



17/05/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : RAFAEL BARBOSA DE CASTILHO
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Ementa: 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),



ADI 2332 / DF

(ii) o imóvel tenha “graus de 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.”

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, sob a presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento, em julgar parcialmente procedente a ação direta para: i) por maioria, e nos termos do voto do Relator, reconhecer a constitucionalidade do percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para

**ADI 2332 / DF**

remuneração do proprietário pela imissão provisória do ente público na posse de seu bem, declarando a inconstitucionalidade do vocábulo “até”, e interpretar conforme a Constituição o *caput* do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, de 21 de junho de 1941, introduzido pelo art. 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, e suas sucessivas reedições, de maneira a incidir juros compensatórios sobre a diferença entre 80% (oitenta por cento) do preço ofertado em juízo pelo ente público e o valor do bem fixado na sentença, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava procedente o pedido, no ponto, em maior extensão; ii) por maioria, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso (Relator), Luiz Fux e Celso de Mello, reconhecer a constitucionalidade do § 1º e do § 2º do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41; iii) por unanimidade, e nos termos do voto do Relator, reconhecer a constitucionalidade do § 3º do artigo 15-A do Decreto-Lei 3.365/41; iv) por maioria, e nos termos do voto do Relator, declarar a inconstitucionalidade do § 4º do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, vencido o Ministro Marco Aurélio; v) por unanimidade, e nos termos do voto do Relator, reconhecer a constitucionalidade da estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios previstos no § 1º do art. 27 o Decreto-Lei 3.365/41 e declarar a inconstitucionalidade da expressão “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)”. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli.

Brasília, 17 de maio de 2018.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E**
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : **RAFAEL BARBOSA DE CASTILHO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFAOB, em face do art. 15-A e do art. 27, §1º, do Decreto-lei nº 3.365/1941, na redação conferida pela Medida Provisória nº 2.207-43/2000, reeditada até a Medida Provisória nº 2.183-56/2001. Confira-se o inteiro teor dos dispositivos impugnados:

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 O disposto no caput deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento



ADI 2332 / DF

administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem à indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença.

§4º Nas ações referidas no §3º, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação.

(...)

Art. 27. (...)

§1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4o do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais).

2. Em síntese, o requerente postula a declaração de inconstitucionalidade do art. 15-A e seus parágrafos e do §1º do art. 27, na redação conferida pela Medida Provisória nº 2.207-43/2000, pelos seguintes fundamentos: (i) ausência, na espécie, dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância para a edição da Medida Provisória originária (nº 2.207-43/2000); (ii) inconstitucionalidade da base de cálculo e do percentual dos juros compensatórios na imissão temporária na posse, disciplinados pelo art. 15-A, *caput*, do Decreto nº 3.365/1941, por violação à cláusula geral de justa indenização do expropriado, prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição; (iii) restrição indevida à incidência de juros compensatórios nas desapropriações em que não haja comprovação pelo proprietário de efetiva perda de renda (§1º, do art. 15-A) ou de aproveitamento econômico do bem (§ 2º, do art. 15-A), bem como no período anterior à aquisição do imóvel pelo expropriado (§4º, do art. 15-A); e, por fim, (iv) a invalidade da limitação ao pagamento de honorários advocatícios, nos termos do §1º, do art. 27.

**ADI 2332 / DF**

3. Em informações, a Presidência da República sustentou a constitucionalidade da medida provisória impugnada pelos seguintes argumentos: (i) a natureza política dos requisitos de urgência e relevância admitiria controle apenas excepcional pelo Supremo Tribunal Federal, o que não ocorreria no presente caso; (ii) o fato de o expropriado apenas levantar 80% do valor depositado em juízo não impediria o ente expropriante de arcar com os juros compensatórios apenas da diferença entre o valor inicialmente ofertado na imissão provisória e o fixado na sentença; (iii) o requerente não justificou devidamente a inconstitucionalidade do percentual de juros compensatórios definido pela medida provisória; (iv) a restrição imposta pelo §2º, do art. 15-A decorre da própria natureza dos juros compensatórios, na medida em que a perda da posse somente acarretaria ônus adicional ao proprietário caso o bem fosse apto a render frutos, o que não ocorre quando não há exploração produtiva do imóvel; (v) a inexistência de frutos civis anteriores ao desapossamento do bem não legitimaria a pretensão por juros compensatórios, de maneira que seria válida a disposição do §4º, do art. 15-A; (vi) como os honorários advocatícios pertencem ao advogado, o conceito de justa indenização não se aplicaria à remuneração dos representantes do expropriado, sendo cabíveis os tetos definidos pelo art. 27, §1º do Decreto-lei nº 3.365/1941.

4. Os dispositivos tiveram a sua eficácia parcialmente suspensa pelo Plenário desta Corte, em acórdão relatado pelo Ministro Moreira Alves e assim ementado:

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

**ADI 2332 / DF**

um deles se apresente objetivamente, o que, no caso, não ocorre. - Relevância da argüição 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 argüição 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 argüição 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 / DF**

5. Em suma, com base na cláusula geral de justo preço da desapropriação, disposta no art. 5º, XXIV, CF, foram suspensas: (i) a expressão “*de até seis por cento ao ano*”, do art. 15-A, *caput*; (ii) os parágrafos 1º, 2º e 4º, do art. 15-A, permanecendo válido o §3º; e (iii) o termo “*não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)*”, disposto no art. 27, §1º. Além disso, foi dada interpretação conforme ao art. 15-A, *caput*, no sentido de estipular como base de cálculo da incidência dos juros compensatórios a diferença entre 80% do preço ofertado (valor permitido ao levantamento do expropriante, nos termos do art. 33, §2º, do Decreto-lei nº 3.365/1941) e o montante fixado em sentença.

6. A Advocacia-Geral da União deu parecer pela improcedência do pedido, tendo sustentado a constitucionalidade de todos os dispositivos impugnados.

7. A Procuradoria-Geral da República opina pela procedência parcial do pedido, com declaração de inconstitucionalidade da expressão “*até*”, disposta pelo art. 15-A, *caput*, bem como dos §§1º e 2º do mesmo artigo, e interpretação conforme do *caput* do art. 15-A, no sentido de que a base de cálculo dos juros compensatórios deverá ser a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do imóvel fixado na sentença.

8. É o relatório. Distribuam-se cópias aos Senhores Ministros (Lei nº 9.868/1999, art. 9º).



17/05/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO****O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Presidente, como eu já havia consignado no relatório, está aqui em discussão a questão dos juros compensatórios em processos de desapropriação. A matéria havia sido delineada no relatório e foi explorada com proficiência pelos ilustres advogados que estiveram na tribuna: Doutor Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior, representando a Ordem dos Advogados do Brasil, e a Doutora Grace Mendonça, pela Advocacia-Geral da União.

A Medida Provisória aqui em discussão estabelece um novo percentual e novos parâmetros para o pagamento de juros compensatórios, nos casos de imissão provisória na posse do bem expropriado, pelo Poder Público. A previsão é de que incidem os juros compensatórios na imissão provisória na posse, tendo como base de cálculo a divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor fixado em sentença para o bem.

A primeira observação que considero importante de se fazer é que, na redação original do Decreto de 1941, não havia qualquer previsão de pagamento de juros compensatórios, o que só veio a ocorrer por criação jurisprudencial que se materializou na Súmula nº 164, que tem a seguinte dicção:

"No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência."

A partir desse reconhecimento, na primeira metade da década de sessenta, de que eram devidos juros compensatórios, a jurisprudência que os havia criado passou a entender que esses juros deveriam ser no percentual de 6%. Portanto, esse foi o parâmetro que se seguiu com base no que previa o Código Civil, com vigência a partir de 1917, que dizia em



ADI 2332 / DF

seu artigo 1.063:

"Art. 1.063. Serão também de seis por cento ao ano os juros devidos por força de lei, ou quando as partes os convencionarem sem taxa estipulada."

Assim sendo, esse foi o critério que vigeu, por largo período, a incidência de juros de 6%.

Sucedee, todavia, que, a partir de um dado momento, o cenário de inflação crônica e de perda do poder aquisitivo da moeda, sem que existissem mecanismos de correção monetária, e ainda aliado ao fato de que os processos de desapropriação demoravam um período bastante largo, o Supremo Tribunal Federal entendeu de elevar esses juros para 12%. Portanto, o fez em uma conjuntura inflacionária, sem que existisse correção monetária e, na qual, os processos de expropriação duravam mais de uma década, como terrível, e, infelizmente, ainda ocorre até hoje, sobretudo nos casos de desapropriação para reforma agrária. E, aí, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal elevou os juros para 12%, utilizando um raciocínio analógico com a Lei da Usura, que permitia que se cobrassem juros até o dobro dos juros legais, e, com base no Código Tributário Nacional, que previa a possibilidade de juros moratórios - embora moratórios - de 1% ao mês no caso do não pagamento. E, aí, o Supremo materializou esse novo entendimento numa súmula aprovada em 1984, Súmula nº 618, que tem o seguinte teor:

"Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano".

E assim vigeu o entendimento do Supremo, por longa data, com base no entendimento dessa Súmula.

Em 1997, sobrevém a Medida Provisória nº 1.577, que passa a prever, pela primeira vez, em texto normativo, esses juros de "até 6%". E, de novo, a combinação, o grande problema, era ainda uma conjuntura que deixara, a grande circunstância, de ser inflacionária. A motivação dessa

**ADI 2332 / DF**

mudança para 6% se deveu ao fato de que a combinação entre juros compensatórios exacerbados e a longa duração dos processos de expropriação produziam o resultado que foi destacado da tribuna de que se pagava mais em juros compensatórios do que em principal pela desapropriação. E essa Medida Provisória veio sendo sucessivamente reeditada até que se chegou a Emenda Constitucional que proibiu a reedição, mas convalidou as que se encontravam pendentes.

O que fez a Medida Provisória ao prever juros de 6%? Sobreveio uma norma legislativa superadora do entendimento jurisprudencial fixado pelo Supremo em súmula. Essa nova lei, diante de uma nova realidade fática, fez uma ponderação entre a justa indenização devida ao proprietário do bem que era dele desapossado, e, por outro lado, a eficiência e a economicidade na atuação da administração pública somada, a meu ver, a uma vedação, implícita no ordenamento, de enriquecimento sem causa do próprio proprietário.

De modo que a lei fez uma ponderação entre justa indenização e legítimos interesses da Administração e estabeleceu que a alíquota razoável era de 6%. É possível ponderações serem feitas pelo legislador; quando isso ocorre, a posição do intérprete deve ser a de relativa deferência para com a ponderação feita pelo legislador, a menos que ela se mostre manifestamente irrazoável.

E a mim me parece, Presidente, nesse sentido que estou encaminhando o meu voto, que a ponderação feita pelo legislador, ao fixar os juros em 6%, é perfeitamente legítima e razoável por três razões que destaco antes de caminhar para o fim do meu voto.

A primeira delas - excessivamente óbvia, e já destaquei -, o Supremo havia previsto os juros compensatórios e, depois, elevado para 12%, dentro de uma conjuntura de instabilidade financeira e uma conjuntura inflacionária em que, por largo período, sequer havia a correção monetária. A verdade é que essa orientação definitivamente não se justifica mais nos dias de hoje em que nós vivemos, felizmente, uma relativa estabilidade monetária e uma realidade na qual existe previsão expressa de critérios de correção monetária do principal e que, portanto,

**ADI 2332 / DF**

não há necessidade de se exacerbarem os juros compensatórios para compensar a ausência de correção monetária. Essa é a primeira razão pela qual me parece legítima a opção feita pelo legislador.

A segunda, Presidente e eminentes Colegas, é que a taxa de juros de 6% é perfeitamente compatível com as aplicações que existem no mercado financeiro, portanto, é uma rentabilidade perfeitamente razoável e compatível com o que se pratica.

Eu aqui fui verificar a caderneta de poupança e constatei que os juros aplicados à caderneta de poupança, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.177, correspondem a: 1) 0,5% ao mês enquanto a meta da taxa SELIC ao ano for superior a 8,5%; ou 70% da meta da taxa SELIC quando esta estiver abaixo de 8,5%, que é o caso do momento atual. Sendo assim, a remuneração máxima da poupança é de 6%,. Então me parece perfeitamente razoável que o legislador estabeleça, para os juros compensatórios, esse mesmo percentual.

Por fim, Presidente, também como destacado da tribuna, a elevação irrazoável do valor das indenizações, em primeiro lugar, dificulta uma política pública de desapropriação e eventual necessidade de reforma agrária pela onerosidade excessiva, com o enriquecimento sem causa do expropriado e com a circunstância, destacada da tribuna e documentada nos autos, de que, em relação às desapropriações realizadas pelo INCRA, entre 2011 e 2016 - o dado consta do memorial da Advocacia-Geral da União -, "o gasto com juros compensatórios girou em torno de 978 milhões, enquanto o valor principal girou em torno de 555 milhões". Portanto, o que se constata é que o pagamento do valor em juros compensatórios se aproxima, embora não chegue, ao dobro do que se paga pelo principal, o que evidentemente é uma distorção; como distorções são também - mas não é isso que está em discussão - os processos de desapropriação levarem 10, 15 anos. Eu já disse isso outras vezes, no Brasil, nós nos acostumamos com patamares pavorosos de eficiência do Judiciário, e é preciso lançar alguma luz e alguma reflexão criativa para modificar o modo de funcionamento das instituições que permitem que processos durem todo esse período.

**ADI 2332 / DF**

Portanto, eu estou aqui superando a decisão da cautelar para dizer que, ao contrário do que havia se decidido lá atrás, em 5 de setembro de 2001, que foi a data da cautelar, eu estou considerando legítima e válida a fixação dos juros em 6%.

Esse é o ponto central, Presidente, do meu voto e estou considerando inconstitucional, mas isso já vinha suspenso desde antes, o advérbio "até", porque, na verdade, acho que a lei deve fixar os juros em 6%. Porque dizer "até" 6%, isso cria uma insegurança jurídica e institui um regime de discricionariedade, que não consigo encontrar justificativas, e pode, aí, sim, vulnerar o mandamento constitucional da justa indenização.

Portanto, eu estou julgando inconstitucional, na verdade, mantendo a suspensão do termo "até" constante da ementa.

E quanto à base de cálculo, eu estou endossando o entendimento, já manifestado pelo Supremo em relação à cautelar, de que a base de cálculo dos juros é a diferença entre o valor fixado na sentença, o valor final fixado na sentença para o bem expropriado, e 80% do valor depositado em juízo, porque 80% é o máximo que o expropriado pode levantar, 20% ele tem que manter em depósito. Desse modo, os juros devem incidir sobre tudo aquilo que ele não pode dispor ao longo do período.

Quanto ao mais, Presidente, eu estou mantendo a cautelar, considerando inconstitucional o estabelecimento de teto de R\$150.000 para os honorários; e igualmente considerando inconstitucional, como já havia sido feito pela medida cautelar, o conjunto de restrições temporais à incidência dos juros compensatórios.

Eu não vou ler, Presidente, o meu voto no tocante aos outros itens, a menos que haja alguma divergência, alguma polêmica. Então, limito-me a ler a ementa do meu voto e conclui-lo.



17/05/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

Ementa: 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

**ADI 2332 / DF**

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 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:



ADI 2332 / DF

*“(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.”*

I. SÍNTESE DO OBJETO DA AÇÃO DIRETA

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em face do art. 15-A e do art. 27, § 1º, do Decreto-lei nº 3.365/1941, na redação conferida pela Medida Provisória nº 2.207-43/2000, reeditada até a Medida Provisória nº 2.183-56/2001, que, por sua vez, foi mantida em vigor pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 32/2001. Confirma-se o inteiro teor dos dispositivos impugnados:

“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

**ADI 2332 / DF**

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 O disposto no caput deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem à indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença.

§4º Nas ações referidas no §3º, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação.

(...)

Art. 27. (...)

§1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4o do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais).

2. Em síntese, o requerente postula a declaração da inconstitucionalidade do art. 15-A e seus parágrafos e do § 1º do art. 27 do Decreto nº 3.365/1941, na redação conferida pela Medida Provisória nº 2.207-43/2000, pelos seguintes fundamentos: (i) ausência dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância para a edição da Medida Provisória originária (de número 2.207-43/2000); (ii) inconstitucionalidade da base de cálculo e do percentual dos juros compensatórios na imissão temporária na posse, disciplinados pelo art. 15-A, caput, por violação à cláusula constitucional de justa indenização do expropriado, prevista no

**ADI 2332 / DF**

art. 5º, XXIV, da Constituição; (iii) restrição indevida à incidência de juros compensatórios nas desapropriações em que não haja comprovação pelo proprietário de efetiva perda de renda (§ 1º, do art. 15-A) ou de aproveitamento econômico do bem (§ 2º, do art. 15-A), bem como no período anterior à aquisição do imóvel pelo expropriado (§ 4º, do art. 15-A); e, por fim, (iv) a invalidade da limitação ao pagamento de honorários advocatícios, nos termos do § 1º, do art. 27.

3. O pedido de suspensão cautelar da eficácia dos dispositivos impugnados foi parcialmente deferido pelo Plenário desta Corte, em acórdão relatado pelo Ministro Moreira Alves e proferido em 05.09.2001. Em resumo, com base na exigência constitucional de “justa indenização” na desapropriação (art. 5º, XXIV, CF/88) e no direito fundamental de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88), foram suspensas em sede cautelar: (i) a expressão “de até seis por cento ao ano”, do art. 15-A, caput; (ii) os parágrafos 1º, 2º e 4º, do art. 15-A, permanecendo válido o § 3º; e (iii) o termo “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)”, disposto no art. 27, § 1º. Além disso, foi dada interpretação conforme a Constituição ao art. 15-A, caput, para definir como base de cálculo da incidência dos juros compensatórios a diferença entre 80% do preço ofertado (valor que poderá ser levantado pelo expropriante, nos termos do art. 33, § 2º, do Decreto-lei nº 3.365/1941) e o montante fixado em sentença.

4. Delimitado o objeto da presente ação, passo a expor as razões pelas quais mantenho a cautelar deferida, exceto em relação à inconstitucionalidade da fixação dos juros compensatórios no percentual de seis por cento ao ano.

II. ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE URGÊNCIA E RELEVÂNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.207-43/2000.

5. O requerente alega que a Medida Provisória nº 2.207-

**ADI 2332 / DF**

43/2000, reeditada até a Medida Provisória nº 2.183-56/2001, não preencheu os requisitos constitucionais de urgência e relevância para a sua edição. Sustenta, em síntese, que as regras relativas aos juros compensatórios e aos honorários advocatícios na desapropriação estariam em vigor há décadas, e que não haveria qualquer modificação fática apta a justificar a edição da medida provisória ao invés da deflagração do processo legislativo ordinário.

6. A Presidência da República, por outro lado, argumenta que a natureza política dos requisitos de urgência e relevância admitiria controle apenas excepcional pelo Supremo Tribunal Federal, o que não ocorreria no presente caso.

7. Inicialmente, destaco que a jurisprudência desta Corte está consolidada no sentido da admissibilidade do controle judicial dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, sem os quais o Chefe do Poder Executivo não poderá, validamente, editar medidas provisórias. Ocorre que a invalidação judicial de medida provisória por tais razões é excepcional, somente se justificando quando restar evidente a inexistência de relevância e/ou urgência ou a caracterização de abuso de poder do Presidente da República. (RE 592.377, Rel. para o acórdão Min. Teori Zavascki; RE 550.652-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADI 4350, Rel. Min. Luiz Fux).

8. Saliento, desde logo, que não me parece ser o caso de se acolher a alegação de inconstitucional formal formulada pelo requerente. O ato normativo impugnado integra a ordem jurídica brasileira há mais de dezoito anos (Medida Provisória nº 2.207-43/2000), e passou a vigor por prazo indeterminado, independentemente da sua sucessiva reedição, desde 2001 (Medida Provisória nº 2.183-56/2001), nos termos do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32/2001. Diante do longo lapso de tempo decorrido e notadamente da afirmação da sua constitucionalidade formal pelo Plenário desta Corte por ocasião da

**ADI 2332 / DF**

apreciação da medida liminar, o reconhecimento da ausência e/ou relevância da medida provisória pressupõe argumentos inequívocos neste sentido.

9. Ocorre que não há nos autos demonstração clara da ausência dos pressupostos constitucionais para a edição de medida provisória. Muito ao contrário, a exposição de motivos da MP nº 1.577/1997 demonstrou claramente que a sistemática dos juros compensatórios então em vigor trazia sérios prejuízos para os entes expropriantes. Senão, vejamos:

“O art. 3º tem por finalidade disciplinar a incidência de juros compensatórios nas desapropriações por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária. Trata-se de questão gravíssima que merece especial justificação.

Os juros compensatórios são uma criação jurisprudencial. Atualmente, são aplicados por juízes e tribunais com base na súmula 113 do Superior Tribunal de Justiça e incidem à razão de 12 % a.a. sobre o valor da indenização corrigida, a contar da imissão de posse.

O impacto que os juros compensatórios vêm causando no valor final da indenização pode ser exemplificado com três situações concretas:

1. IMÓVEL – COLÔNIAS PIQUEROBY E RIO AZUL/PR
VALOR DO IMÓVEL EM 3/96 – R\$ 28.738.602,05
JUROS COMPENSATÓRIOS EM 3/96 – R\$ 73.570.821,25
TOTAL PARCIAL – R\$ 102.309.423,30

2. IMÓVEL – PARTE GLEBA 7 – COLÔNIA
PINDORAMA-PR.
VALOR DO IMÓVEL EM 4/96 – R\$ 15.772.521,44
JUROS COMPENSATÓRIOS EM 4/96 – R\$ 30.709.099,24
TOTAL PARCIAL – R\$ 46.481.620,68



ADI 2332 / DF

3. IMÓVEL – PARTE DA COLÔNIA PINDORAMA/PR
VALOR DO IMÓVEL EM 4/96 – R\$ 20.726.506,49
JUROS COMPENSATÓRIOS EM 4/96 – R\$ 40.354.508,14
TOTAL PARCIAL – R\$ 61.081.014,63

(...)

O inciso XXIV do art. 5º da Constituição Federal estabelece o princípio do justo preço reafirmando no art. 184 que dá tratamento especial às desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, que somente poderão incidir sobre imóveis improdutivos que não cumpram a função social.

O preceito constitucional não admite o enriquecimento sem causa, atuando em favor do expropriado, garantindo a reposição do seu patrimônio afetado por dano real; e do órgão expropriante que não deve pagar valor superior à reposição devida, excluído qualquer elemento especulativo.

(...)

Fazer incidir sobre o justo preço os juros compensatórios é elevar as indenizações em 12% a.a., índice que, em face da demora do processo judicial, cresce em progressão aritmética, em clara ofensa ao princípio constitucional do justo preço.

Assim, a fixação dos juros compensatórios em 6% a.a. justifica-se à medida em que o País passa a conviver com regime econômico de estabilidade da sua moeda, com fim da ciranda financeira, com a apuração de baixos índices inflacionários, com a redução gradual das taxas de juros internas, inserido num mercado globalizado. Especificamente no mercado financeiro, há que se lembrar da taxa de remuneração da poupança, instrumento básico do sistema financeiro, que se situa nesse patamar.

10. Portanto, considero que o impacto dos juros compensatórios na disciplina das desapropriações em vigor à época e o novo cenário de estabilidade econômica são justificativas minimamente razoáveis para a edição da medida provisória. Descabe, portanto, a sua



ADI 2332 / DF

invalidação judicial por ausência de urgência e/ou relevância.

11. Diante do exposto, voto, neste particular, pela confirmação da decisão proferida em sede cautelar, afirmando a constitucionalidade formal da Medida Provisória nº 2.207-43/2000, reeditada até a Medida Provisória nº 2.183-56/2001.

III. EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE DO PERCENTUAL DE JUROS COMPENSATÓRIOS E DA BASE DE CÁLCULO PREVISTOS NO ART. 15-A, CAPUT, DO DECRETO-LEI Nº 3.365/1941.

12. O art. 15-A, caput, do Decreto-lei nº 3.365/1941, na redação conferida pela Medida Provisória nº 2.183-56/2001, estabeleceu novo percentual e sistemática para a incidência de juros compensatórios nos casos de imissão provisória do ente público na posse do imóvel expropriado. Confira-se o inteiro teor do artigo:

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.

13. De acordo com o dispositivo transcrito, incidem juros compensatórios nos processos de desapropriação onde houver (i) imissão provisória na posse e (ii) divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor fixado em sentença para o bem. A imissão provisória é uma prerrogativa dos entes públicos para, em casos de urgência justificada, ingressar na posse do bem expropriado antes da finalização do processo expropriatório, mediante depósito judicial de quantia em dinheiro, definida em observância aos parâmetros fixados pelo art. 15, § 1º, do

**ADI 2332 / DF**

Decreto-lei nº 3.365/1945. Nesses casos, o art. 15-A prevê a incidência dos juros compensatórios sobre a diferença entre o preço depositado no momento da imissão na posse e o valor do imóvel fixado em sentença, com a finalidade indenizar o expropriado pela perda antecipada da posse do imóvel.

14. Na redação original do Decreto-lei, não havia previsão normativa expressa para a recomposição patrimonial pela perda antecipada da posse. A incidência de juros compensatórios é, portanto, fruto de criação jurisprudencial, consolidada pelo verbete da Súmula 164 do STF, aprovada em 13.12.1963 com a seguinte redação: “No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz por motivo de urgência”.

15. Os precedentes que se seguiram à Súmula 164 utilizaram o percentual de 6% (seis por cento) ao ano para o cômputo dos juros compensatórios, com fundamento nos juros legais previstos pelo art. 1.063 do Código Civil de 1916, verbis: “Serão também de seis por cento ao ano os juros devidos por força de lei, ou quando as partes os convencionarem sem taxa estipulada”. (RE 48.540, Rel. p/ o acórdão Min. Luiz Gallotti; AI 76.092-AgR, Rel. Min. Thompson Flores; AI 75.461-AgR, Rel. Min. Cordeiro Guerra; RE 69.798, Rel. Min. Antonio Neder).

16. Ocorre que, influenciado por um cenário de crônica instabilidade econômica e inflação renitentemente elevada, o Supremo Tribunal Federal modificou o seu entendimento para aumentar o percentual dos juros compensatórios, que passou a ser de 12% (doze por cento) ao ano. Isso porque, em muitos casos, a demora na finalização do procedimento expropriatório prejudicava o direito à justa indenização do proprietário, que já não mais estava na posse do bem e se encontrava sujeito a taxas inflacionárias bastante elevadas. Portanto, buscava-se impedir que, no momento do pagamento da indenização, o expropriado não fosse devidamente recompensado pela perda antecipada da posse.

**ADI 2332 / DF**

17. A alteração de jurisprudência foi fundamentada em raciocínio analógico, construído a partir do art. 1º do Decreto nº 22.626/1933 (Lei da usura), que vedava a estipulação de juros acima do dobro da taxa legal, e do art. 161, § 1º do Código Tributário Nacional, que prevê juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês nos casos de não pagamento de créditos tributários (RE 85.209, Rel. Min. Rodrigues Alckmin; RE 88.960, Rel. Min. Leitão de Abreu; RE 90.712, Min. Cordeiro Guerra; RE 90.736, Rel. Min. Thompson Flores). O novo tratamento da matéria foi consubstanciado na Súmula 618 do STF, aprovada em 17.10.1984 nos seguintes termos: “Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa de juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano”.

18. Como se percebe, a disciplina dos juros compensatórios na desapropriação, em relação à definição da base de cálculo e do percentual adotados, foi criada judicialmente a partir da cláusula geral da justa indenização do desapropriado, prevista sucessivamente nos textos constitucionais brasileiros. Não havia, portanto, qualquer regra legal expressa no ordenamento jurídico a estabelecer e disciplinar os juros compensatórios.

19. Assim, para superar o cenário de insegurança jurídica gerado pela anomia legislativa da matéria, foi editada a Medida Provisória nº 1.577/1997, que, em seu art. 3º, definiu a incidência de juros compensatórios de “até 6% ao ano” sobre a diferença eventualmente apurada entre o preço ofertado na imissão provisória na posse e o determinado na sentença. Posteriormente, seguidas medidas provisórias foram reeditadas para consolidar essa disciplina no Decreto-lei nº 3.365/1941.

20. A disciplina legislativa da matéria partiu da premissa de que, nos termos elaborados pelos tribunais, os juros compensatórios elevavam excessivamente o valor final das indenizações pagas por

**ADI 2332 / DF**

desapropriação no Brasil. A combinação entre processos de desapropriação demorados e juros compensatórios elevados fazia com que as indenizações crescessem exponencialmente, o que onerava excessivamente a coletividade. Esta circunstância inclusive tendia a desestimular o pronto pagamento da indenização por parte do Estado, incentivando a expropriação de bens sem respeito ao devido processo legal através da expansão dos casos de desapropriação indireta.

21. A bem da verdade, a medida provisória veiculou uma ponderação entre dois preceitos constitucionais: de um lado, a justa indenização devida ao proprietário que perdeu antecipadamente a posse do seu bem para o poder público, e que, portanto, deve ter o seu patrimônio recomposto (art. 5º, XXIV, da CF/88); e, por outro lado, os princípios da eficiência e da economicidade (art. 37, caput, da CF/88), pois o custo da desapropriação não deve onerar a coletividade de forma desmedida e tampouco servir como mecanismo de enriquecimento sem causa do expropriado.

22. Neste cenário, o papel do juiz é avaliar se a regra legal consiste em ponderação proporcional entre os princípios constitucionais em confronto, repise-se, o direito do expropriado à justa indenização versus eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos. O contexto de já existir uma ponderação anterior realizada por outro Poder demanda uma postura de maior deferência do Judiciário às escolhas políticas consolidadas no texto normativo, desde que, naturalmente, elas estejam de acordo com os parâmetros constitucionais que incidem sobre a matéria.

23. Pois bem. Em relação ao percentual dos juros compensatórios, entendo válida a opção política adotada pelo Presidente da República, e até o momento convalidada pelo Poder Legislativo, de estipular o percentual de 6% (seis por cento) ao ano para a remuneração do proprietário pela perda antecipada do bem. Isso se dá por três motivos

**ADI 2332 / DF**

principais.

24. Em primeiro lugar, conforme acima destacado, a própria jurisprudência desta Corte, em precedentes anteriores à Súmula 618, admitia a taxa de juros compensatórios nesse percentual, sem apontar qualquer ofensa à cláusula geral do justo preço nos procedimentos expropriatórios. É importante lembrar que os textos constitucionais anteriores a 1988 já previam o dever de a Fazenda Pública prover ao expropriado justa indenização, e ainda assim o STF entendeu como válida a remuneração segundo esta alíquota. Essa orientação só foi alterada em razão da escalada da inflação, a qual influenciou, decisivamente, o Tribunal a dobrar o percentual dos juros compensatórios. A manutenção do percentual fixado em decisões judiciais proferidas neste segundo momento (doze por cento), contudo, não mais se sustenta nas atuais condições de relativa estabilidade financeira por que passa o país, notadamente diante da edição de ato normativo com força de lei que estabelece percentual diverso (seis por cento).

25. Neste sentido, destaco trecho do voto do Ministro Moreira Alves, relator originário do feito, em que ressalta a importância do contexto econômico para a edição da Súmula 618 do STF:

“(...) essa fixação de doze por cento foi feita em uma época em que estávamos na mais terrível das depressões não havia sequer correção monetária econômicas com relação ao problema e, naquele tempo, , por se entender que ela exigia previsão em lei. Por isso, o Supremo Tribunal não disse que os seis por cento, estabelecidos em época de estabilidade econômica, eram inconstitucionais. Mas isso não quer dizer que quaisquer que sejam as circunstâncias econômicas, não seja possível modificar a jurisprudência da Corte por lei. Será preciso uma emenda constitucional para que haja tal modificação, ainda que para aumentar a taxa? Daqui a pouco se

**ADI 2332 / DF**

sustentará que essa fixação se tornou cláusula pétrea” (fls. 310).

26. O Ministro Gilmar Mendes também teve a oportunidade de consignar que a fixação dos juros compensatórios em doze por cento ao ano teve forte conexão com o particular contexto das respectivas decisões. Confira-se trecho do voto que S. Exa. proferiu no julgamento do RE 590.751, Rel. Min. Ricardo Lewandowski:

“Já houve até discussão aqui em razão de tentativa de modular os juros compensatórios. Por quê? Porque, em algum momento histórico, os juros compensatórios traduziam, na verdade, um sucedâneo, um substitutivo, embora ideologicamente tenha sido colocado como uma reparação para o desapossamento, mas eles traduziam um sucedâneo da própria correção monetária, porque naquele momento não havia sequer correção monetária, quando o Tribunal passou a reconhecer. Depois nós passamos a adotar a correção monetária e, claro, os juros moratórios que já eram reconhecidos e também os juros compensatórios. Por isso que nós chegamos muitas vezes a esses valores astronômicos”.

27. Em segundo lugar, a taxa de juros prevista na medida provisória é compatível com as aplicações financeiras disponíveis no mercado. Por exemplo, os juros aplicados à caderneta de poupança, nos termos do inciso II do art. 12 da Lei nº 8.177/1991 segundo a redação dada pela Lei nº 12.703/2012, correspondem à quantia de 0,5% (meio por cento) ao mês, caso a taxa Selic esteja acima de 8,5% (seis inteiros e cinco centésimos por cento) ao ano, ou de 70% (setenta por cento) da meta da taxa Selic, nos demais casos. A remuneração máxima da poupança, portanto, é de 6% (seis por cento) ao ano, o que demonstra a razoabilidade do patamar fixado pela medida provisória em exame.

28. Na mesma linha, nos termos do art. 1º-F da Lei nº 9.494/1997, segundo interpretação conferida pelo STF no RE 870.947/SE, Tema 811 da Repercussão Geral, admite-se a fixação dos juros moratórios

**ADI 2332 / DF**

segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança nas condenações oriundas de relação jurídica não tributária, a reforçar a razoabilidade do critério em análise.

29. Em terceiro lugar, a manutenção do percentual de juros compensatórios em 12% (doze por cento) vem causando uma elevação absolutamente irrazoável do valor da indenização paga pelo ente expropriado. Como apontado nas informações da Presidência da República, a demora no procedimento expropriatório eleva notavelmente o montante dos juros compensatórios, que, em muitos casos, ultrapassam bastante o valor de mercado do bem. Essas indenizações elevadíssimas oneram excessivamente a coletividade e, por outro lado, geram enriquecimento sem causa do particular.

30. Tais circunstâncias foram claramente comprovadas por estudo realizado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, no qual se constatou que o pagamento de juros compensatórios corresponde, em média, a 2/3 (dois terços) do valor total das indenizações pagas nas desapropriações. Esse quadro é agravado nas desapropriações para fins de reforma agrária. Em 2009, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA apontou que 13% (treze por cento) dos recursos disponíveis no orçamento para a reforma agrária foram despendidos com o pagamento dos juros compensatórios, tendo atingido o montante de R\$ 126 milhões (cento e vinte e seis milhões de reais).

31. Um exemplo emblemático do impacto dos juros compensatórios no valor da indenização por desapropriação ocorreu no Estado de Rondônia. Após longa tramitação, que durou cerca de 20 (vinte) anos, o INCRA foi condenado a pagar o valor de R\$ 371,5 milhões (trezentos e setenta e um milhões e quinhentos mil reais) pela desapropriação indireta de imóvel rural localizado no município de Cujubim (RO). Do valor total da indenização, 75% (setenta e cinco por

**ADI 2332 / DF**

cento) foram devidos ao expropriado a título de juros compensatórios, o que representou o expressivo valor de R\$ 279,1 milhões (duzentos e setenta e nove milhões e cem mil reais). De acordo com informações prestadas em memorial apresentado pela AGU com relação às desapropriações realizadas pelo INCRA, entre os anos de 2011 e 2016,

“o gasto com juros compensatórios girou em torno de R\$978 milhões, enquanto que o valor principal girou em torno de R\$555 milhões. Assim, apenas em relação às desapropriações efetivadas pelo INCRA, os compensatórios corresponderam a cerca de 28% do orçamento total de R\$ 3,47 bilhões destinado à reforma agrária”

32. Há, portanto, uma clara distorção no valor das indenizações pagas pelo poder público, causada, em parte, pela demora na tramitação dos processos expropriatórios, mas, de certo, acentuada pela taxa de juros compensatórios no valor de 12% (doze por cento). Atuando conjuntamente, esses fatores são determinantes para o aumento dos custos da desapropriação. Como a duração do processo nem sempre é elemento passível de controle pelo Estado, parece-me que a fixação do percentual de juros compensatórios em 6% (seis por cento) constitui medida adequada para mitigar o quadro atual de sangria de recursos públicos, sem, contudo, deixar de recompor o patrimônio do expropriado pela perda da posse do imóvel.

33. Assim, a associação dos três fatores acima mencionados - (i) majoração do percentual dos juros compensatórios (de seis para doze por cento) em razão do contexto econômico de inflação elevada, (ii) compatibilidade do percentual previsto na medida provisória (seis por cento ao ano) com as aplicações financeiras disponíveis no mercado, (iii) elevação irrazoável das indenizações produzida pelos juros compensatórios doze por cento ao ano - leva à conclusão de que o percentual de seis por cento está de acordo com a cláusula constitucional

**ADI 2332 / DF**

do justo preço da indenização da desapropriação (art. 5º, XXIV, CF/88), que, por sua vez, consiste em corolário do direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88).

34. Entretanto, o mesmo não se pode dizer da expressão “até” contida no mesmo dispositivo (art. 15-A, caput, do Decreto-lei nº 3.365/1941, na redação conferida pela Medida Provisória nº 2.183-56/2001). Isso porque o termo permitiria que o juiz da causa procedesse a uma gradação ad hoc do percentual de juros compensatórios, sem que exista qualquer parâmetro legal previamente estipulado para orientar a sua decisão. Como fixar, em uma situação concreta, o montante dos juros compensatórios devidos? Por quais critérios o julgador deveria se pautar? O que justificaria a fixação da taxa de juros em tal ou qual percentual? Quais peculiaridades de cada procedimento expropriatório deveriam ser consideradas pelo juiz? De que maneira as partes poderiam contestar o percentual estabelecido na decisão? Como a ausência de diretrizes legais impede que se forneça uma resposta minimamente objetiva a essas questões, instaura-se um cenário de absoluta imprevisibilidade em relação ao percentual a ser concretamente fixado para os juros compensatórios, circunstância que viola o princípio constitucional da segurança jurídica.

35. Por outro lado, ainda que, pelos motivos acima expostos, considere-se razoável o percentual de 6% (seis por cento) ao ano para os juros compensatórios, o mesmo não pode ser dito, por exemplo, de uma taxa de 0,1% (um centésimo por cento) ou 0,5% (meio por cento) ao ano, que, a rigor, não seria vedada pela literalidade do dispositivo impugnado. Parece evidente, portanto, o risco de estipulação de valores arbitrários e/ou insuficientes para compensar a perda antecipada da posse sofrida pelo expropriado, em transgressão à exigência constitucional de justo preço e ao direito fundamental de propriedade.

36. Por tais razões, julgo inconstitucional o termo “até”

**ADI 2332 / DF**

contido no caput do art. 15-A, de modo que os juros compensatórios não poderão ser graduados pelo juiz em patamar inferior ao percentual de 6% (seis por cento) ao ano.

37. Quanto à base de cálculo delineada pelo mesmo art. 15-A, caput, art. 15-A, caput, do Decreto-lei nº 3.365/1941, confirmo a decisão proferida por esta Corte em sede cautelar. O dispositivo determina a incidência de juros compensatórios sobre o valor da diferença entre o montante depositado em juízo no momento da imissão provisória da posse e o valor do imóvel fixado na sentença.

38. Ocorre que, de acordo com o art. 33, § 2º, do Decreto-lei nº 3.365/1941, o expropriado somente pode levantar, de imediato, 80% (oitenta por cento) do valor oferecido pelo ente expropriante na imissão provisória da posse, ficando os 20% (vinte por cento) remanescentes depositados em juízo. Como o expropriado não possui disponibilidade sobre a totalidade do preço ofertado pelo ente expropriado, não faria sentido considerar a totalidade do valor oferecido como elemento para a formação da base de cálculo dos juros compensatórios, mas sim o montante que é efetivamente colocado à disposição do proprietário no momento da perda da posse. Isso porque a lógica do instituto é remunerar o credor pelo valor que deixou de receber, excluídas quaisquer parcelas que não foram incorporadas ao seu patrimônio jurídico. Como esses 20% (vinte por cento) ficam retidos em juízo, tal parcela não deve ser considerada para fins de delimitação da base de cálculo, sob pena de violação do direito do expropriado à justa indenização. Como bem destacou o Ministro Moreira Alves no julgamento cautelar:

“No tocante à base de cálculo dos juros compensatórios passar a ser a diferença do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, é de ver-se que do preço ofertado em juízo o expropriado só pode levantar de imediato 80% dele, ficando depositados, sem a possibilidade de levantamento

**ADI 2332 / DF**

imediatamente, os demais 20%, e como os juros compensatórios remuneram o capital que o expropriado deixou de receber desde a perda da posse, para que a parte final do "caput" desse artigo 15-A não fira o princípio constitucional do prévio e justo preço, deve-se dar a ela, para o exame de pedido de concessão de liminar, interpretação conforme a 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" (fls. 299).

39. Por essa razão, deve ser conferida interpretação conforme a Constituição à parte final do art. 15-A, caput, com a finalidade de fazer incidir os juros compensatórios sobre a diferença entre 80% (oitenta por cento) do preço ofertado em juízo no momento da imissão provisória da posse e o valor fixado na sentença. Assim, resguarda-se a função típica dos juros compensatórios, qual seja, a remuneração do capital que o expropriado deixou de receber a partir da perda da posse, tendo em vista que o proprietário somente pode levantar 80% (oitenta por cento) do valor depositado.

40. Por todo o exposto, julgo inconstitucional a expressão "até" contida no art. 15-A, caput, do Decreto-lei nº 3.365/1941, afirmando, porém, a constitucionalidade da taxa de juros compensatórios de 6% (seis por cento) fixada pela Medida Provisória nº 2.183-56/2001. Em relação à base de cálculo, confiro interpretação conforme a Constituição ao dispositivo citado, de maneira a incidir juros compensatórios na desapropriação sobre a diferença entre 80% do preço ofertado e o valor fixado na sentença.

IV. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES À INCIDÊNCIA DE JUROS COMPENSATÓRIOS DISPOSTAS NOS §§ 1º, 2º, 3º E 4º, DO ART. 15-A.



ADI 2332 / DF

41. Os parágrafos do art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365/1941 estabelecem restrições à incidência de juros compensatórios nos procedimentos expropriatórios, nos seguintes termos:

“Art. 15-A (...)

§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 O disposto no caput deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem à indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença.

§4º Nas ações referidas no §3º, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação.

42. Assim, não seriam devidos juros compensatórios se (i) o proprietário não comprovar efetiva perda de renda com a imissão provisória na posse (§ 1º), (ii) se o imóvel tiver “graus de 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.”

43. A meu ver, tais restrições são incompatíveis com a finalidade de recomposição patrimonial inerente aos juros compensatórios e, por esse motivo, são inconstitucionais. Todavia, na ocasião do julgamento desta ação a maioria dos membros do STF concluiu pela constitucionalidade dos dispositivos. Abaixo, mantenho o registro dos argumentos que submeti ao Plenário por ocasião do

**ADI 2332 / DF**

juízo, com a ressalva de que não foi esse o entendimento que prevaleceu na decisão final.

44. Entendo que a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365/1941 decorre da própria natureza dos juros compensatórios. Como já destacado, a incidência destes juros busca recompensar o expropriado pela perda em si da posse do bem antes da conclusão do processo desapropriatório. Assim, não se justifica a exigência contida no § 1º, que condiciona a recomposição patrimonial à comprovação da perda de renda oriunda da propriedade. Os valores incidem em decorrência da mera retirada do bem da posse do particular, sem a necessidade de verificar se o proprietário efetivamente auferia qualquer vantagem econômica com a exploração da propriedade.

45. Da mesma forma, não importa se o imóvel gerava frutos no momento da ocupação pelo expropriante ou se possuía determinado grau de utilização da terra ou de eficiência na sua exploração, conforme disposto no § 2º. Os juros compensatórios remuneram o potencial de rentabilidade do imóvel, independente do seu efetivo aproveitamento econômico no momento da sua retirada da posse do proprietário. Os §§ 1º e 2º do art. 15-A prestigiam tão somente a propriedade empregada para fins econômicos, desconsiderando-a como valor em si, embora se trate de direito fundamental protegido pelo art. 5º, XXII, da Constituição.

46. Nesse sentido, verifico que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive em precedentes anteriores ao julgamento do pedido cautelar formulado nesta ADI, reconhece a incidência dos juros compensatórios independentemente do aproveitamento econômico do imóvel expropriado. Veja-se, a título exemplificativo, os seguintes julgados:

DESAPROPRIAÇÃO. IMISSAO PREVIA DE POSSE.

**ADI 2332 / DF**

DIREITO A JUROS COMPENSATORIOS, CUJO COMPUTO NÃO DEPENDE DA RENTABILIDADE DO IMÓVEL OCUPADO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. (RE 85.704, Rel. Min. Rodrigues Alckmin, j. em 06.05.1977).

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, de minha relatoria, j. em 10.09.2013)

47. Já o § 4º do art. 15-A, ao excluir o tempo anterior à aquisição do imóvel da incidência de juros compensatórios, viola a cláusula constitucional da justa indenização a ser paga ao expropriado, estabelecendo privilégio indevido ao ente expropriante. Isso porque diminui, de modo irrazoável, o valor de mercado do bem que tenha sido objeto de imissão provisória na posse ou de desapropriação indireta pelo poder público. Explico.

48. A jurisprudência dominante desta Corte entende que, com a imissão provisória, o Estado passa a exercer somente a posse do bem, permanecendo o expropriado com as demais prerrogativas de

**ADI 2332 / DF**

proprietário, incluindo a faculdade de alienar o bem para terceiros. Ocorre que, eventual novo proprietário tenderá a ofertar um valor significativamente menor pelo imóvel no momento das tratativas para a celebração do contrato de compra e venda, considerando que, caso a perda da propriedade seja consumada pela conclusão do processo desapropriatório, não receberá juros compensatórios referentes ao período anterior à sua aquisição.

49. Com efeito, a consequência da restrição à incidência de juros é gerar um duplo prejuízo ao titular da propriedade objeto de imissão provisória na posse ou de desapropriação indireta. O primeiro decorre do ingresso do poder público no imóvel. Tal fato, por si só, torna o bem menos atrativo ao mercado. Isso porque eventuais interessados saberão que há uma possibilidade real de perda da propriedade, que somente será indenizada após um longo processo de desapropriação e segundo o regime dos precatórios. Essas circunstâncias tornam o investimento no imóvel altamente arriscado, o que acaba por influenciar decisivamente na depreciação do seu preço.

50. A atual redação do § 4º do art. 15-A proporciona um segundo prejuízo ao titular da propriedade. Além de sujeitar-se ao procedimento expropriatório e ao regime de precatórios, o eventual adquirente não poderá receber juros compensatórios relativos ao momento anterior à sua aquisição, direito que derivaria da lógica dos contratos de compra e venda. Afinal, com a aquisição do imóvel, transferem-se para o adquirente todos os encargos, ações e direitos a ele inerentes, o que deveria incluir os juros compensatórios não recebidos pelo proprietário anterior. A restrição claramente agrava a situação jurídica do titular, pois diminui o já depreciado valor de mercado do bem expropriado e dificulta a sua alienação.

51. Diante desse quadro, restaria ao expropriado aguardar pacientemente o longo procedimento expropriatório ou dispor de sua

**ADI 2332 / DF**

propriedade por um valor bastante depreciado pelas circunstâncias narradas. Por essas razões, considero que esta restrição à incidência dos juros compensatórios viola o direito de propriedade do titular do imóvel, na medida em que impõe limites irrazoáveis à sua disponibilidade.

52. Por fim, nos termos do julgamento cautelar, não vislumbro qualquer inconstitucionalidade no § 3º do art. 15-A, uma vez que o dispositivo se limita a estender o regime jurídico dos juros compensatórios na desapropriação às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta e às ações que visem à indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público. Não há aqui qualquer inovação normativa, de modo que não há que se falar em inconstitucionalidade.

53. Diante do exposto, concluí meu voto no sentido de confirmar neste particular a decisão cautelar para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 4º, do art. 15-A, do Decreto-lei nº 3.365/1941, por entender que são incompatíveis com a exigência constitucional de justa indenização na desapropriação (art. 5º, XXIV, CF/88) e com o direito fundamental de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88).

54. Registro, uma vez mais, que fiquei vencido com relação a esse ponto. No julgamento desta ação, a maioria dos membros do STF votou pela constitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 4º, do art. 15-A, do Decreto-lei nº 3.365/1941, de forma que as normas neles veiculadas tiveram a sua validade confirmada. De acordo com o entendimento da maioria, os juros compensatórios não se destinam a recompor a perda, em si, da posse do bem, mas sim as perdas decorrentes da impossibilidade de exploração econômica do bem.

V. LIMITAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS PREVISTA NO § 1º DO ART. 27.

**ADI 2332 / DF**

55. A última questão a ser analisada na presente ação direta trata da validade da limitação da incidência de honorários advocatícios, prevista no § 1º do art. 27 do Decreto-lei nº 3.365/1941 segundo a redação conferida pela Medida Provisória nº 2.183-56/2001. A bem da clareza, confira-se novamente o teor do dispositivo:

Art. 27. (...)

§ 1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais).

56. Percebe-se que o dispositivo regulamenta os honorários sucumbenciais devidos no processo expropriatório, fixando (i) a sua base de incidência (diferença entre o preço oferecido pela Fazenda e o valor fixado em sentença), (ii) percentuais mínimo e máximo (de meio a cinco por cento), e (iii) valor nominal máximo (R\$ 151.000,00 – cento e cinquenta e um mil reais).

57. Tenho que, também neste ponto, a decisão cautelar deve ser confirmada. Destaco, inicialmente, que o § 1º do art. 27 em nada inova na base de cálculo da verba honorária, pois a diferença entre o preço oferecido pela Fazenda e o valor fixado em sentença consiste, precisamente, no quantum da sucumbência do ente expropriante. Não há, portanto, qualquer inconstitucionalidade na fixação da base de cálculo da verba honorária.

58. Não vislumbro igualmente inconstitucionalidade na fixação de alíquotas mínima e máxima para os honorários sucumbenciais. De fato, parece-me que o legislador, em juízo de ponderação entre os

**ADI 2332 / DF**

valores colocados em jogo (i.e.: remuneração adequada do trabalho realizado pelo advogado versus custo da desapropriação para a coletividade), entendeu por bem estabelecer um gradiente dentro do qual os honorários advocatícios devem ser fixados. Por diversas razões, não vislumbro qualquer inconstitucionalidade nesta medida.

59. Primeiro, porque considero que, nos casos de ponderação legislativa, o juiz deve atuar com maior deferência no controle das opções realizadas pelo legislador. Segundo, pelo fato de a ponderação levada a cabo pelo legislador ter observado o princípio da proporcionalidade (art. 5, LIV, da CF/88). De fato, considero que a fixação de percentuais mínimo e máximo para os honorários sucumbenciais, respectivamente de 0.5% a 5% (meio a cinco por cento) da diferença entre o preço oferecido pela Fazenda e o valor fixado em sentença, é adequada, necessária e proporcional em sentido estrito, observando os três testes da proporcionalidade. Adequada, pois provê remuneração satisfatória ao advogado; necessária, pois não se vislumbra medida que seja inequivocamente menos gravosa ao direito de o advogado perceber remuneração adequada, e que seja igualmente protetiva ao Erário; proporcional em sentido estrito, pois não se considera que o custo decorrente da restrição do quantum da verba honorária supere as vantagens ligadas à proteção do Erário. Terceiro, pois esta previsão normativa resguardou ao magistrado a possibilidade de fixar o percentual – desde que, obviamente, dentro dos limites mínimo e máximo – de maneira concreta, isto é, à vista das peculiaridades da ação de desapropriação que se encontra sob sua análise.

60. O mesmo não se pode dizer em relação ao teto de R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais) para os honorários sucumbenciais, que, por um conjunto de razões, parece-me inconstitucional. A primeira delas diz respeito à ausência de esclarecimento dos fatores que conduziram ao arbitramento deste patamar máximo, ao invés de qualquer outro. Assim, o valor estipulado

**ADI 2332 / DF**

carece de fundamentação adequada, soando um tanto quanto arbitrário.

61. Segundo, porque a definição a priori de um valor nominal como limite máximo para os honorários advocatícios não permitirá que o juiz sopesse as especificidades do caso concreto à luz dos critérios estabelecidos no artigo 85 do Código de Processo Civil, quais sejam, o grau de zelo do profissional, o lugar da prestação do serviço, a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço.

62. Portanto, a disposição em análise poderá render honorários advocatícios idênticos a advogados que atuem com diferentes graus de zelo profissional e em causas bastante diversas em termos de relevância, complexidade e abrangência territorial. Imagine-se a desapropriação de uma enorme gleba cujo processo perdure por décadas e apresente complexidade acima da média. Pois bem, o advogado que patrocinou esta causa poderá receber honorários sucumbenciais idênticos aos percebidos por colega que atue em processo expropriatório significativamente mais simples e rápido, desde que, e. g., a aplicação do percentual mínimo de 0.5% supere o teto em ambos os casos. Na hipótese é patente a violação à isonomia e a ausência de remuneração adequada ao advogado que atuou no primeiro caso, ainda que se deva reconhecer que o valor máximo não é irrisório.

63. Esta circunstância foi bem ressaltada pelo Ministro Neri da Silveira em seu voto em sede cautelar, no qual salientou que “se é certo que o valor do teto é, em si, significativo, pois ninguém há de entender que esse valor é pequeno, o que não me parece possível, entretanto é deixarmos de considerar que há determinados processos de expropriação, em que, mesmo estabelecendo o mínimo de meio por cento como percentual razoável, justo para honorários, o trabalho que esses processos podem dar, por vinte, vinte e cinco anos de tramitação, justifica que resulte montante superior ao quantum ora previsto como teto

**ADI 2332 / DF**

referente à remuneração do serviço profissional de advogado. Tenho que não é possível estipular um teto, desde logo, para qualquer tipo de processo. Há processos, como a desapropriação do Galeão, referida anteriormente, que continuam até hoje, sem solução definitiva.”

64. Ademais, ainda que a cláusula constitucional do justo preço nas indenizações não incida sobre os honorários advocatícios, na medida em que se trata de verba do advogado e não do expropriado, encontra-se presente o risco de violação indireta ao art. 5º, XXIV, da Constituição. Conforme destacado pelo Ministro Marco Aurélio no julgamento da medida cautelar, não deve ser desconsiderada a hipótese de, diante da fixação de limite máximo de honorários aquém do que o advogado considera adequado cobrar e o seu cliente aceita pagar, eles venham a pactuar a destinação de parcela da indenização para a complementação dos honorários, algo que, naturalmente, prejudicará o direito do expropriado à justa indenização. Confirma-se elucidativo trecho do voto de S. Exa.:

“O que sustenta a condenação nas despesas processuais é justamente a impossibilidade de alguém, compelido a ir a juízo defender direito próprio, caso vencedor, vir a sofrer uma diminuição patrimonial. Receio que, aqui, ao fixar-se o limite, isso possa ocorrer em detrimento da indenização justa e prévia definida na Carta da República.

Diante de uma desapropriação de envergadura maior, não se contentará o grande profissional da advocacia – o profissional responsável – com a limitação dos honorários e haverá de contratar com o próprio cliente. Este tirará a complementação dos honorários da indenização justa prevista na Carta”. (fls. 392)

65. A questão também não passou despercebida ao Ministro Sepúlveda Pertence, para quem “a lei pode, assim como fixou

**ADI 2332 / DF**

para sentenças condenatórias em geral, entre dez e vinte por cento da condenação, fixar o limite de cinco por cento do valor da condenação. O que me parece desarrazoado é o valor absoluto estabelecido na parte final de R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais). Na verdade, isso ocorre na maioria das desapropriações, o advogado efetivamente trabalha pelos honorários de sucumbência. É absolutamente excepcional que haja pró-labore e a fixação de honorários maiores do que aqueles que vierem a ser objeto de condenação de sucumbência. Esse valor absoluto de R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais) (...) vai resultar na existência de contrato diverso e, aqui, o expropriado vai extrair da sua indenização o complemento dos honorários de advogado.”

66. Portanto, julgo constitucionais os percentuais mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios, dispostos no § 1º, do art. 27, do Decreto-lei nº 3.365/1941. Contudo, declaro a inconstitucionalidade da expressão “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)” por violação ao princípio da proporcionalidade e por possibilitar uma violação reflexa ao justo preço na indenização do expropriado (art. 5º, XXIV, da Constituição).

VI. Conclusão

67. Por todo o exposto, voto no sentido de confirmar a cautelar deferida, exceto em relação à fixação dos juros compensatórios no percentual de seis por cento ao ano, que julgo constitucional. Desta forma, julgo parcialmente procedente o pedido para (i) declarar a inconstitucionalidade do termo “até” contido no art. 15-A, *caput*, do Decreto-lei nº 3.365/1941; (ii) declarar a constitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 4º, do art. 15-A; e (iii) declarar a inconstitucionalidade da expressão “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)”, inserta no § 1º, do art. 27, do Decreto-lei nº 3.365/1941. Confiro interpretação conforme a Constituição à base de cálculo de incidência dos



ADI 2332 / DF

juros compensatórios, prevista no caput, do art. 15-A do citado Decreto-lei, de modo a fazer incidir juros compensatórios na desapropriação sobre a diferença entre 80% do preço ofertado por ocasião da imissão provisória na posse e o valor fixado na sentença.

É como voto.

**17/05/2018****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Boa tarde, Presidente, Ministra Rosa, Ministros, Doutora Raquel.

Início cumprimentando ambas as sustentações orais - Doutor Osvaldo Pinheiro Ribeiro Júnior, pela OAB; Doutora Grace, pela Advocacia-Geral da União. Também parabênzo e cumprimento o Ministro Luís Roberto Barroso pelo detalhado voto.

Presidente, em última análise, entendo que o assunto da presente ação direta de inconstitucionalidade nada mais é do que a análise da compatibilidade prevista o inciso XXIV do art. 5º da Constituição Federal, a justa e prévia indenização -, a razão da edição dessa norma, dos pronunciamentos - citados anteriormente pelo Ministro Luís Roberto - do próprio Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, sempre foi a mesma: a de como estabelecer, dentro da garantia do direito de propriedade, a possibilidade lícita de uma invasão ao direito de propriedade, a desapropriação, mas garantindo a justa indenização. Foi essa razão que pautou, a meu ver, a própria criação da ideia de juros compensatórios, que, no Brasil, é uma criação jurisprudencial, sendo consubstanciada nas Súmulas 164 e 618 do Supremo Tribunal Federal. Essa foi a razão da edição da presente norma.

A partir dessas alterações, seja a alteração principal, prevista e afastada pela cautelar do Supremo Tribunal Federal, a fixação até seis por cento de juros compensatórios, sejam as demais normas impugnadas, que também dizem respeito à abrangência, quer a da base de cálculo, quer do que poderia ser aferido como de real utilização da propriedade, resta saber se todas essas normas editadas levaram em conta o preceito constitucional da justa indenização, se houve justiça ou não na indenização.

Antes de entrar na questão da justiça da indenização, acompanho o eminente Ministro Luís Roberto Barroso na questão do afastamento da

**ADI 2332 / DF**

inconstitucionalidade formal da medida provisória. Aqui, a própria mudança de situação econômica e o próprio interesse público e econômico do poder público justificaram a edição da medida provisória.

Também analiso - e isso foi levantado da tribuna e em memoriais - a questão de eventual prejuízo parcial da ação. Houve uma alteração legislativa, em 2017, a Lei 13.465, que alterou a Lei 8.629, mas tão somente em relação à reforma agrária. Obviamente, a medida ora impugnada é muito mais ampla do que isso, permanecendo, aqui, o interesse do julgamento.

Em relação à questão principal, da justiça da indenização, não é demais lembrar e reafirmar o que disse o Ministro Luís Roberto Barroso: os cenários econômicos eram totalmente diversos.

O que fez, à época, o Supremo Tribunal Federal, consolidando essa criação pretoriana de juros compensatórios? Evitar, de uma forma jurisprudencial, que o direito de propriedade, ao ser invadido pela desapropriação, não acarretasse uma justa indenização. Inicialmente seis por cento, depois, doze por cento, em virtude dessa necessidade à época. Mas a própria ideia de juros compensatórios, desde a sua criação e a partir dessa legislação, a primeira legislação a disciplinar detalhadamente isso, nasceu e se desenvolveu separadamente da de indenização pelo valor do imóvel.

Não há nenhuma dúvida hoje - e a legislação assim garante - que, mesmo que aumente eventualmente a inflação, mesmo que haja uma piora econômica, a reposição do valor principal continua garantido independentemente dos juros compensatórios. Os juros compensatórios seriam um *plus* absolutamente necessário para o que se deixou de ganhar, se deixou de obter daquele imóvel que era seu, em virtude da desapropriação. E, nessa fixação, a razoabilidade que leva a justiça da indenização deve ser comparada com dados de mercado.

O Ministro Luís Roberto Barroso citou a caderneta de poupança, mas qualquer das aplicações que hoje nós verificarmos não chega nem na metade, nem perto de 12%. Então, houve um desbalanceamento.

A razão que fez com que o Supremo Tribunal Federal, por meio de

**ADI 2332 / DF**

súmulas, fixasse, com toda a criação, a lei de usura, inclusive, já citada, os 12%, a razão que fez com que o eminente Ministro Moreira Alves, no voto condutor da concessão da medida cautelar, afastasse essa norma para manter a justa indenização.

Ao permanecer essa cautelar, o que nós teríamos, na verdade, seria a transformação da justa indenização para uma injusta indenização, mas em relação ao Poder Público. Injusta porque passaria a enriquecer sem causa aquele que foi desapropriado. Basta verificar - isso, infelizmente, foi se ampliando com o tempo - o enorme mercado que existe de transferências, vamos dizer assim, de bens já desapropriados com deságio gigantesco, porque aqueles que exploram jogam no tempo, porquanto nenhuma aplicação daria nem perto do que dá os 12% de juros.

Isso levou ao absurdo - citado no memorial da Advocacia-Geral da União e referido também pelo eminente Ministro-Relator - de, nas desapropriações do INCRA, em números percentuais, 33% sejam para pagar o principal e 59%, para pagar os juros compensatórios. A continuar isso, daqui a cinco anos, nós teremos quase 80% só para pagar os juros compensatórios, demonstrando que há não só um desbalanceamento, uma desproporcionalidade, que transformou em injusta indenização, acarretando o enriquecimento ilícito daquele que vem a ser indenizado, mas também que, ao se manter essa cautelar no tocante ao afastamento dos 6%, nós estaremos inviabilizando totalmente as políticas públicas de desapropriação, porque somente vão conseguir pagar os juros compensatórios e não mais novas desapropriações, já que não haverá a destinação orçamentária para isso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Ministro Alexandre, Vossa Excelência me permite uma reflexão respeitosa, que se dirige também ao Ministro Barroso? Eu tenho sustentadas dúvidas, pela minha experiência pessoal como administrador e como integrante de uma Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, durante muitos anos, dúvidas essas que agora foram aprofundadas pela sustentação da eminente Advogada-Geral da União, no sentido da constitucionalidade dos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 15-A, impugnados na

**ADI 2332 / DF**

inicial. Eu ousou pensar, que não há nenhuma incompatibilidade destes parágrafos com aquilo que assenta a Constituição, no art. 5º, XIV, naquilo que respeita à justa indenização. Nós sabemos que existem propriedades que passam, muitas vezes, por várias gerações, absolutamente improdutivas, enormes latifúndios. E há um automatismo, houve, porque, como muito bem disse o eminente Ministro Barroso, esses juros compensatórios não nasceram por força de lei, mas sim por uma criação pretoriana, jurisprudencial. E eles vinham sendo e continuam sendo concedidos automaticamente. A partir da desapropriação, correm juros moratórios e compensatórios. Não vou entrar na questão dos 6%, porque eu acho que o Ministro Barroso resolveu isso com grande razoabilidade. Mas eu pergunto: por que que o desapropriado não haveria de comprovar a renda que perdeu ou que deixou de ganhar em face da desapropriação?

Diz o § 1º: os juros compensatórios destinam-se apenas a compensar a perda da renda comprovadamente sofrida pelo proprietário; § 2º: não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir grau de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero. Aí vem o art. 3º, disposto no *caput* desse artigo: aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta - nós conhecemos bem, quando o poder público vai e invade um terreno por qualquer razão legítima, em geral -, bem assim às ações que visem à indenização por restrições decorrentes de atos do poder público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença; e § 4º: nas ações referidas no § 3º, não será o poder público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação.

Então, eu realmente penso e até gostaria de suscitar a reflexão do douto Plenário, no sentido de que estes dispositivos impugnados, a meu ver, não confrontam diretamente com a justa indenização prevista na Constituição. Qual o problema de o proprietário vir a juízo e comprovar que houve realmente uma perda pela desapropriação que sofreu? Isso é

**ADI 2332 / DF**

corriqueiro. O juízo avaliará e o proprietário expropriado poderá comprovar, por todos os meios de prova em Direito admitidos. Então essa é uma dúvida que eu tenho e, salvo engano, Ministro Barroso, Vossa Excelência considerou inconstitucionais estes artigos, salvo o § 3º.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Presidente, um brevíssimo comentário. Eu acho que a reflexão do Ministro Lewandowski é de grande relevância e tem profundidade e sofisticação. O entendimento, no entanto, é que o que você compensa é a perda da posse e não a perda de renda.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - O juro compensatório, se Vossa Excelência me permite, é apenas para compensar o período em que o proprietário ou até o posseiro, nos casos previstos, poderia fazer o uso da sua terra para adquirir alguma renda e não o fez. O compensatório é diferente dos outros juros que incidem nos casos de desapropriação.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Se for um imóvel residencial, por exemplo, não gera renda. Porém, mais do que isso, do contrário o poder público pode se imitar na posse do bem, fica lá durante uns dez, quinze anos da duração do processo e não pagar nada de juros compensatórios, sob o fundamento de que a propriedade não rendia, não apresentava renda.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Paga juros moratórios e mais correção monetária. Agora, o proprietário, ao meu ver, não teve uma perda de renda, porque renda não havia, ele não explorava o imóvel. Ele precisa vir a juízo e provar que teve um prejuízo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Juros moratórios são uma penalização pelo não cumprimento de uma obrigação a tempo e a hora.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Exatamente. E os compensatórios compensam um prejuízo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Juros compensatórios remuneram a utilização da coisa alheia. Portanto, se aplicarmos o critério de Vossa Excelência, o Estado poderia utilizar a

**ADI 2332 / DF**

coisa alheia por dez, quinze anos, de graça.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Não, mas aí ele já indenizou. Ele pagou, fez uma indenização prévia. A complementar será discutida em juízo. Vai pagar os 6% de juros moratórios e mais a correção monetária. Agora, o que nós vemos nesse Brasil, a experiência demonstra que a grande parte das terras são absolutamente improdutivas, são passadas por gerações e mais gerações, não são utilizadas.

Qual é a renda? Por que o Estado tem de vir e pagar uma renda que jamais seria auferida? Há exatamente uma hipótese aqui em que a utilização da terra e eficiência de exploração são iguais a zero. Vai se indenizar o quê, do ponto de vista da compensação? Juros moratórios e o justo valor acrescido de juros moratórios e mais a correção monetária! Eu não tenho nenhuma dúvida, inclusive, no percentual que Vossa Excelência fixou.

Se nós, por exemplo, formos a juízo e pleitearmos danos morais ou materiais, nós temos que comprová-los efetivamente, fora dessa hipótese da indenização. Isso é objeto de prova, em qualquer tipo de ação cível. Por que justamente na desapropriação por interesse social, que, em geral, recai sobre terras que não são utilizadas e que serão utilizadas para fins de reforma agrária ou outro interesse de caráter público? Eu penso, com devido respeito, que isto precisa ser comprovado. Isso eu digo, quer dizer, é a perda efetiva com relação ao prejuízo ou aos ganhos que a pessoa deixou de realizar.

É por isso que o Ministro Alexandre de Moraes disse que há um verdadeiro mercado paralelo de vendas de imóvel já desapropriados, de precatórios, inclusive, que, muitas vezes, equivalem a um prêmio de loteria esportiva.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)
- Deixa eu só como Relator brevemente. Se as terras forem improdutivas, a Constituição prevê uma forma alternativa de indenização, que não é em dinheiro, é com base em títulos da dívida. Portanto, para a improdutividade há uma solução constitucional.



ADI 2332 / DF

Agora decompondo as categorias da desapropriação, nós temos o seguinte: você tem o valor da propriedade; você tem a correção monetária, que se limita a manter atualizado o valor da propriedade; você tem os juros moratórios, que se limitam a remunerar o fato de que o poder público não cumpriu a obrigação a tempo e a hora. De modo que a única remuneração pelo uso indevido, ou de interesse público, ou de interesse social da propriedade de alguém, é o pagamento de juros compensatórios, senão existe o enriquecimento sem causa do Estado, que vai ocupar, durante dez, quinze anos, aquela propriedade. Faz um depósito, geralmente, de valor inexpressivo e vai pagar daí a quinze anos, geralmente para a linha sucessória do proprietário que foi desapossado.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Ministro Luís Roberto Barroso, Vossa Excelência entende juros compensatórios como sinonímia de lucros cessantes?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Não. Eu entendo juros compensatórios como algo que se deve para compensar alguém que foi desapossado.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - A perda da possibilidade de continuar usufruindo do imóvel?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Isso. Mesmo que não gere renda.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Até que receba a indenização.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- É isso, exatamente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Então é, de forma geral, abrangente, lucros cessantes.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Inclusive.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Agora, só uma observação. Na verdade, não é o desapossado que deve provar que ele poderia lucrar e não o fez em razão da desapropriação. É o Estado que tem que provar que...



ADI 2332 / DF

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não, porquanto fato constitutivo dos juros.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Mas veja o seguinte: os juros compensatórios...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Compensatórios, sim. Daí, a meu ver, a valia do § 1º do artigo 15-A:

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

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Daí nós vamos dizer quando ele vai começar a auferir renda. Ele pode ser desapropriado. E pode, eventualmente, ter uma expectativa de lucros cessantes.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Estou preocupado com o ônus da prova, porque percebi a colocação de Vossa Excelência como o atribuindo ao Poder desapropriante. A meu ver, não; a meu ver, o proprietário é que deve comprovar a perda sofrida.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Ministro Marco Aurélio, se o Estado depositar o valor justo, não tem problema nenhum.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sim, sim, cessa tudo. Sabemos que, pela prática, não há esse depósito. E a indenização – assim quer a Lei das leis, que é a Constituição Federal – deve ser uma indenização justa.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Agora, essa justiça da indenização é bifronte, quer dizer, justa indenização significa ser justa para o desapropriado e justa para o Estado também, não é verdade?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sendo justa para o proprietário, já o é para o próprio Estado.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Aqui não é nem justiça. A justeza da desapropriação é o valor. Como, ao se imitar na posse, o proprietário fica afastado, sem condições de uso, é que se prevê o juro compensatório. O Ministro Marco Aurélio tem razão.

**ADI 2332 / DF**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Receio que, daqui a pouco, o Tribunal conclua que o proprietário deve indenizar o Poder desapropriante!

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu tenho a impressão, Presidente, de que, se se fizer um levantamento histórico - essa questão aflora no julgamento desta cautelar que já lá se vão muitos anos -, vai se ver que a súmula sobre os juros compensatórios veio para resolver, inclusive, o problema da falta de correção monetária. Só depois é que se fez o ajuste sobre a correção monetária. Essa é a primeira premissa.

Eu estava relendo este caso e, para aqueles que gostam de examinar os fatos e prognoses na jurisdição constitucional ou aqueles que gostam de avaliar - e o Brasil é um bom laboratório para isso - a questão de uma possível inconstitucionalização, uma incongruência entre fatos e normas, ou um avanço nesse sentido, este é um bom um acórdão, porque, de fato, os próprios Ministros discutem aspectos ligados a um momento e outro desse processo, inclusive porque houve juros de 6%, como compensatórios, depois passaram para 12%, claro que numa ambiência econômica muito diferente daquela em que veio a medida provisória.

Acho que o debate é importante não só pelo que vai ficar assentado aqui, mas pelas possibilidades de mudança. A experiência que todos nós temos, por exemplo, na Advocacia Pública, nos leva a verificar que, muitas vezes, esse debate, eu acompanhei, por exemplo, Ministro Alexandre, o famoso caso da Fazenda Annoni, no Rio Grande do Sul, todos conhecem. É fruto de uma invasão. A União desapropriou para reforma agrária. Depois veio a conclusão, inclusive do Supremo Tribunal Federal, de que não se tratava de desapropriação para reforma agrária, que era, à época, um imóvel produtivo. A invasão a fizera improdutiva.

E, em algum momento, Ministro Lewandowski, descobriu-se que era mais fácil comprar o Estado do Rio Grande do Sul inteiro do que indenizar a Fazenda Annoni. Esse é o quadro. Juros compensatórios e moratórios desde a invasão. É esse o quadro. É claro que os pobres proprietários saem de cena e entram, aqueles que chamei, Ministro Fux, esses dias, no caso dos precatórios, os "precatoristas", que têm hoje uma

**ADI 2332 / DF**

grande influência, inclusive nas eleições da Ordem dos Advogados do Brasil.

Então, eu, como Advogado da União, enfrentei, por exemplo, um caso, mais de um, tratando - aqui não de desapropriação -, vou dar até o nome, era um precatório enorme, Presidente, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, no TST, Ministra Rosa, no TST.

Era um caso em que ganhávamos, à época, pela União, a tese de não aplicação do Plano Collor, mas, na Justiça do Trabalho e, em geral, as Autarquias perdiam. E faziam questão de perder: não impugnavam, não atuavam. Chamei atenção para isso, entramos com rescisória, o TST deu cautelar. Deve ter herdado algum desses planos lá, deve ter convivido com isto.

Para surpresa, Presidente, de todos, aqueles precatórios já não estavam mais nas mãos dos professores, dos servidores. Estavam nas mãos de um grande escritório de advocacia trabalhista aqui de Brasília. Isso que o Ministro Alexandre estava apontado é a pura realidade. Isso vira, na verdade, um grande negócio.

É claro que tem que se buscar a justa indenização. E o ideal mesmo - Ministro Barroso tocou no ponto certo - se o Estado aproximasse, talvez, na oferta, e acho que há esse esforço.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - É porque hoje há perícia prévia antes da imissão de posse. E o valor se aproxima muito.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E 80% do valor.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - É claro, o valor, praticamente já não há mais disputas.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Se se aproxima, a questão residual ou remanescente passa a ser quase que não significativa.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - É mínima.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ministro, e a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe exatamente que se tenha a provisão.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Que haja provisão, a

**ADI 2332 / DF**

provisão.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Porque era isto que acontecia nas décadas de 60 e 70: decretava-se a desapropriação, conseguia-se a imissão na posse, sem se ter. Tinha-se o "verbo" nos palanques, mas não se tinha verba nos cofres. E aí, com o "verbo" se ganhava voto, e com verba não se fazia o que precisava de se fazer. E a herança nossa, que fomos todos de Advocacia Pública, sabemos qual é: montantes que, se deixar de pagar tudo, durante tantos meses, não se consegue pagar aquele precatório. É isso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Agora, Ministro, Vossa Excelência citou o exemplo da Fazenda Annoni. Eu queria também trazer à colação uma experiência pessoal.

Fui, há cerca de trinta anos, Secretário Jurídico de um grande Município da Região metropolitana de São Paulo. E, lá, havia um enorme terreno abandonado, que se transformou num depósito de lixo, de entulho, por absoluta incúria dos proprietários que jamais ligaram para esse terreno, jamais cercaram, tomaram conta dele. Enfim, esse terreno acabou sendo desapropriado até em razão dos problemas sanitários que ele causava. E esses proprietários, ou seus herdeiros, vieram a Juízo pleitear os juros compensatórios de um terreno com relação ao qual jamais tomaram qualquer providência, jamais foi explorado para qualquer fim. Portanto, qual é a perda que tiveram com relação à desapropriação? A meu ver, nenhuma. Por isso que acho que esses parágrafos do art. 15-A não conflitam com o direito à justa indenização que prevê a Constituição, porque o proprietário precisar vir a Juízo dizer assim: "Olha, eu tive esse prejuízo"; assim como no dano moral, dano material e em outras circunstâncias, como estamos habituados a ver na vida forense.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Eu agradeço todos os apartes, Ministro Ricardo, inclusive iniciei a tocar nesse ponto porque me preocupa muito.

Volto ao que eu disse no início, a análise principal, aqui, é, como disse a nossa Presidente, a justeza ou não da indenização. E o Ministro

**ADI 2332 / DF**

Gilmar, num dos apartes, lembrou bem que, quando o Supremo Tribunal Federal consagrou a criação dos juros compensatórios, na verdade, naquele momento, o Supremo foi mais além, porque colocou, dentro da compensação dos juros, a correção monetária; o que não é mais necessário, a partir da lei. Ou seja, a ideia de uma atualização somente em virtude da perda inflacionária não está mais na definição, hoje, dos juros compensatórios. Aqui me parece que a compensação pretendida é exatamente, não só como colocou o Ministro Marco Aurélio, os lucros cessantes, mas os danos emergentes, aquilo que perdeu ou deixaria de ganhar.

Eu lembraria casos - e atuei nesses casos como membro do Ministério Público do Estado de São Paulo - de indenizações bilionárias da Serra do Mar, onde se colocava juros compensatórios sendo que a pessoa não podia tirar uma árvore, só que se colocava os juros como se lá pudesse construir grandes hotéis, grandes estabelecimentos. Ora, compensação do quê, se agora a lei estabelece, de forma clara, a justa indenização, a correção monetária pelo não pagamento e os juros moratórios; se ele não auferia nenhum lucro e nunca poderia? Isso gerou uma revisão geral das indenizações, e se verificou - como eu havia citado e o Ministro Gilmar reafirmou - que aqueles precatórios não estavam mais nas mãos de nenhum dos proprietários, uma verdadeira indústria.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro, Vossa Excelência me permite?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Lógico.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É que os proprietários não têm fôlego para aguardar a satisfação do precatório pelo Estado. Daí cederem, “na bacia das almas,” o crédito.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Concordo, Ministro Marco Aurélio, mas também há o outro lado. O proprietário às vezes não tem fôlego, mas há gente com muita sede do outro lado, para inflar esse valor indenizatório.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É o sistema.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Essa observação é

**ADI 2332 / DF**

importante, porque veja que já não estamos falando da indenização da própria propriedade, mas de um outro tipo de transação. Quando se admite isso, já estamos fazendo uma transação muito sofisticada no mercado financeiro.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - E o que acaba ocorrendo é que o pêndulo da justiça da indenização se transforma novamente em injusto, mas para o Poder Público.

A meu ver - e essa é a minha análise final, Presidente -, aqui, há regras que garantem uma indenização justa, há outras que poderiam realmente afastar esse sentido. É importantíssimo se verificar que a ideia de juros compensatórios não é mais a ideia da criação pretoriana, que abarcava também a correção monetária. Ninguém, hoje, numa indenização, vai perder o seu direito à correção monetária e juros moratórios, agora, se ele não auferia nada, nenhum lucro, não utilizava, vira um grande negócio conseguir ser desapropriado, e quanto mais demorar, melhor ainda.

Dentro dessa ideia de se evitar indenizações exageradas, pode ser a justa indenização, mas não pode ser exagerada, porque o cofre é um só. Dentro dessa perspectiva de que, hoje, há a previsão não só da correção monetária, a previsão do juros moratórios e, além disso, dos juros compensatórios, eu, em relação aos seis por cento, acompanho integralmente o Ministro Luís Roberto Barroso, também afastando o "até".

O "até" geraria uma insegurança jurídica inacreditável. Imagine, numa mesma comarca, terras absolutamente idênticas, um juiz fixa três por cento; outro, quatro por cento. Isso geraria uma insegurança jurídica muito grande. Então, o patamar de seis por cento ao ano é razoável. Também, aqui, quanto à base de cálculo, acompanho Sua Excelência, o Ministro Luís Roberto Barroso, que deu uma interpretação conforme no sentido de incidir os juros compensatórios sobre a diferença entre os oitenta por cento do preço, ofertado em juízo na imissão provisória da posse, e o valor fixado na sentença. Também parece bem razoável essa interpretação. Acompanho Sua Excelência.

Não acompanho e, aí, abro uma divergência parcial, exatamente em

**ADI 2332 / DF**

relação aos §§ 1º, 2º e 4º. Não me parece que os §§ 1º, 2º e 4º estejam a macular o direito de propriedade ou a retirar a justeza da indenização. O § 1º do art. 15-A diz: Os juros compensatórios destinam-se apenas - e até aqui é uma repetição - a compensar. A compensar o quê? A perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário. A perda da propriedade é compensada pelo valor principal, pela correção monetária e pelos juros moratórios, como se ele houvesse vendido para alguém. Não pode o Estado, o poder público, ser um comprador que paga mais. Tem que pagar igual. Tem que pagar, no sentido *lato*, tem que entrar com a justa indenização.

Agora, o que compensa a propriedade não é mais os juros compensatórios. A criação pretoriana que abarcava para tentar resolver o grave problema inflacionário, essa criação pretoriana foi superada pela Lei. E a própria Lei, a meu ver, e pedindo vênias ao Ministro Luís Roberto Barroso, é razoável, prevendo que:

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

O poder público não tem como comprovar a renda sofrida pelo proprietário.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro, a partir dessa premissa, Vossa Excelência não entende que, se assim o é, eles não podem ser tarifados? O que ocorre normalmente no processo de desapropriação? O juiz atua – e atua diante dos elementos probatórios coligidos – e fixa os juros. Por isso é que, quando implementada a liminar – e houve o deferimento para expungir referência limitativa aos 6% –, formei na corrente majoritária.

Entendo que os juros compensatórios não podem ser tarifados.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Veja, eu falei aqui sobre o debate, que já ocorria anteriormente, que os juros compensatórios haviam sido inicialmente fixados em seis por cento e, depois, foram fixados em doze por cento. Veja que, por coincidência, neste momento, quer dizer, com a queda da própria inflação, é razoável que se estabeleça.

**ADI 2332 / DF**

E isso se faz no mundo todo, independentemente da liberdade de mercado, que você estabeleça que, para os créditos ou débitos da Fazenda Pública, você tenha um elemento em nome da própria segurança jurídica. Veja que seis por cento já é um índice bastante elevado se nós considerarmos todo... Quer dizer, para que haja uma atividade. Veja, nós estamos falando de desapropriação de propriedade improdutiva. É disso que nós estamos a falar. E veja que a compensação que se está dando - e agora retirado o "até" pela proposta do Ministro Barroso, e que era proposta também do Ministro Moreira Alves, do Ministro Celso de Mello, do Ministro Nelson Jobim e da Ministra Ellen Gracie, quando o debate se colocou -, nós estamos fixando, portanto, reconhecendo que aquela perda ocorrida pela posse ou pelo atraso...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Aqui é o caso de imissão na posse.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Imissão na posse, isto é a perda da posse.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Direito da posse de alguém submetida ao Estado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Da utilidade privada do bem, vamos usar uma expressão do professor Konrad Hesse.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Quer dizer, os 6% seriam pagos igualmente para aqueles que utilizaram a terra e para aqueles que não utilizaram. Se nós não exigimos a posse, nós vamos igualar aqueles que, durante anos e anos e gerações, abandonaram a terra e aqueles que produziram efetivamente a terra.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - É, mas eu estou ficando só no primeiro debate.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Ministro, Vossa Excelência me permite? Para compensar essa distinção e haver um tratamento igualitário, como quer a Constituição Federal, tem-se o § 1º, a revelar que os juros compensatórios destinam-se a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Pois é,



ADI 2332 / DF

mas isso está sendo considerado inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Eu, por exemplo, mantenho.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu também estou mantendo isso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mantenho o § 2º, no que revela:

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

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Porque senão estaríamos igualando aqueles que usam e os que não usam; os desidiosos e os produtivos. Isso é anti-isonômico, *data venia!*

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Bom, era só para dizer que essa tarifação se faz tendo em vista também o critério de segurança jurídica, porque o que se precisa ter? De fato, é uma solução expedita para a própria controvérsia em torno da desapropriação. Já vimos que a demora na decisão ocasiona todos esses impasses. De modo que me parece legítima a tarifação, em nome mesmo de uma solução definitiva para essas controvérsias.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Corre-se o risco de cometer injustiça, de ter-se perda superior a 6%, e essa perda não ser coberta. Então não haverá a justa indenização prevista na Constituição Federal.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ministro Alexandre, Vossa Excelência, portanto, considera constitucional a norma do § 1º.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Constitucional. O § 2º também não me parece inconstitucional:

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



ADI 2332 / DF

Será compensado o quê, aqui? Nada, porque - volto a insistir, acho que isso é muito importante - a criação, lá atrás, de juros compensatórios englobava correção monetária. Agora, não há necessidade; é só compensação de renda comprovadamente perdida pelo proprietário.

Então §§ 1º, 2º e 4º são também constitucionais, a meu ver. Essa é a minha única divergência.



17/05/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL

DEBATE

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Presidente, nós temos aqui um problema que considero conceitual, e eu gostaria de compartilhar com todos. O § 1º diz:

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

Na verdade, o que esse dispositivo está fazendo é frustrando a possibilidade de justa indenização e torcendo o sentido lógico, nuclear, do que sejam juros compensatórios.

Vejam a demonstração: o que estamos tratando aqui? É de desapropriação. A norma é geral; ela vale para todo o tipo de desapropriação.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -
Não. Neste parágrafo, acompanha:

"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" (...).

Que depois passou a ter norma específica, que inclusive terá embasamento constitucional diferente: os artigos 5º e 182. Então, apenas, para distinguirmos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Pois, então, vejamos tal situação. O que se está tratando aqui? Em um processo de desapropriação, qual é a situação típica de desapropriação? O Estado, querendo se imitar na posse, faz um depósito judicial e entra na posse do imóvel; geralmente, deposita uma quantia bem inferior à devida e passa a ocupar o imóvel. O processo de desapropriação leva em média entre dez e quinze anos, conforme documentação fornecida pelo INCRA à AGU, que me foi transmitida pela Doutora Grace. Portanto, esse

**ADI 2332 / DF**

proprietário fica de dez a quinze anos desapossado de seu imóvel e sem receber o preço justo. O que essa norma previu foi que, quando for fixado o preço justo, quanto à diferença entre tal preço e o dinheiro que ele pode levantar, sobre essa diferença incidem juros compensatórios. Tais juros remuneram o período em que ele ficou desapossado do bem, porque o valor do bem vai ser compensado pelo pagamento do preço ao final. Logo, esse cidadão, se não tiver juros compensatórios - que é a posição do Ministro Alexandre e do Ministro Lewandowski -, vai passar de dez a quinze anos sem o seu bem e sem nenhum proveito relativo ao bem, independentemente de renda.

Por exemplo, tenho uma casa em Itaipava. Infelizmente, estou trabalhando muito e não consigo usar a minha casa; logo, ela não me gera nenhuma renda e até, ultimamente, nenhum proveito. Isso quer dizer, então, que o Estado pode ocupar a minha casa e não me pagar nada? É essa lógica que vocês estão votando.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Devida vênua, Ministro Barroso, a lei não diz isso. Vossa Excelência interpretou.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- A lei diz: compensar a perda de renda; eu não tenho renda.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Vossa Excelência concluiu a partir de uma interpretação absolutamente respeitável, mas sua; não é a lei. A Lei diz:

"§ 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."

"Graus de utilização" significa potencialidade de utilização. Então, Vossa Excelência não está podendo utilizar sua casa em Itaipava, mas ela tem potencial de utilização; portanto, devidos os juros compensatórios.

Agora - eu não tenho, mas em tese -, eu tenho uma grande propriedade na Serra da Mantiqueira e eu não posso ir lá remover uma

**ADI 2332 / DF**

árvore, um pinheiro de Araucária. Veja, eu não tenho que ser compensado em nada; eu vou receber todo o valor, correção monetária, juros moratórios. E, ainda, vou receber calculado com base em quê? Aí surgiu a fraude: calculavam-se os juros compensatórios com base em terrenos que poderiam ser utilizados para construção de imóveis. Quando se fala em "possuir graus de utilização" - e isso é tradicional aqui na questão de desapropriação e indenização -, trata-se da potencialidade. Se eu não quero usar e não quero alugar, o problema é meu.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Na medida em que se caminha para essa solução de suprimir a expressão "até", a questão está resolvida. Porque, na medida em que se aceita essa ideia, os juros estão fixados em 6%.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - É o que já está no voto do Relator.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Isso, que o voto do Relator propõe. A não ser que se estivesse diante de um caso de desapropriação para reforma agrária, esse é um caso realmente de - Vossa Excelência já o mencionou - não aproveitamento completo da propriedade, que é o índice "zero" de eficiência e de exploração.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Mas exploração é só da área rural.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, eu havia pedido a palavra. Eu quero colocar três questões.

Em primeiro lugar, hoje a lei e a jurisprudência exigem, antes da imissão na posse, uma perícia que vai determinar o valor mais próximo possível da terra.

Portanto, o que se discute, como o Ministro Gilmar muito bem observou, é um pequeno remanescente que pode, às vezes, por razões processuais, durar anos, mas isso não é absolutamente relevante.

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

**ADI 2332 / DF**

É porque se quer fazer uma distinção. Uma coisa é desapropriar uma fábrica ou um comércio, que está dando renda, isso é facilmente provável em juízo, passível de prova em juízo; e outra é fazer uma desapropriação de um terreno baldio. É claro que há uma diferença. É preciso que o prejuízo sofrido, a renda que se deixou de auferir, isso pode ser provado em juízo, pode e deve. Eu não vejo nenhuma inconstitucionalidade nesse aspecto.

Portanto, eu penso que, aí, nós estaríamos tratando de forma absolutamente não isonômica duas situações completamente diferentes: uma fábrica, uma fazenda produtiva, um comércio, um *shopping center* e o terreno baldio ou latifúndio abandonado por gerações. Quer dizer, é preciso comprovar qual é o prejuízo, porque, insisto, é que o Ministro Alexandre Moraes, agora, a meu ver, trouxe esse argumento que já pairava no ar, nas nossas discussões. O Estado paga, sim, o preço de mercado, que é aferido pela perícia, depois ele paga a correção monetária e os juros moratórios, pela demora. Agora, os compensatórios, *data venia*, precisam ser provados para evitar situações de injustiças.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Presidente, uma vez mais, dois breves comentários.

Primeiro, no § 1º, lê-se assim:

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

As palavras têm sentidos os mínimos. Aqui está dizendo que só se compensa a perda de renda. Eu dei o exemplo da casa de Itaipava, que eu não extraio renda. De modo que, pela interpretação desse texto aqui, o Estado pode ocupar a minha casa de Itaipava e não me pagar nada. Essa é a primeira observação.

A segunda, mas isso me parece excessivamente óbvio, eu vou só reproduzir. Se o Estado, ao final, só pagar o preço, ele não pagou o período todo que utilizou o bem. Portanto, se não tiver juros compensatórios, há um enriquecimento sem causa, por parte do Estado,

**ADI 2332 / DF**

pela utilização do bem, porque pagar o preço é o mínimo que o Estado tem de fazer. Aliás, se o Estado pagasse o preço no momento inicial, começou aqui - e esta é uma discussão que ainda vai ser trazida aqui -, porque a indenização tem de ser justa e prévia. Se leva 15 anos, não é justa nem prévia. E eu tenho uma repercussão geral dada em que Estados que não estão pagando o precatório, desapropriam, tomam o bem do particular e depois fica para as calendas. Mas essa é uma outra discussão. O que eu estou querendo deixar claro é que, se o Estado cumprisse a Constituição e pagasse o valor prévio, previamente o valor justo, essa discussão não existiria.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -
Nem essa lei existiria.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)
- Nós estamos, por essa interpretação, dando um prêmio ao Estado desonesto, ao Estado bandido, que é o Estado que toma o bem do particular e leva 15 anos para pagar e usa a propriedade do particular sem ter que pagar um vintém, vai pagar, depois de 15 anos, o valor que devia ter pago no começo. Alguém acha que isso faz sentido?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Não, mas a imissão de posse se faz mediante uma perícia, em que se afere o justo valor.

Agora, outra coisa, uma casa em Itaipava, ou qualquer local de lazer, ela tem um valor de uso, esse valor de uso é ressarcido pelo Estado.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Pela potencialidade.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)
- O dispositivo dispõe: perda de renda.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Ou a pessoa usa ou não usa, mas ela tem um valor de uso; ela pode ser alugada; quando o proprietário vai lá, ele deixa de ter despesa em outro lugar ou deixa de ir a um hotel, isso são perdas.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)
- As palavras têm sentidos mínimos: "perda de renda" significa perda de



ADI 2332 / DF

renda; "perda de renda" não significa outra coisa; se a casa não gera renda, eu não tenho perda de renda.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Perdão, Ministro Barroso, "perda de renda": são danos emergentes e lucros cessantes.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Essa interpretação é de cada um. Nós vamos respeitar os votos de cada um.



17/05/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhora Presidente, eminentes Pares, eminente Ministro-Relator, a quem cumprimento, cumprimento também o eminente Ministro Alexandre de Moraes, que suscitou o dissenso em relação a aspectos relevantes desta matéria, também as sustentações orais que foram levadas a efeito, como um contributo importante ao desate deste tema.

Senhora Presidente e eminente Ministro Luís Roberto Barroso, eu trago um voto escrito, mas, em homenagem à celeridade da prestação jurisdicional, tomarei a liberdade apenas de pontuar os aspectos que estão compreendidos nessa análise que fiz. E, como a matéria, de modo sempre acutíssimo, já restou posta pelo eminente Ministro-Relator, bem assim, a divergência e os debates que em torno dela se colocaram já elucidaram um conjunto relevante de argumentos, vou portanto me cingir a juntar a declaração de voto, apenas, agora, pontuando os aspectos que quiçá ainda mereçam brevemente serem feridos.

Portanto, fazendo esses cumprimentos e essa observação, Senhora Presidente, princípio, então, registrado que, quanto à análise que o eminente Ministro-Relator fez sobre os requisitos de relevância e urgência da medida provisória, entendendo Sua Excelência justificada a edição do diploma normativo que está sob análise e, portanto, inviável o controle dos motivos desse ato. Logo inviável, pelo Poder Judiciário, o controle dos motivos deste ato, que foi emanado do Poder Executivo, registro que, nesse ponto, também eu, como o Ministro Alexandre de Moraes, estou acompanhando o eminente Ministro-Relator.

Quanto ao segundo ponto, Senhora Presidente, a alegada inconstitucionalidade do *caput* do art. 15-A, no que concerne ao percentual de juros ali previstos, também aqui acompanho o eminente Ministro-Relator. Entendo pela constitucionalidade do percentual de 6%, uma vez que não há parâmetro constitucional para compreensão em

**ADI 2332 / DF**

sentido diverso.

Rememoro, na declaração de voto que faço a obra clássica nessa matéria - escrita, já clássica, por José dos Santos Carvalho Filho -, cito o que restou apreciado pelo eminente Ministro Moreira Alves no desate da cautelar respectiva, faço referência à análise sobre "Juros compensatórios ou juros de dano", de Antônio Fonseca, para também entender que não antevejo a inconstitucionalidade apontada pelo autor desta ação direta de inconstitucionalidade.

Nada obstante, aqui também, com o eminente Ministro-Relator, comungo do entendimento do Ministro Luís Roberto Barroso no sentido de que a expressão "até", constante do *caput* deste art. 15-A, tem o condão de, no limite, levar à violação do inciso XXIV do art. 5º da Constituição e, portanto, também reconheço a inconstitucionalidade apenas, neste caso, desta locução "até". Acompanho o Relator também nesse ponto.

Um terceiro aspecto diz respeito à suscitada inconstitucionalidade no que concerne à base de cálculo. Aqui, o eminente Ministro-Relator, ao compreender que a base de cálculo, tal como se coloca à luz de uma leitura constitucional, será a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, à luz dessa compreensão, o eminente Ministro-Relator confirma a medida cautelar concedida e propõe assentar uma interpretação conforme a Constituição. Também, aqui, acompanho o eminente Ministro-Relator. E creio que até aqui, em relação os três votos de Sua Excelência o Relator, do Ministro Alexandre de Moraes e do meu, não há divergência.

No que diz respeito aos §§ 1º e 2º do art. 15-A, eu peço todas as vênias ao eminente Ministro-Relator para acompanhar a divergência aberta pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes.

Eu estou declinando, no voto escrito, uma reflexão que passa pela natureza e distinção do sentido dos juros compensatórios, distinguindo-os obviamente dos juros moratórios, bem como, um debate sobre a compreensão do sentido de renda, que consta do § 1º do art. 15-A, e uma reflexão sobre os sentidos do grau de utilização da terra e da deficiência na exploração da terra, e o dispositivo contido no § 2º. Reconheço, nada

**ADI 2332 / DF**

obstante, pelo estudo que fiz, que eu voto de eminente Ministro-Relator não apenas compatível como também coerente com a percepção que, historicamente, se deu na jurisprudência deste Tribunal. Nada obstante, faço um percurso histórico que contextualiza a compreensão da incidência dos juros compensatórios, bem como a previsão desta modalidade de intervenção do Estado, na titularidade privada, nas Constituições anteriores, na codificação de 1916, e especialmente o inciso XXIII do art. 5º da Constituição 1988 e a sua respectiva funcionalização, colho as lições de José Afonso da Silva para compreender que, a partir desse novo quadro normativo constitucional, não me parecem inconstitucionais esses dispositivos, pois que entendo devam ser amoldados: a Constituição que deve orientar a jurisprudência, e não o sentido inverso.

Portanto, com a fundamentação que aqui detalho e que, brevemente, faço referência, acompanho a divergência quanto aos §§ 1º e 2º do art. 15-A.

No que diz respeito ao quinto ponto que suscitou a inconstitucionalidade, que é o § 3º, também creio que o eminente Ministro Alexandre de Moraes não teve divergência quanto a ele. Aqui, também estou acompanhando eminente Ministro-Relator, que assentou a constitucionalidade do dispositivo.

Em relação ao § 4º, eu estou acompanhando eminente Ministro-Relator de maneira distinta da divergência. Eu acolho aqui, além do que o Ministro Luís Roberto Barroso assentou, um argumento que restou consignado por ocasião do deferimento da cautelar e que me parece sustentar-se à luz da racionalidade jurídico-sistemática da Constituição e da ordem normativa incidente à matéria. De lá, colhi, ao apreciar a cautelar, do voto do então Ministro-Relator:

"Tenho como relevante a alegação de que essa restrição entra em choque com o princípio constitucional da garantia do justo preço na desapropriação. De fato, 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

**ADI 2332 / DF**

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."

Isso foi assentado na cautelar, portanto estou acompanhando o eminente Ministro-Relator, entendendo pela inconstitucionalidade deste § 4º.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Fachin, permite-me?

Presidente, em relação ao § 4º, uma vez mantidos como votei o §§ 1º e 2º, também acho deve prevalecer, porque, aí, mantidos os §§ 1º e 2º, geraria um desbalanceamento para o poder público. Uma vez mantidos, como votei, os §§ 1º e 2º, eu também entendo inconstitucional o § 4º, acompanho o Relator no § 4º.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Portanto, dessa maneira, não havendo divergência, os três votos se colocam na mesma direção e, tanto da minha parte quanto do Ministro Alexandre de Moraes, estamos a acompanhar o eminente Ministro-Relator nesse ponto.

E o sétimo e último ponto, também como o fez o eminente Ministro Luís Roberto Barroso, este limite, vale dizer, o que deriva da expressão "não podendo os honorários ultrapassar" - e aqui há indicação de um determinado montante -, parece-me incompatível de sustentação à luz da ordem normativa constitucional. Creio que o dispositivo tem congruência constitucional até a vírgula que antecede essa expressão. O § 1º, do art. 27, prevê precisamente que:

"§ 1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código



ADI 2332 / DF

de Processo Civil (...)"

Pois bem, tal como o eminente Ministro-Relator, até este ponto não tenho também dúvida alguma da constitucionalidade. O limite que vem em seguida não me parece sustentável, diante da ordem normativa e, também, diante da razoabilidade e da proporcionalidade.

Portanto, Senhora Presidente, esse é o resumo do meu voto: Eu estou, então, acompanhando a divergência em relação aos §§ 1º e 2º do art. 15, e, no mais, em relação tanto à posição que acabo de manifestar quanto à do Ministro Alexandre, estou acompanhando o eminente Ministro-Relator.

É como voto.



17/05/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Adoto o bem lançado relatório do I. Ministro Relator.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, impugnando o disposto no artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43/2000, na parte em que altera o Decreto-Lei nº 3.365/1941, ao introduzir o artigo 15-A, e seus parágrafos, e alterar o parágrafo primeiro do artigo 27 do referido diploma.

Eis a redação dos dispositivos atacados na exordial:

"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 O disposto no caput deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença.



ADI 2332 / DF

§ 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"

"Art. 27 (...)

§ 1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)."

A medida cautelar pleiteada foi parcialmente concedida, nos seguintes termos:

"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

**ADI 2332 / DF**

argüição 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 argüição 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)

Após ouvir o alentado voto do I. Relator, pontuo divergência apenas parcial em relação ao voto de v. Excelência, no que concerne aos §§ 1º e 2º do artigo 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, e passo a anunciar as razões para assim decidir.

1) Análise dos requisitos de relevância e urgência da Medida Provisória

**ADI 2332 / DF**

Pugna o Autor pelo reconhecimento da violação ao contido no artigo 62 do texto constitucional, por entender estarem ausentes os requisitos de relevância e urgência na modificação do regramento então vigente relativo a juros compensatórios e honorários advocatícios em ações de desapropriação.

No entanto, esta Corte já assentou o entendimento de que a verificação da presença dos requisitos constitucionais para a edição de medidas provisórias, em atenção ao princípio da separação de poderes, somente em hipóteses excepcionais pode ser objeto de controle por parte do Poder Judiciário, pois se trata de atribuição constitucionalmente conferida ao Poder Executivo.

Nesse sentido:

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.226, DE 04.09.2001. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. RECURSO DE REVISTA. REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE. TRANSCENDÊNCIA. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA NA ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 1º; 5º, CAPUT E II; 22, I; 24, XI; 37; 62, CAPUT E § 1º, I, B; 111, § 3º E 246. LEI 9.469/97. ACORDO OU TRANSAÇÃO EM PROCESSOS JUDICIAIS EM QUE PRESENTE A FAZENDA PÚBLICA. PREVISÃO DE PAGAMENTO DE HONORÁRIOS, POR CADA UMA DAS PARTES, AOS SEUS RESPECTIVOS ADVOGADOS, AINDA QUE TENHAM SIDO OBJETO DE CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO, DA APARENTE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA E DA PROTEÇÃO À COISA JULGADA. 1. A medida provisória impugnada foi editada antes da publicação da Emenda Constitucional 32, de 11.09.2001, circunstância que afasta a vedação prevista no art. 62, § 1º, I, b, da Constituição, conforme ressalva expressa contida no art. 2º da própria EC 32/2001. **2. Esta Suprema Corte**



ADI 2332 / DF

somente admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente. No presente caso, a sobrecarga causada pelos inúmeros recursos repetitivos em tramitação no TST e a imperiosa necessidade de uma célere e qualificada prestação jurisdicional aguardada por milhares de trabalhadores parecem afastar a plausibilidade da alegação de ofensa ao art. 62 da Constituição. 3. Diversamente do que sucede com outros Tribunais, o órgão de cúpula da Justiça do Trabalho não tem sua competência detalhadamente fixada pela norma constitucional. A definição dos respectivos contornos e dimensão é remetida à lei, na forma do art. 111, § 3º, da Constituição Federal. As normas em questão, portanto, não alteram a competência constitucionalmente fixada para o Tribunal Superior do Trabalho. 4. Da mesma forma, parece não incidir, nesse exame inicial, a vedação imposta pelo art. 246 da Constituição, pois, as alterações introduzidas no art. 111 da Carta Magna pela EC 24/99 trataram, única e exclusivamente, sobre o tema da representação classista na Justiça do Trabalho. 5. A introdução, no art. 6º da Lei nº 9.469/97, de dispositivo que afasta, no caso de transação ou acordo, a possibilidade do pagamento dos honorários devidos ao advogado da parte contrária, ainda que fruto de condenação transitada em julgado, choca-se, aparentemente, com a garantia insculpida no art. 5º, XXXVI, da Constituição, por desconsiderar a coisa julgada, além de afrontar a garantia de isonomia da parte obrigada a negociar despida de uma parcela significativa de seu poder de barganha, correspondente à verba honorária. 6. Pedido de medida liminar parcialmente deferido.”

(ADI 2527 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2007, DJe-147 DIVULG 22-11-2007 PUBLIC 23-11-2007 DJ 23-11-2007 PP-00020 EMENT VOL-02300-01 PP-00107 RTJ VOL-00205-01 PP-00044)

“EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E



ADI 2332 / DF

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Está prejudicada a Ação, no ponto em que impugna o parágrafo 3o do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1988, em face do texto originário do art. 39 da C.F. de 1988. É que esse texto originário foi inteiramente modificado pelo novo art. 39 da Constituição, com a redação que lhe foi dada pela E.C. nº 19, de 04.06.1988. E, segundo a jurisprudência da Corte, o controle concentrado de constitucionalidade, mediante a Ação Direta, é feito em face do texto constitucional em vigor e não do que vigorava anteriormente. 2. Quanto ao restante alegado na inicial, nos aditamentos e nas informações, a Ação não está prejudicada e por isso o requerimento de medida cautelar é examinado. **3. No que concerne à alegada falta dos requisitos da relevância e da urgência da Medida Provisória (que deu origem à Lei em questão), exigidos no art. 62 da Constituição, o Supremo Tribunal Federal somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada. E não quando dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito.** 4. Quanto ao mais, porém, as considerações da inicial e do aditamento de fls. 123/125 levam ao reconhecimento da plausibilidade jurídica da Ação, satisfeito, assim, o primeiro requisito para a concessão da medida cautelar ("fumus boni iuris"). Com efeito, não parece possível, a um primeiro exame, em face do ordenamento constitucional, mediante a interpretação conjugada dos artigos 5o, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da C.F., a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que tange ao exercício de atividades profissionais. 5. Precedente: M.S. nº 22.643. 6. Também está presente o requisito

**ADI 2332 / DF**

do "periculum in mora", pois a ruptura do sistema atual e a implantação do novo, trazido pela Lei impugnada, pode acarretar graves transtornos à Administração Pública e ao próprio exercício das profissões regulamentadas, em face do ordenamento constitucional em vigor. 7. Ação prejudicada, quanto ao parágrafo 3o do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998. 8. Medida Cautelar deferida, por maioria de votos, para suspensão da eficácia do "caput" e demais parágrafos do mesmo artigo, até o julgamento final da Ação."

(ADI 1717 MC, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/1999, DJ 25-02-2000 PP-00050 EMENT VOL-01980-01 PP-00063)

No caso presente, como restou bem delineado quando do exame da medida cautelar, a verificação do grande impacto que a inclusão dos juros compensatórios – inicialmente, criação jurisprudencial sem previsão legal – no montante a ser pago a título de indenização por desapropriação de terras acarreta ao valor final a ser adimplido pelo Poder Público motivou a edição da referida medida provisória (objeto de várias reedições).

Restando, pois, justificada a edição do diploma normativo ora em análise, resta inviável o controle dos motivos do ato pelo Poder Judiciário, inexistindo, portanto, hipótese de contrariedade ao disposto no artigo 62 da Constituição da República.

2) Constitucionalidade do artigo 15-A, caput, no que concerne ao percentual previsto para os juros compensatórios

Na redação do *caput* do artigo 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/41, "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".

**ADI 2332 / DF**

Quanto ao percentual de incidência dos juros compensatórios, entende o Autor ser inconstitucional a redução para até seis por cento ao ano, por violação ao preceito constitucional da justa indenização do bem expropriado. Referida previsão foi suspensa pela medida cautelar concedida no feito, em razão da Súmula nº 618 do Supremo Tribunal Federal, que assim dispõe:

“Súmula 618. Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano.”

Nada obstante, entendo pela constitucionalidade do percentual de seis por cento ao ano fixado pela lei, uma vez que não há parâmetro constitucional para entendimento diverso.

De fato, a figura dos juros compensatórios consiste em criação jurisprudencial, concretizada na Súmula nº 164 desta Corte (*No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência*).

Em sua gênese, a obrigação de pagar juros compensatórios foi assim definida:

“Juros compensatórios são aqueles devidos pelo expropriante a título de compensação pela ocorrência da imissão provisória e antecipada na posse do bem. No campo civilista, são os frutos do capital empregado. A compensação funda-se no fato de que a imissão na posse acarreta, na prática, a perda da utilização efetiva do bem pelo titular, ainda que subsista, em tese, a propriedade.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30.ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 915).

Diante da imissão provisória do ente expropriante na posse do imóvel, antes do pagamento da prévia indenização em dinheiro, a jurisprudência compreendeu, na década de 60, que seria necessária a concessão de medida indenizatória pela limitação no exercício dos poderes inerentes ao direito de propriedade, daí advindo o conceito de

**ADI 2332 / DF**

juros compensatórios, devidos a partir do momento da perda da posse.

Como ressaltou o então Relator do presente feito, Min, Moreira Alves, quando da apreciação do pleito cautelar formulado, a fixação do percentual devido a título dos juros compensatórios em 12% ao ano pelo entendimento sumular de nº 618 foi determinado pela alta inflação do período, que já não se repetia no momento da mudança operada no Decreto-Lei nº 3.365/41.

Nesse mesmo sentido:

“A despeito da clareza da referência legislativa, desapropriações aconteciam, na prática, sem que se verificasse o prévio pagamento. Não é difícil imaginar que essas ocorrências fossem freqüentes em governos ditatoriais ou em períodos de movimentos revolucionários. Nessas épocas de frágil democracia e de baixa consciência da cidadania não se podiam esperar ações obsequiosas aos princípios liberais. Valia o populismo, que incentivava a criação de estradas ou mesmo a construção de prédios públicos sem previsão de recursos para o pagamento das terras invadidas. Essa prática passava de governo para governo. Os limites do império das leis eram de pouca compreensão.

A questão inflacionária é um dos aspectos econômicos a merecer destaque. No período de 1940 a 1984 aconteceram os casos de desapropriação que deram sustentáculo às súmulas comentadas. Uma verificação da curva inflacionária nesse período permite compreender o ambiente vivenciado pelos magistrados, que certamente foram influenciados pelo problema.

(...)

Os juros compensatórios foram inspirados no direito estrangeiro e motivados na inflação monetária galopante. A criação pretoriana considerou, ainda, os abusos de governos ditatoriais que, em desrespeito à legislação, costumavam se apossar da propriedade particular sem antes ao menos acertar o pagamento. No gesto da Suprema Corte houve, originalmente, um sentimento de equidade que se perdeu ao longo do tempo.

**ADI 2332 / DF**

Na generalidade dos enunciados foram sacrificadas as nuances essenciais que marcaram os méritos dos casos concretos. A motivação dos precedentes se ressentiu de uma discussão mais aprofundada sobre o sentido constitucional da justiça na indenização pela perda forçada da propriedade. O fenômeno da inflação foi tão forte que dificultou a busca de alternativa de compensação no modelo do Código Civil vigente. Passadas mais de quatro décadas, as súmulas colocam os magistrados de primeiro grau numa camisa-de-força: eles têm que aplicar uma indenização artificial contra a realidade que lhes é vizinha, sem oportunidade de realizar uma valoração de todos os aspectos e circunstâncias que, nos precedentes das súmulas, qualificaram as hipóteses de aplicação.

Hoje o cenário é outro: o sentimento de justiça social expandiu o espaço da dogmática constitucional, o atual Código Civil remodelou sua estrutura de compensação de prejuízo, a inflação está sob controle e a sociedade está mais atenta a um direito que ofereça mecanismos mais justos de transferências patrimoniais do Estado para os particulares." (FONSECA, Antônio. Juros compensatórios ou juros de dano: cancelamento das Súmulas 618, 416, 345 e 164 do STF. In: **Boletim científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, v. 5, n. 18/19, jan./jun. 2006, p. 197-198; 203-204)

Com a alteração introdução do artigo 15-A no Decreto-Lei nº 3.365/41, a previsão do pagamento dos juros compensatórios veio legalmente positivada, no entanto, seu percentual de incidência foi previsto como "de até seis por cento".

Nesse sentido, não antevejo a inconstitucionalidade apontada pelo Autor da demanda.

Em primeiro lugar, a previsão do pagamento de juros no percentual de 12% ao ano não encontra, em meu juízo, autorização constitucional para ser mantida, em face de novel dispositivo legal que dispõe em outro sentido. De fato, ao se perscrutar as origens da Súmula 618, depreende-se que o contexto fático no qual ela foi editada – alta inflação e ausência de

**ADI 2332 / DF**

previsão legal dos juros compensatórios – não mais se mantém, uma vez que as taxas inflacionárias nem se comparam àquelas vivenciadas no Brasil nos anos 80, e a positivação dessa modalidade de juros a partir da Medida Provisória nº 1.577/1997, reeditada diversas vezes) não encontra impedimento no texto constitucional para a redução do percentual incidente sobre parcela do montante indenizatório.

De outra parte, a demonstração nas informações prestadas pela Presidência da República, de que o montante indenizatório é gravemente majorado pela incidência dos juros compensatórios, em desapropriações que são consideradas atos lícitos do Poder Público em nome da coletividade.

Assim, não compreendo que o percentual de seis por cento ao ano esteja contrariando o disposto no artigo 5º, inciso XXIV, pois não desnatura o princípio da justa indenização ao expropriado, inclusive porque o percentual de 12% ao ano não tem qualquer embasamento constitucional, uma vez que, em verdade, os juros compensatórios sequer possuem previsão expressa na Constituição da República.

Contudo, comungo do entendimento do então Relator do feito, no sentido de que a expressão “até” do caput do artigo 15-A, tenha o condão de levar à violação do art. 5º, XXIV, uma vez que permite variações no percentual incidente a título de juros compensatórios, de 0 a 6%, sem estabelecer nenhum parâmetro a essa graduação. Com efeito, a inexistência de parâmetro constitucional não significa liberdade plena ao legislador, pois a grande variação no percentual dos juros compensatórios leva à possibilidade de insegurança jurídica e de ausência de pagamento dos juros tais como o princípio da justa indenização requer.

Desta feita, declaro a inconstitucionalidade da expressão “até” do caput do artigo 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, para fixar a compreensão de que os juros compensatórios devem ser fixados no patamar de seis por cento ao ano, nas hipóteses de desapropriação contempladas pelo artigo.

3) Inconstitucionalidade do artigo 15-A, caput, no que concerne à base de cálculo de incidência dos juros compensatórios



ADI 2332 / DF

Em relação à base de cálculo para a incidência dos juros compensatórios no caso de imissão provisória na posse pelo ente expropriante, o dispositivo impugnado dispôs que, havendo divergência sobre o montante a ser pago, esse percentual incidirá sobre a diferença entre o valor ofertado pelo Poder Público e aquele encontrado ao final pela sentença.

Na medida cautelar, foi conferida interpretação conforme à Constituição, no seguinte sentido:

“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.”

Entendo, de fato, pela confirmação da medida cautelar concedida.

Isso porque, nos termos do artigo 33, § 2º, é possível ao expropriado o levantamento de 80% do valor depositado em juízo:

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

§ 1º O depósito far-se-á no Banco do Brasil ou, onde este não tiver agência, em estabelecimento bancário acreditado, a critério do juiz.

§ 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.**”

Como 80% do valor depositado fica à disposição do credor, é correta

**ADI 2332 / DF**

a decisão no sentido de que os juros que se destinam a compensar a perda antecipada da posse incidam sobre o valor que permanecerá depositado e aquele encontrado ao final do processo judicial.

Assim, confirmo a cautelar no ponto, para assentar interpretação conforme à Constituição, para que a base de cálculo dos juros compensatórios seja a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença.

4) Inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do artigo 15-A

Os parágrafos citados foram suspensos pela medida cautelar concedida, em parte, no presente processo, nos seguintes termos:

“Relevância da argüição 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 redação dos parágrafos atacados é a que segue:

“§ 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.”

O entendimento predominante na jurisprudência vai no sentido de que os juros compensatórios não tem qualquer relação com a produtividade do imóvel expropriado, mas sim com a perda antecipada da posse de imóvel potencialmente produtivo.

Assim, a limitação legal não teria embasamento constitucional, por representar violação ao direito de propriedade, diante da não indenização integral e justa pela perda do bem pelo expropriado.

**ADI 2332 / DF**

Cabem algumas ponderações em relação à temática.

Como acima se afirmou, a previsão de incidência de juros compensatórios em adição à indenização pelo bem expropriado foi uma construção jurisprudencial, que não era prevista explicitamente em nenhum texto legal, e que nunca veio expressamente consignada nos textos constitucionais.

Sua incidência, portanto, até a Medida Provisória nº 1.577/1997, era contemplada essencialmente pelos entendimentos jurisprudenciais sobre a matéria, em especial nas decisões desta Corte Suprema, que editou diversas súmulas a respeito da questão.

Positivada pela vez primeira no ordenamento jurídico, por meio de medida provisória, entendeu o legislador excepcional (via MP) não ser devido seu pagamento quando ausente a prova de perda de renda ou quando o grau de utilização da terra e de eficiência na exploração forem iguais a zero, praticamente equiparando a figura dos juros compensatórios aos lucros cessantes devidos a título de indenização.

A compreensão de que haveria contrariedade à fixação de justo preço em face de desapropriação vem corroborar o entendimento jurisprudencial construído por décadas para disciplinar o instituto.

A questão a ser respondida no ponto é: pode a lei disciplinar a matéria de modo distinto daquele fixado pela jurisprudência, sem incorrer em violação ao princípio da justa indenização ao expropriado?

Do que deparei da análise dos autos, concluo, com a devida vênia daqueles que defendem posicionamento contrário, que sim.

De fato, como acima já relatei, a fixação de juros compensatórios começou a ser prevista pela jurisprudência na década de 60 do século passado, em conjuntura bastante distinta daquela a vigorar hoje em uma sociedade democrática e que conferiu contornos bastante distintos às titularidades materiais.

Efetivamente, nos moldes das Constituições anteriormente vigentes e da codificação civil de 1916, a previsão de pagamento de juros compensatórios pela mera perda da posse parecia, efetivamente, um corolário aos poderes ínsitos ao exercício do direito de propriedade, ou

**ADI 2332 / DF**

seja, uma compensação financeira pela perda de um dos poderes proprietários, o poder possessório.

Nada obstante, com a promulgação da Constituição de 1988, emerge o atendimento da função social (art. 5º, inciso XXIII); a par de ser considerado um direito fundamental, é sua conjugação com o cumprimento de sua função social que o concretiza.

Nas palavras de José Afonso da Silva:

“A função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade.

A funcionalização da propriedade é um processo longo. Por isso é que se diz que ela sempre teve uma função social. Quem mostrou isso expressamente foi Karl Renner, segundo o qual a função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção. E toda vez que isso ocorreu houve transformação na estrutura interna do conceito de ‘propriedade’, surgindo nova concepção sobre ela, de tal sorte que, ao estabelecer expressamente que ‘a propriedade atenderá a sua função social’, mas especialmente quando o reputou princípio da ordem econômica – ou seja, como um princípio informador da constituição econômica brasileira com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, II-III) –, a Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, princípio também da ordem econômica, e, portanto, sujeita, só por si, ao cumprimento daquele fim. Limitações, obrigações e ônus são externos ao direito de propriedade, vinculando simplesmente a atividade do proprietário, interferindo tão só com o exercício do direito, os quais se explicam pela simples atuação do poder de polícia.

A norma que contém o princípio da função social da propriedade incide imediatamente, é de aplicabilidade imediata, como o são todos os princípios constitucionais. A

**ADI 2332 / DF**

própria jurisprudência já o reconhece. 'Realmente, afirma-se a tese de que aquela norma 'tem plena eficácia, porque interfere com a estrutura e o conceito de propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando-a numa instituição de direito público, especialmente, ainda que nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhe dado aplicação adequada, como se nada tivesse mudado'." (SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 123)

Dessa verdadeira reinterpretação do conceito, ressaltam algumas dúvidas em relação à configuração dos juros compensatórios do modo como a jurisprudência os delineou ao longo do tempo.

A primeira consideração a fazer é a de que a desapropriação, tendo assento constitucional, não é um ato ilícito do Poder Público, mas sim um ato intensamente regulamentado a fim de conformar, nos limites da lei, o direito individual ao interesse público. Portanto, não é possível compreender-se a figura dos juros compensatórios como uma retribuição por um ilícito praticado contra o particular, exceto se houver abuso de direito ou desvio de finalidade, o que não está em causa presentemente.

De outra parte, ressalto uma vez mais, que os juros compensatórios não tem previsão constitucional, representando uma parcela daquilo que a jurisprudência considera como justa indenização.

No entanto, a previsão legal contida no artigo 15-A, §§ 1º e 2º não pode ter a sua constitucionalidade atestada em face do entendimento jurisprudencial fixado em período no qual inexistia qualquer disposição legal sobre a figura dos juros compensatórios, mas sim em face do texto constitucional.

O limite para apreender o paradigma de controle da inconstitucionalidade suscitado deve ser o haurido da Constituição, a qual é também a baliza para manter ou alterar a orientação jurisprudencial.

É a Constituição que deve orientar a jurisprudência, e não o inverso.

**ADI 2332 / DF**

E aqui, ressalto, além de inexistir disposição constitucional expressa sobre os juros compensatórios, é preciso atentar-se para que o preço pago não se configure em enriquecimento indevido.

Ocorre que, na configuração da jurisprudência construída antes da Constituição de 1988, os juros compensatórios se apartam daquilo que efetivamente lucrou ou que razoavelmente poderia lucrar.

A terra e suas benfeitorias já serão ressarcidas por meio da indenização paga ao final da ação de desapropriação, valor esse devidamente acrescido de juros moratórios (nos termos do artigo 15-B do DL 3.365/41) e de correção monetária.

Portanto, na atual configuração da jurisprudência, cabe indagar se a Constituição sustenta uma indenização complementar, a título de juros compensatórios, pela renda que o imóvel poderia um dia gerar.

Essa configuração, com a devida vênia, não parece constitucionalmente adequada à indenização da perda de um direito funcionalizado, como exige a Constituição da República.

A indenização devida deve ser a mais ampla possível, para cumprir com o que prevê o disposto no artigo 5º, XXII da Constituição. Compreendo que a previsão dos §§ 1º e 2º do artigo 15-A do DL 3.365/41 é coerente constitucionalmente, ao exigir para a inclusão de juros compensatórios no montante a ser pago ao expropriado, a comprovação da perda de renda pela posse antecipada do expropriante, bem como que a terra não se reduza a ter grau de utilização ou grau de eficiência iguais a zero.

Pelas razões acima expendidas, e por considerar inexistir violação ao princípio da justa indenização ao expropriado, voto pela constitucionalidade dos §§ 1º e 2º do artigo 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, divergindo do I. Relator, no ponto.

5) Constitucionalidade do §3º do artigo 15-A

Quanto ao §3º do artigo 15-A, que somente estende o regime jurídico dos juros compensatórios ali regulamentado às ações ordinárias de

**ADI 2332 / DF**

indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença, não depreendo aí nenhuma inconstitucionalidade.

A medida cautelar não foi concedida, no ponto, por inexistência de violação ao texto constitucional.

Voto, no ponto, pela constitucionalidade da previsão legal.

6) Inconstitucionalidade do § 4º do artigo 15-A

O §4º do texto constitucional foi suspenso pela medida cautelar. Eis a redação:

“§ 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.”

No acórdão referente à cautelar, restou consignado que:

“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



ADI 2332 / DF

cedido.”

Como bem assentou o I. Relator atual do feito: *“diante desse quadro, restaria ao expropriado aguardar pacientemente o longo procedimento expropriatório ou dispor de sua propriedade por um valor bastante depreciado pelas circunstâncias narradas”*.

Como a limitação do período a ser pago o percentual referente aos juros compensatórios deixa de refletir a justa indenização a que tem direito o expropriado, entendo pela inconstitucionalidade do §4º, confirmando a medida cautelar concedida.

7) Inconstitucionalidade do § 1º do artigo 27

Referido dispositivo limita a incidência de honorários advocatícios nos processos de desapropriação, nos seguintes termos:

"Art. 27 (...)

§ 1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)."

Na cautelar, 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.

Nada obstante, não antevejo inconstitucionalidade no dispositivo atacado.

A variação do percentual entre meio e cinco por cento do valor da diferença entre o preço ofertado e o montante encontrado pela sentença não viola os princípios da isonomia e da proporcionalidade. De fato, a variação permite a consideração de aspectos referentes à complexidade e



ADI 2332 / DF

duração do processo no arbitramento do montante referente aos honorários advocatícios sucumbenciais – não se olvidando que parcela do valor remuneratório do causídico é contratual, e independe do resultado do processo.

Também o Código de Processo Civil atualmente em vigor estabelece percentuais máximos para o pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais pela Fazenda Pública, o que se justifica em consideração ao interesse público subjacente a esses processos.

Eis a redação do artigo 85, §3º:

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

(...)

§ 3º Nas causas em que a Fazenda Pública for parte, a fixação dos honorários observará os critérios estabelecidos nos incisos I a IV do § 2º e os seguintes percentuais:

I - mínimo de dez e máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido até 200 (duzentos) salários-mínimos;

II - mínimo de oito e máximo de dez por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 200 (duzentos) salários-mínimos até 2.000 (dois mil) salários-mínimos;

III - mínimo de cinco e máximo de oito por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 2.000 (dois mil) salários-mínimos até 20.000 (vinte mil) salários-mínimos;

IV - mínimo de três e máximo de cinco por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 20.000 (vinte mil) salários-mínimos até 100.000 (cem mil) salários-mínimos;

V - mínimo de um e máximo de três por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 100.000 (cem mil) salários-mínimos.”

**ADI 2332 / DF**

Ademais, o valor a ser pago ao advogado não se inclui no conceito de “justo preço da indenização ao expropriado”. É verba alimentar, certamente, mas não se confunde com o montante indenizatório devido àquele que irá perder a propriedade para o Estado.

De outra parte, também compreendo, assim como o I. Relator, inexistir parâmetro constitucional para a fixação de valor limite da percepção de honorários advocatícios a R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais), corrigido anualmente pelo IPCA, nos termos do §4º do mesmo artigo 27.

Se em demandas de grande complexidade em face da Fazenda Pública, que não se refiram a desapropriações, não há esse limite de valor fixado em lei, desborda dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que assim seja apenas nas demandas desapropriatórias, o que configura não mais um prerrogativa, mas quase privilégio ao ente expropriante, e não encontro no texto constitucional, autorização para essa limitação.

Assim, reconheço a inconstitucionalidade da expressão “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta mil reais)”, do §1º do artigo 27 do Decreto-Lei nº 3.365/41.

Em suma, voto pela procedência parcial da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Acompanho o I. Relator ao reconhece a inconstitucionalidade da expressão “até” contida no caput do artigo 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/41; pela necessidade de interpretação conforme da parte final do mesmo dispositivo, a fim de que a base de cálculo dos juros compensatórios seja a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença; do § 4º do mesmo dispositivo legal; e da expressão “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta mil reais)”, do §1º do artigo 27 do Decreto-Lei nº 3.365/41.

Dirirjo, porém, de v. Excelência, no ponto em que reconheço a constitucionalidade dos §§ 1º e 2º do artigo 15-A do Decreto-Lei 3.365/41.



ADI 2332 / DF

É como voto.



17/05/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhora Presidente, eu cumprimento todos.

O Ministro Fachin, ao proferir o seu voto, facilitou a minha tarefa, porque a minha divergência com o voto do eminente Relator – a quem eu parabeno pelo estudo apresentado e pela exposição como sempre escorreita que fez – cingem-se, exclusivamente, aos §§ 1º e 2º, que eu, com todo respeito, reputo constitucionais.

Quanto a todos os outros dispositivos, eu acompanho Sua Excelência, inclusive naquilo em que não mantém a liminar que foi deferida e que diz especificamente com o “até” e com os juros de seis por cento.

Mas, de qualquer sorte, em suma, eu acompanho o voto, a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes e pelo Ministro Fachin, pedindo vênias ao Ministro Luís Roberto.



17/05/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, ilustre representante do Ministério Público, Senhores Advogados e estudantes.

Senhora Presidente, essa matéria sempre foi tratada em nível infraconstitucional. No Superior Tribunal de Justiça, eu compunha a Primeira Sessão de Direito Público. Lá, nós julgamos esse caso de juros compensatórios em recurso repetitivo. Ali decidiu-se que os juros compensatórios eram devidos, porque o proprietário, ainda que improdutivo o imóvel, tinha uma expectativa de renda. Então, assentou-se, no texto do acórdão, que poderia o proprietário se aproveitar a qualquer momento, de forma racional e adequada - até se vendido com recebimento de um valor à vista -, daquele imóvel.

Dessa forma, nós mantivemos a jurisprudência que hoje é pacífica nos tribunais regionais federais, no sentido de que, ainda que improdutivo o imóvel, são devidos os juros compensatórios, por força dessa expectativa legítima que nutre o proprietário que perdeu o bem.

Com relação à questão dos juros compensatórios em seis por cento, o exemplo que a eminente Ministra Grace indicou da tribuna revela que hoje, se uma liminar fosse apreciada, o *periculum in mora* seria inverso, porque atualmente esse percentual de juros levou um imóvel de R\$ 6 milhões a ter juros compensatórios de R\$ 200 milhões. Então, isso é completamente dissonante da ideia, exatamente, desses juros compensatórios.

Eu faço aqui também uma digressão sobre, digamos assim, um "ônus argumentativo" suportado pelo Congresso para fazer o *overruling* da Súmula nº 618. Porque, afinal de contas, estamos aqui revogando uma Súmula do Supremo Tribunal Federal que não é tão antiga assim, e a lei se baseou, evidentemente, nos fatores econômicos atuais. Quer dizer, nós não vivemos mais aquele clima daquela estabilidade econômica.

Então, por força dessa jurisprudência para a qual eu contribuí no



ADI 2332 / DF

Superior Tribunal de Justiça a fim de firmá-la no recurso repetitivo, e à luz de tudo quanto já foi exposto aqui - porque nesse particular não há, ainda, nenhuma divergência -, eu peço vênha aos que votaram em sentido contrário e acompanho integralmente o voto do eminente Relator, o Ministro Luís Roberto Barroso.

**17/05/2018****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, eu inicio parabenizando o eminente Relator, Ministro Barroso, pela profundidade do voto que trouxe à apreciação do Plenário, Sua Excelência praticamente esgotou a matéria.

Concordo com as proposições ofertados nesse voto, mas, como usei, até, ousou dizer, abusei da palavra, defendendo a constitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 15-a dessa Medida Provisória impugnada na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.332, do Distrito Federal, eu peço vênua para acompanhar a divergência.

Em função dos argumentos agora levantados pelo Ministro Luiz Edson Fachin e também completados pelo Ministro Alexandre Moraes, entendo despidendo declarar-se a inconstitucionalidade dos §§ 3º e 4º, aliás, do 3º eu mantenho, apenas do 4º. O Ministro Alexandre está mantendo o do 3º?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Sim.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Porque, é no 3º, parece-me, que surgem as grandes distorções, inclusive, algumas ações, ousaria dizer até, que beiram a ilicitude quando se trata de desapropriações indiretas, ou aquelas destinadas à proteção ambiental.

Então, Senhora Presidente, concordando com o voto do Ministro-Relator, eu apenas divirjo dele no tocante à constitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 15-a da Medida Provisória 2.183, na 56ª reedição, em 2001. É como voto, Senhora Presidente, a minha divergência é mínima com relação a Sua Excelência.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Mas, quanto ao § 3º do dispositivo, o Ministro ...

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu estou acompanhando a divergência, porque...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -



ADI 2332 / DF

Não, o Ministro Alexandre também não considerou inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Considerou, acabei de perguntar a Sua Excelência.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Quanto ao § 3º, acompanhei o Relator.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Tanto ele quanto o Ministro Fachin.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Bem, eu vou um pouco mais além, eu vou também declarar a constitucionalidade do § 3º.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - A constitucionalidade do § 3º, Vossa Excelência afirma, porque o Ministro Barroso também considera constitucional.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - O § 3º?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Exatamente.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Então, eu estou acompanhando a divergência no sentido de considerar constitucional os §§ 1º e 2º.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Então, Vossa Excelência está acompanhando a divergência iniciada pelo Ministro

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Inteiramente.



17/05/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Então, de modo que me parece razoável então a glosa que se faz ao § 4º, acho que é essa posição que se consolida.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Desculpa, Ministro, é que o Ministro-Relator declarava inconstitucional. Os demais estão reconhecendo constitucional o § 4º.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - O § 4º, eu, pelo menos, votei pela inconstitucionalidade.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Acompanhando, portanto, o Relator, exato.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Vossa Excelência também?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Também.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Todos estão aqui considerando inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Pela inconstitucionalidade que eu estou entendendo.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - O § 1º e § 2º pela constitucionalidade; e é só o § 4º que Vossa Excelência está separando.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Não há divergência, eu estou declarando constitucional o *caput*, o § 1º e o § 2º.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Tirando o "até" do *caput*.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Isto. O § 3º. E aceitando a glosa do § 4º.

Sobre o art. 27, § 1º, Presidente. Aqui a gente lembra Müller. Vossa Excelência que com ele privou, sabe bem da importância do seu trabalho. Hesse dizia, quando discutia mutação constitucional, dizia: num dado

**ADI 2332 / DF**

passo da constituição, Müller foi aquele que conseguiu, de alguma forma, vislumbrar uma distinção técnico-jurídica, na teoria do Direito, que explica fenômenos de mutação constitucional, por quê? Porque separa programa normativo e âmbito normativo, sendo o âmbito normativo os elementos fáticos que compõem a norma; a norma é composta pelo programa normativo e pelo âmbito normativo. Mas o programa normativo, muitas vezes, sofre os influxos de mudanças ocorridas nesses elementos empíricos.

Aqui, como se vê, não é um valor tão desprezível, mas se fixou o valor de R\$ 151.000,00 para aquela diferença em relação aos honorários, entre entre aquilo que foi oferecido e o afinal fixado.

Aqui, obviamente, dá para perceber que era uma tentativa do legislador executivo de responder a fixação de honorários que sobreonera este processo já em si muito custoso. E a própria Advogada-Geral da União traz a atualização, mostrando ser quase quinhentos mil reais, uma vez que, pelo IPCA, seria este o valor.

Considerando todas as variáveis - admitamos - da própria propriedade e também o longo trabalho, os longos períodos de anos de trabalho que envolvem essa questão - talvez não tanto quanto a matéria tributária, como vimos ontem, em que um advogado disse que acompanhava uma única causa há mais de quarenta anos, e é possível termos, nessa esfera, casos desse tipo, em que os valores também serão fixados -, vou acompanhar a maioria que aqui se forma para declarar a inconstitucionalidade, não sem antes dizer que entendo passível de limitação os honorários advocatícios. Entendo que o legislador pode fazer, sim, uma devida ponderação, considerando inclusive os valores, às vezes astronômicos, das demandas. E assim o é no Direito comparado, se compulsarmos exemplos.

Com essas considerações, Presidente, vou me adequar àquilo que se delineia aparentemente, retirando a expressão "até" do *caput*.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -
Parágrafos primeiro e segundo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Parágrafos primeiro e



ADI 2332 / DF

segundo, também declaro constitucionais.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Reconhecendo a constitucionalidade. E, no mais, Vossa Excelência está acompanhando.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sim. O § 3º também.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - O § 3º é constitucional.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - É constitucional, pelo voto do eminente Relator.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É constitucional, pelo Relator e pelos demais.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Portanto, glosando apenas o § 4º.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Eu coloquei os §§ 1º, 2º e 4º.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - O terceiro não. Então, nesse caso, Vossa Excelência também.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Acompanhando o eminente Ministro Alexandre.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Nos §§ 1º e 2º.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Isso. E 3º, Vossa Excelência também?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Não, quanto ao § 3º, eu acompanho o Relator.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Exatamente, quanto ao §§ 3º e 4º, acompanha o Relator, declarando constitucional.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu estou glosando o § 4º e o art. 27, § 1º.



17/05/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, passados praticamente dezoito anos, poucos, muito poucos são os integrantes do quórum de exame do pedido de implemento de medida acauteladora que permanecem neste Plenário. Apenas eu próprio e o Ministro Decano, ministro Celso de Mello. E, àquela época, havia sistemática de apreciação de ações diretas de inconstitucionalidade, a meu ver, salutar. Os julgamentos fluíam muito mais; lograva-se resultado que não é alcançado hoje, em termos de análise de processos. Examinava-se e tomava-se voto, considerado cada dispositivo legal impugnado. Isso, de certa forma, prestava homenagem à organicidade e à dinâmica própria ao Direito, especialmente ao instrumental.

O Estado tem o monopólio da força, e digo – como o fazia na Justiça do Trabalho – que, de início, o embate entre ele e o cidadão é desequilibrado. De início, desequilibrado. Estado que hoje conta com uma assistência técnica elogiável, sob todos os títulos, a partir da Advocacia-Geral da União. O que equilibra esse embate? O arcabouço normativo, a força da lei, especialmente da Constituição Federal, que a todos – continuo com essa crença –, indistintamente, inclusive ao Supremo, submete.

Vem-nos da Constituição Federal – e nunca é demais abri-la – que é garantido o direito de propriedade, devendo atender à função social, e que, por meio de lei, há de ser fixado o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na própria Constituição – e isso relativamente à cláusula final, que direciona, no caso de desapropriação, à satisfação de verba indenizatória. O que nos vem desses três incisos do rol principal das garantias constitucionais, do rol que está no artigo 5º? Que não há direito absoluto, muito menos patrimonial. E a propriedade é um direito patrimonial.

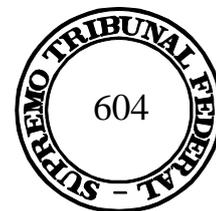
Presidente, o que se tem no caso concreto? Tem-se que é preciso

**ADI 2332 / DF**

considerar o direito como uma ciência, que, como tal, possui princípios, institutos, expressões e vocábulos com sentido próprio. E a segurança jurídica vem do apego a uma técnica maior. Não cabe confundir reposição do poder aquisitivo – para que não ocorra, até mesmo, enriquecimento ilícito, muito menos da parte do Estado – com juros da mora – e a expressão está até no Código Civil, não é juros de mora, são decorrentes da demora, mas são da mora, do inadimplemento – e juros compensatórios. São coisas diversas. Juros compensatórios visam, como está na própria nomenclatura, a compensar perda verificada ante a desapropriação.

É possível tarifá-lo – e não se pode mais falar em indústria das indenizações, em virtude do fato, vou repetir, de o Estado hoje contar com elogiável advocacia pública – juros compensatórios, pouco importando a situação concreta a ser examinada pelo Estado-juiz, que se acredita equidistante quanto às emoções envolvidas no conflito de interesses? A resposta – vou-me parafrasear – é desenganadamente negativa, sob pena de cometimento de injustiças, sob pena de inobservar-se o tratamento igualitário. Este pressupõe a distinção de situações jurídicas, e não a colocação, na vala comum, de situações díspares, situações em que a propriedade não gera, de início, vantagens para o titular e situações em que a propriedade gera sim e o titular é desaposado dela, deixando de usufruir os predicados respectivos. Usar e fruir da propriedade gera vantagens para o proprietário. Como é que se pode, em penada única, endossar lei a revelar que esses juros compensatórios estão satisfeitos, tendo-se o atendimento à cláusula da justa indenização, pela percentagem de 6%? Que critério levou o legislador a concluir dessa forma, tão uniforme, quanto a uma compensação que é de subjetivismo maior? A compensação deve ser definida, caso a caso, pelo Estado-juiz.

Foi essa óptica, Presidente, que me levou a votar – e nem sempre voto com a corrente minoritária ou de forma isolada – com a sempre ilustrada maioria, há dezessete anos – praticamente dezessete, porque a decisão liminar é de setembro de 2001. Não estava na bancada. Estava

**ADI 2332 / DF**

ocupando essa cadeira que Vossa Excelência hoje ocupa. Dezessete anos passados, assentamos que a maioria errou? Errou ao glosar essa parcela compensatória, tarifada em verdadeira – diria eu, com desassombro, e a coragem é a síntese de todas as virtudes – bateção de carimbo, pouco importando o prejuízo sofrido pelo proprietário? Ele não deve ser compensado, às inteiras, integralmente, mas só parcialmente, à base de percentagem, do percentual de 6%? É certo que a maioria mitiga um pouco o preceito, porque o vocábulo "até" sugere que os juros compensatórios podem ficar aquém dos 6% – e assegura-se o tratamento de desiguais de forma igual. Assegura-se com a supressão desse vocábulo "até" a percentagem de 6%. É pouco para que se tenha o atendimento à Constituição Federal, no que exige justa indenização. E, se não ocorre a compensação integral – do que, até de forma genérica, apontei como lucros cessantes –, não se alcança, não se satisfaz a garantia constitucional, deixando a indenização de ser justa, deixando de corresponder à propriedade desapropriada

Por isso, Presidente, reafirmo – e reconheço que, na época, houve votos dissidentes para implementar, de forma parcial, a medida acauteladora, apenas suspendendo a eficácia do vocábulo "até"; ficaram vencidos o Relator, ministro Moreira Alves, a ministra Ellen Gracie, o ministro Nelson Jobim, o ministro Celso de Mello – a óptica da maioria em 2001 e entendo não caber limitar a justa indenização por via mediata, é certo, restringindo-se os juros compensatórios.

Julgo procedente, em maior extensão, o pedido, para fulminar a expressão do artigo 15-A do diploma em exame "até seis por cento ao ano". O preceito não fica mutilado porque se atua como – pelo menos atuo – legislador negativo. Mantenho a previsão de serem devidos juros compensatórios sobre o valor – claro, só pode ser – considerada a diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse – e imagina-se que o desapropriado tenha levantado o que depositado –, vedado o cálculo de juros compostos.

O § 1º do artigo 15-A é razoável no que remete, ao contrário da cabeça do artigo, à apuração do prejuízo sofrido pelo proprietário.

**ADI 2332 / DF**

E como os juros compensatórios pressupõem fato constitutivo, a prova cabe ao proprietário, no que articule a perda a ser – repito – compensada, para chegar-se à justa indenização reclamada pelo Texto Constitucional.

Afasto, Presidente, a pecha de inconstitucional quanto ao § 1º do artigo 15-A da Lei – penso que a Medida Provisória já foi transformada, alterando-se vetusto Decreto-Lei de 1941.

O § 2º prevê que "não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possui graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero". Se o prejuízo é nenhum, não se tem o que compensar. O preceito, portanto, segue a ordem natural das coisas.

Parágrafo 3º: "o disposto no *caput* deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a indenização por restrições decorrentes" – total em decorrência das restrições impostas, considerada a propriedade – "de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença."

Não há, Presidente, conflito desse parágrafo com a Constituição Federal, como também não há no tocante ao § 4º, a revelar que:

§ 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.

Chega-se, Presidente, ao § 1º do artigo 27 do diploma. Vejo que se utilizou instrumento impróprio para alterar-se o Código de Processo Civil que estava em vigor desde 1973 – o Código Buzaid. Impróprio porque não concorriam, à época, a urgência e a relevância para o Chefe do Poder Executivo nacional substituir-se ao Congresso Nacional e alterar o Código de Processo Civil.

Diz-se que os advogados ganham muito. Não penso assim. Talvez possa dizer que ganho pouco como Ministro do Supremo, mas jamais que

**ADI 2332 / DF**

os advogados ganham muito, porque ganham de forma balizada, quanto às despesas processuais, a sucumbência – não me refiro ao contrato que formalizem com o constituinte –, no Código de Processo Civil. Olvidando-se – e houve repetição da norma do Código de 1973 no de 2015 – a disciplina quanto à condenação da Fazenda, dispôs-se que os honorários, na desapropriação, serão fixados entre 0,5% – piso – e 5% – teto.

O que nos vem do Código de 1973 e também do atual quanto aos honorários da sucumbência devidos pela Fazenda? São arbitrados pelo juiz, que sequer fica submetido ao piso de 10 e ao teto de 20, alusivos aos processos em geral que envolvam cidadãos ou pessoas jurídicas que não sejam de Direito Público. Não há sequer vinculação – e disse isso quando do exame do pedido de implemento de medida acauteladora. O juiz, de forma equitativa e considerados certos aspectos, que estão no Código de Processo Civil – o zelo do profissional, o lugar de prestação do serviço, a natureza e a importância da causa, o trabalho realizado e o tempo exigido para os serviços –, fixará o valor devido ante a sucumbência da Fazenda.

Criando tratamento diferenciado, como se os advogados nas desapropriações fossem diferentes dos advogados nas demais demandas, manietou-se o Estado-juiz. Mediante instrumento impróprio – e reconheço o vício formal quanto ao preceito, já que foi utilizada medida provisória, e, se esta surgiu viciada, a lei que dela resultou também o é –, impôs-se piso de 0,5%. Vinculou-se a atuação do Estado-juiz – coisa que não ocorre em relação aos processos em geral, às demandas em geral – à percentagem máxima de 5%. Avançou-se – e a inveja deve ser grande. Previu-se que, de qualquer forma – e tem-se pequenos e grandes proprietários, tem-se imóveis desapropriados pequenos e grandes –, os honorários de sucumbência – está nisso a ausência de razoabilidade –, no processo de desapropriação, não podem suplantar R\$ 151.000,00. Reconheço que, praticamente, tem-se aqui a metade do que é satisfeito, por ano, considerado subsídio de integrante do Supremo, mas nem todas as causas geram honorários substanciais.

De qualquer forma, Presidente, não posso agasalhar o § 1º do artigo

**ADI 2332 / DF**

27 em comento, quer considerado o vício formal – disciplina mediante medida provisória, alterando o Código de Processo Civil de 1973 –, quer o tratamento especial, que, sob o ângulo da boa procedência, não se justifica, porque o trabalho é igual, pode ser até maior, do advogado constituído.

Aprendi, ainda nos bancos da Faculdade Nacional de Direito – e a memória ainda está razoável –, que os honorários da sucumbência visam evitar que aquele que teve de comparecer em Juízo para defender direito próprio – e, portanto, não contando com capacidade postulatória, contratou profissional da advocacia –, sofra diminuição patrimonial.

Mas é assunto à margem. O Supremo já assentou que os honorários pertencem, segundo o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, aos profissionais da advocacia.

Quer sob o ângulo formal, quer sob o da razoabilidade, quer sob o do tratamento isonômico, quer sob o da liberdade que deve ter o juiz na imposição dos honorários advocatícios, segundo o Código de Processo Civil – e não estou cotejando o preceito com o Código de Processo Civil, porque então concluiria pela ilegalidade; estou cotejando com as regras básicas da Constituição Federal –, não tenho como placitar a totalidade do § 1º do artigo 27, hoje, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, considerada a redação imprimida pela Medida Provisória nº 2.027-43/2000. Antes, as medidas provisórias, em cada reedição, sofriam mudança na numeração. Passou-se a indexar, tendo em conta o número de reedições, e essa foi reeditada 43 vezes.

É como voto.



17/05/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Acompanho, integralmente, Senhora Presidente, o douto voto proferido pelo eminente Ministro Relator.

É o meu voto.

**17/05/2018****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Também, quanto a alguns pontos, estamos à unanimidade no que se refere à confirmação da cautelar, especificamente, pelo menos numa parte, a expressão "até", que era mais extensa na cautelar, mas que aqui foi, a não ser no voto do Ministro Marco Aurélio, acompanhada pelos outros Ministros no que se refere à incidência de "até 6%". Portanto, ficando apenas a expressão "até" e não mais a locução integralmente.

Quanto aos §§ 1º e 2º, também estou acompanhando o Relator e todos que o seguiram neste caso. Entretanto, peço vênias à divergência, no que se refere ao § 4º, que, neste ponto, acompanho o Ministro-Relator. Neste caso, como acaba de ser enfatizado pelo Ministro Celso de Mello...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, no § 1º e § 2º...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Estou de acordo e acompanhando...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - A divergência ou o Relator?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Estou acompanhando pela constitucionalidade - a divergência, portanto.

Mas, no que se refere ao § 4º, eu acompanho o Ministro-Relator, como todos o fizeram. Estamos de acordo quanto aos §§ 1º, 2º e 4º, porque o Ministro-Relator, no ponto do § 4º, o tinha declarado inconstitucional, e Vossas Excelências também assim o consideraram. Então, estamos de acordo quanto a esse ponto. Porque me pareceram extremamente relevantes as ponderações que, agora, o Ministro Celso de Mello enfatiza, exatamente no que se refere à observação do Ministro Moreira Alves, feita naquela ocasião, Ministro Celso de Mello, em que chamava a atenção para o princípio da isonomia.

Igualmente, acompanho no que se refere à parte final da expressão contida no § 1º do art. 27. Portanto, nesse ponto, também não entendo



ADI 2332 / DF

haver qualquer dúvida quanto à conclusão a que chegou o Ministro-Relator, que, na parte dispositiva de seu voto, é expresso ao afirmar que essa sentença, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00, haveria de ser glosada, conferindo-lhe a interpretação conforme à Constituição. Portanto, nesse ponto, estou acompanhando, quanto ao § 4º, Vossa Excelência. Mas isso já foi reajustado pelo Ministro Alexandre de Moraes e, conta portanto, com a anuência de todos os outros.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.332

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (18958/DF, 167075/MG, 2525/PI) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : RAFAEL BARBOSA DE CASTILHO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Decisão: O Tribunal julgou parcialmente procedente a ação direta para: i) por maioria, e nos termos do voto do Relator, reconhecer a constitucionalidade do percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para remuneração do proprietário pela imissão provisória do ente público na posse de seu bem, declarando a inconstitucionalidade do vocábulo "até", e interpretar conforme a Constituição o *caput* do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, 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, de maneira a incidir juros compensatórios sobre a diferença entre 80% (oitenta por cento) do preço ofertado em juízo pelo ente público e o valor do bem fixado na sentença, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava procedente o pedido, no ponto, em maior extensão; ii) por maioria, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Luiz Fux e Celso de Melo, reconhecer a constitucionalidade do § 1º e do § 2º do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41; iii) por unanimidade, e nos termos do voto do Relator, reconhecer a constitucionalidade do § 3º do artigo 15-A do Decreto-Lei 3.365/41; iv) por maioria, e nos termos do voto do Relator, declarar a inconstitucionalidade do § 4º do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, vencido o Ministro Marco Aurélio; v) por unanimidade, e nos termos do voto do Relator, reconhecer a constitucionalidade da estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios previstos no § 1º do artigo 27 o Decreto-Lei 3.365/41 e declarar a inconstitucionalidade da expressão "não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)". Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, em face de participação, na qualidade de representante do Supremo Tribunal Federal, no VIII Fórum Jurídico Internacional de São Petersburgo, a realizar-se na Rússia. Falaram: pelo requerente, o Dr. Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior; e, pelo Presidente da República, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 17.5.2018.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário