

Justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social e o enriquecimento sem causa¹

Sonia Rabello

Sumário: **I** Introdução - **II** Um pouco de história sobre a expropriação - **III** A desapropriação hoje - **IV** Justa indenização: o que pode ser? - **V** As referências do Estatuto da Cidade e do Código Civil como referências necessárias na reconstrução do conceito de justa indenização

I Introdução

Nos anos de 2001 e 2002 foram publicadas no Brasil duas importantíssimas leis que consolidaram alterações no desenho jurídico do direito da propriedade urbana: o Estatuto da Cidade e o Código Civil. Como subproduto deste desenho despontou no horizonte a ponta de um *iceberg* jurídico — um importantíssimo conceito a ser necessariamente re-explorado — e que está mencionado no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, expresso como *justa indenização*.² Justa indenização é a condição exigida ao Estado para que este possa desapropriar bens necessários ao interesse social e à utilização pública.

¹ Trabalho inicialmente preparado para apresentação no Workshop do International Research Group on Law and Urban Studies (IRGLUS) 2002, e no Encontro de 2002 do LABHAB/USP, 2002.

² O inciso XXIV do art. 5º da CF diz: “A lei estabelecerá o procedimento para desapropriações por necessidade ou utilidade pública *mediante justa e prévia indenização em dinheiro*, ressalvados os casos previstos nesta Constituição” (grifos nossos).

Neste trabalho se pretende examinar este conceito, na sua aplicação nas desapropriações de imóveis urbanos.

Hoje, no planejamento das cidades, políticas públicas que pretendam promover e fomentar o acesso à infra-estrutura urbana e aos serviços públicos básicos — como saneamento, transporte público, bem como o acesso à habitação — não de levar em conta o valor das indenizações a serem pagas pelo poder público, decorrente da expropriação de imóveis urbanos, necessárias à sua implantação. Esta ponderação constitui um importante fator a ser considerado para a viabilização econômica dessas políticas. Os custos das expropriações urbanas podem, no Brasil, paralisar projetos públicos e sociais importantíssimos, bem como comprometer orçamentos públicos de Municípios, Estados, e até da União.³ Portanto, o reexame do conceito — justa indenização — não só é útil, como também atual. É pertinente, pois, indagar o que é que se entende por *justa indenização*.

Se perguntarmos a um rol de profissionais do Direito o que se entende como justa indenização, veremos que praticamente a totalidade deles responderá que o termo significa *preço de mercado* do imóvel. Por isto é que é importante examinar como o termo justa indenização foi ganhando esta inadequada sinonímia com a idéia de *preço de mercado*.⁴ Esta sinonímia foi sendo criada em função de uma monótona, mas bem orquestrada repetição de equivocadas equivalências semânticas, e chancelada, ao longo de décadas, por decisões judiciais. Contudo, não se pode dizer que o conceito constitucional tenha, ontologicamente, este sentido; ou seja, a expressão justa indenização não é sinônima de preço de mercado, necessariamente.

Minha posição, ao final do trabalho, pretende demonstrar que esta “tradução” da expressão constitucional, não pode mais prosperar. E isto porque estes pagamentos pelo preço de mercado são injustificados e injustos — conforme demonstram trabalhos sobre teoria econômica sobre preço e do mercado de terras urbanas, cujas posições encontram pleno respaldo jurídico no disposto nos anteriormente referidos textos infraconstitucionais — o Estatuto da Cidade e o Código Civil. Estas leis, além de respaldar estas teorias econômicas, também decodificam e especificam princípios e direitos básicos garantidos pela

³ Sobre este assunto existem alguns trabalhos e reportagens que abordam o tema de indenizações milionárias de imóveis. Recomendamos, especialmente, o trabalho coordenado pela Prof.^a Erminia Maricato: “Preço de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo”, do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LABHAB/FAU-USP, e Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

⁴ A expressão preço de mercado não é contraditória, de modo geral, nos textos jurídicos doutrinários e jurisprudenciais. Porém ela é o que se quer dizer quando os juristas e os operadores do direito se referem ao “valor real” da propriedade. Foi, inclusive, já pacificado pela jurisprudência brasileira que as referências explicitadas no art. 15 da Lei nº 3.365/41 não valem como limite para fixação do preço das desapropriações urbanas, face ao conceito constitucional da justa indenização.

Constituição, dentre eles o do direito de propriedade, e que exigem a mudança da interpretação dada à expressão constitucional justa indenização.

Para atender ao objetivo aqui proposto, examinarei, primeiro, como se formou, no nosso sistema jurídico, a idéia de que justa indenização equivaleria ao pagamento do preço de mercado do imóvel. Posteriormente, examinarei se este “padrão jurídico” ainda é compatível com a nova ordem legal brasileira (especialmente em face do novo Código Civil e do Estatuto da Cidade). Como disse, penso que não; e veremos o por quê...! Ressalto, já aqui, que esta “nova” leitura que proponho para o conceito de justa indenização já poderia ter sido feita antes mesmo da edição das referidas leis. Porém, após a vigência das mesmas, esta leitura me parece impositiva!

Tratarei, a seguir, ainda que perfunctoriamente, de alguns aspectos históricos da desapropriação, e que ajudam a compreender este instituto jurídico. Esta história nos faz lembrar também os vários sentidos que o conceito de justa indenização já teve, e, conseqüentemente, de quanto é meramente circunstancial se entender justa indenização como sinônimo de preço de mercado.⁵

II Um pouco de história sobre a expropriação

Eventualmente, pode-se ter a idéia de que o instituto da desapropriação foi uma conquista do Estado moderno, isto é, uma criação do Estado social, que fez preponderar os interesses públicos sobre os interesses privados. Pensar assim é estar redondamente enganado. Reportam os historiadores que o poder do Estado de expropriar esteve presente ao longo da história do Direito ocidental. Foi um instituto já conhecido entre os gregos e os romanos, tidos como os precursores da cultura jurídica ocidental. Ao longo do tempo, o que variou foi a forma de se fazer a desapropriação e, especialmente, de se apurar e deliberar sobre a recomposição patrimonial do expropriado. O valor desta recomposição pode, circunstancialmente, cobrir tão-somente os danos havidos com a expropriação, ou, por vezes, incluir expectativas de ganhos futuros, ou de ganhos havidos com valorização do imóvel pela agregação de investimentos públicos ou de terceiros.

⁵ A expressão *preço de mercado* é, de fato, muito pouco usada pela doutrina. Registramos aqui o uso dessa expressão por Celso Ribeiro Bastos (1994), onde afirma: “Valor objetivo é o que a coisa realmente vale para a generalidade do mercado de bens...” (*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, p. 210). Contudo, ainda que não se refira à expressão *mercado*, que é relacionada à malsinada idéia de liberalismo econômico, e, portanto malvista pelos defensores de um direito social, a doutrina usa, de modo geral, a expressão *preço real*, o que, na prática, é lido, traduzido e pago como preço de mercado! Porém, nem a expressão *preço real*, nem *preço de mercado* correspondem, necessariamente, à expressão constitucional de *justa indenização*. Manuel Gonçalves Ferreira Filho (1990), refere-se assim ao texto constitucional: “Por justa, pretende a Constituição que a indenização seja *igual ao valor que tenha o bem expropriado no mercado*, pois é este o único critério real para apreciação do valor de um bem” (*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Saraiva, p. 48).

Harouel relata que na Grécia havia um “sistema de desapropriação utilizado para as grandes obras públicas. Assim, uma inscrição do século III assinala que em Tânagra, na Beócia, *a decisão de desapropriação é função da assembleia do povo sobre proposição dos magistrados; uma comissão de 11 membros especialmente designados constitui um verdadeiro júri de expropriações incumbido de determinar o montante das indenizações. Mas as modalidades variam segundo as cidades, e em particular as taxas de indenização são às vezes fixas nos decretos votados pelo povo. De qualquer forma, está presente a intenção de não lesar os proprietários expropriados*”⁶ (grifei).

Este mesmo sistema de júri parece ter se estendido ao longo da Idade Média, quando as desapropriações não deixaram de ser praticadas com o objetivo de se construir melhorias urbanas. Registra ainda Harouel que a partir de 1452 “os papas elaboraram uma importante legislação de urbanismo: [confirmaram] o direito de desapropriação através de uma justa e *razoável* indenização; [mas com a] *recuperação junto aos proprietários beneficiados da valorização advinda das obras públicas*; [instituíram a] obrigação para o proprietário de um terreno ou de um casebre alugado de vendê-lo a quem deseje realizar uma construção de boa aparência”⁷ (grifei).

Até o início do século XVIII, na França, quando a urbanização começa impor a realização de obras públicas de infra-estrutura, necessárias sobretudo aos serviços de saneamento e de transporte, as indenizações por desapropriação poderiam advir “dos proprietários das casas que não foram demolidas, na proporção da vantagem que se estima que eles obtenham com o alargamento...”⁸

Ressalte-se, porque de interesse, que a prática de recuperação das mais-valias urbanas parece não ter sido incomum, dentre alguns grupos sociais ocidentais, ao longo de séculos. Logo, não é exclusivo da nossa modernidade jurídica compreender que o preço da propriedade imobiliária urbana não só agrega investimentos do proprietário, como um direito individual, mas é objeto de investimentos comunitários, e, portanto, abriga direitos e economias coletivas.

Destarte, o que se vê é que em nenhum momento da história do urbanismo o interesse público, estivesse ele representado pelo Rei, ou pelo Estado, ou pela Cidade, deixou de ter as prerrogativas de tomar para si, compulsoriamente, imóveis urbanos para utilidade pública. O que se altera, ao longo da história, é a forma de fazê-lo, consentânea com os valores e com a cultura da sociedade

⁶ HAROUEL, Jean-Louis. *História do urbanismo*. São Paulo: Papirus, 1985. p. 19-20.

⁷ Op. cit., p. 55.

⁸ Op. cit., p. 78.

onde é praticado. Varia também o conteúdo do que se estabelece como sendo justo ou razoável, para pagamento, a título de indenização pelo imóvel; este padrão é, desta forma, histórico e cultural, e, portanto, mutável.

No Brasil, o conceito de indenização para a recomposição do valor patrimonial decorrente de expropriações teve interessantes mutações ao longo de sua história, bem diferentes das que hoje se lhe atribui.

A Constituição do Império de 1824 já se referia à desapropriação como forma de o Estado obter, em função do interesse público, bens de terceiros, mediante indenização.⁹ É de se destacar que a Carta do Império determinava que a lei infraconstitucional daria as regras de como se deveria calcular o valor da indenização. Este texto, da forma como estava escrito, preconiza o hoje decantado princípio da legalidade; ou seja, o texto constitucional condiciona a padrões legais a forma de agir da Administração Pública, quando da apuração do valor da indenização pela expropriação. Ou, vindo de outro modo, pode-se dizer que esta diretriz à lei ordinária consagrava o princípio do devido processo legal, já referenciado na doutrina jurídica da época.

A menção à indenização foi repetida no texto da primeira Constituição Republicana (1891) de forma singela,¹⁰ nada se lhe acrescentando de novo, mas retirando a referência à legislação infraconstitucional.

O atributo de justa, às indenizações, foi introduzido no texto da Carta de 1934, no mesmo dispositivo que se impunha uma utilização à propriedade conforme o interesse social e coletivo.¹¹ Foi também esta mesma Constituição que introduziu, explicitamente, no seu art. 124,¹² a possibilidade da Administração recuperar as valorizações imobiliárias decorrentes de obras públicas. Destarte, é pertinente se indagar se não haveria uma relação sistêmica entre estes dois dispositivos constitucionais, ou seja: ao mesmo tempo em que é introduzido o termo *justo* para o pagamento das indenizações pelas expropriações, a Constituição reforça o princípio do interesse social da propriedade e indica, à Administração, a possibilidade de recuperação de valorizações imobiliárias decorrentes de obras públicas, através da contribuição de melhoria. Pergunta-se:

⁹ Art. 179, n° 22 da Constituição do Império de 1824 assim dispunha: “É garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos com que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização” (grifos nossos).

¹⁰ Art. 72, §17: “O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”.

¹¹ Art. 113, n° 17: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização (...)”.

¹² Art. 124 – “Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria”.

teria o termo justo sido introduzido na Constituição para aproximar o valor das indenizações ao preço de mercado, ou para minimizar o valor de mercado das propriedades expropriadas, pela justa recuperação dos investimentos públicos “apropriados” ao preço dos imóveis?

Entendo que o texto permite que, aí, *justo* seja entendido tão-somente como recomposição danos patrimoniais, o que não significa dizer, necessariamente, pagamento do preço *real*¹³ da propriedade. Dano patrimonial é o prejuízo havido em função de investimentos, de capital ou de trabalho, feitos pelo titular do direito. E este valor pode ser diverso do valor de mercado da propriedade, podendo ser maior ou menor do que este! A propriedade imobiliária urbana pode agregar ao seu valor investimentos sociais e públicos, e, portanto, alheios aos investimentos do proprietário. E seria justo indenizar estes valores ao proprietário? O termo justo, portanto, pode ser interpretado em função de duas perspectivas, no mínimo: a do particular expropriado, e aquela da sociedade, que paga a expropriação através do Estado. Em função de uma ou outra perspectiva se pode atribuir ao termo *justo*, sentidos bem diversos!

Mas, em seguida, o que se passou é que, dentre essas duas perspectivas, e possibilidades, de se entender o sentido de justa indenização, o Direito brasileiro sedimentou aquela que privilegiava a ótica individualista da indenização. E isto acontece paradoxalmente ao fato de ter a Constituição de 1934 introduzido, explicitamente, referências relativas à idéia que, mais tarde, vieram a ser resumidas na expressão *função social da propriedade*.¹⁴

É interessante ressaltar que estas mudanças no Texto surgem em período de crescente urbanização das cidades brasileiras, mostrando, quiçá, a sensibilidade do constituinte para este fato social. A urbanização do país implicou na realização de investimentos públicos nas cidades, seja através de obras de infra-estrutura urbanas, seja pela mudança da legislação urbanística que permitiu a concentração da densidade urbana pelo aproveitamento verticalizado das propriedades; e tudo implicando, diretamente, em significativa alteração do perfil econômico da propriedade urbana. Elas passaram a se valorizar, extraordinariamente, em função desses fatores exógenos ao investimento do proprietário, pois produzidos pelo poder público.

Três anos depois, a Constituição de 1937 novamente retira o termo justo aposto à locução indenização, remetendo à legislação ordinária a função de regular os limites e o conteúdo do exercício do direito de propriedade.¹⁵

¹³ Termo usual na doutrina brasileira.

¹⁴ A Constituição de 1934, no seu art. 113, n.º 17 diz: “É garantido o direito de propriedade que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar (...)”.

¹⁵ Dispõe o art. 122, n.º 14: “o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício”.

Já a Constituição de 1946 não só re-introduz o termo justo, como também insere a exigência de ser a indenização por desapropriação em dinheiro.¹⁶ Todavia, em seu art. 147, no capítulo “Da Ordem Econômica Social”, refere-se a uma outra concepção de justo: a justiça distributiva da propriedade. Diz o dispositivo:

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com a observância do disposto no art. 141 §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Além de outras interpretações que poderiam ter sido extraídas do texto constitucional, a mais comum foi a de ter aberto o caminho para a edição da lei de desapropriação por interesse social, consubstanciada na Lei nº 4.132, de 1962. De qualquer forma, há que se admitir que a justiça distributiva da propriedade não tem como único e exclusivo caminho o da sua aquisição pela expropriação!

A Constituição que se seguiu, em 1967, manteve basicamente o mesmo texto, agora já mencionando expressamente a desapropriação por interesse social como um dos motivos legitimadores da desapropriação.¹⁷ O texto somente se diferencia do anterior pela a menção no art. 157, inc. III, à “função social da propriedade”, como um dos princípios da ordem econômica, que “tem por fim realizar a justiça social”.¹⁸ Estes dispositivos foram reproduzidos, do mesmo modo, no texto da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Este é o histórico da redação dos dispositivos referentes à desapropriação até chegarmos ao texto vigente: o da Constituição Federal de 1988. Esta não traz, a rigor, mudanças substanciais no trato direto da matéria. Ou seja, o dispositivo que se refere à desapropriação repete os mesmos atributos da indenização prévia, justa e em dinheiro. Também menciona, em diversos dispositivos constitucionais, a exigência de ter, a propriedade, *função social*.¹⁹ Se os dispositivos diretamente referentes ao assunto não foram alterados, o mesmo não se pode dizer do sistema geral da Constituição de 1988 que, sem qualquer dúvida, procurou estabelecer um programa nacional que prestigiasse a construção de uma sociedade “*livre, justa e solidária*”.²⁰

Tendo como referência este quadro histórico constitucional, é interessante ver como ele se desdobra no plano infraconstitucional, sobretudo no seu desdobramento legal.

¹⁶ Constituição de 1946, art. 141, §16: “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. (...)”.

¹⁷ Remarque-se que quando a Constituição introduziu a possibilidade pagamento diferenciado de desapropriações e latifúndios para fins de reforma agrária, o que variou não foi o aspecto de que a indenização não devesse ser justa, mas a forma de pagamento, isto é, ela poderia não ser em dinheiro, mas em títulos da dívida pública.

¹⁸ Art. 157, *caput*. Constituição de 1967.

¹⁹ Cf. art. 5º, inc. XXIII, art. 170, inc. III, art. 182, §2º.

²⁰ Art. 3º, inc. I, da Constituição Federal de 1988.

É interessante acentuar como esta questão foi debatida e praticada desde o século XIX, e durante o século XX. Neste período, optei por dar ênfase à sua evolução conceitual, no seu aspecto subjetivo, ou seja, no tocante à pessoa legitimada para fazer o julgamento do valor das indenizações, bem como quanto aos aspectos substantivos, isto é, os critérios para se calcular a indenização. Ambos se relacionam, evidentemente, já que o uso de um critério está intimamente ligado à interpretação que lhe dá o sujeito indicado para apreciá-lo. E há sempre uma influência subjetiva nesta apreciação, ainda que a lei lhe defina, em maior ou menor grau, os limites do critério.

Ressalte-se ainda que, o fato de se ter uma legislação ordinária que especificasse o procedimento da expropriação, aí compreendido não só as competências para a Administração agir, como também o modo de se atribuir o valor do bem expropriado, isto já representava o fruto de uma conquista contra o arbítrio das determinações despóticas dos soberanos que podiam, segundo a tradição anterior à do Estado moderno, exercer o poder real segundo sua própria vontade.²¹ A conquista, materializada pelo primado da lei, também denominada em outras nações de devido processo legal, é a se pré-estabelecer as regras e as condições do exercício da vontade soberana do Estado, em qualquer de suas funções, já que ela, a lei, materializa a escolha feita pelos representantes eleitos pela sociedade.

Nem sempre, no Brasil, a avaliação das desapropriações foi objeto da deliberação de juiz de direito (togado). Iniciando nosso exame a partir do século XIX, que não nos está muito distante, veremos que as leis de desapropriação de 1845, a de 1855, e a lei de 1903 “mandaram que a avaliação do preço da indenização fosse feito por árbitros”.²² Estes árbitros formavam, muitas vezes, um júri que estipulava o valor a ser pago, e cuja decisão não poderia ser modificada nem pelo juiz, nem pelo tribunal; variou, nas leis mencionadas, apenas o número de seus integrantes — onze, cinco, e três, respectivamente. Esta foi uma reprodução, no Brasil, do modelo francês, como de costume. Lá, o regime do júri foi criticado, já que suas decisões não eram justas, pois tendiam a favorecer aos expropriados, uma vez que seus integrantes pertenciam ao rol

²¹ “Durante a Renascença e os Tempos Modernos muito pouco se modificou o conceito despótico de que o Rei, o Imperador, o Poder Público em fim, como suprema encarnação da força, ou emanção da divindade, podia dispor dos bens dos particulares, quando exigisse o seu alvedrio ou qualquer interesse publico. É verdade que algumas legislações, taes como as Ordenações Philipinas e o Código espanhol das Partidas, de D. Affonso “O Sábio”, rescreviam, na forma da desapropriação, o direito do proprietário, de ser indemnizado. Esse principio, orem, somente se universalisou e se tonificou no inicio da Edade Contemporânea, quando a Revolução Franceza, na Constituição de 1891, declarou sagrada e inviolável a propriedade. Em obediência a isso, estabeleceu-se que se indemnisassem plenamente os proprietários cujos bens, em caso restrictos e especificados, fossem utilizados pelos poderes públicos em beneficio da collectividade” (SODRÉ, Eurico. *A desapropriação por necessidade ou utilidade pública*. São Paulo. Livraria Acadêmica Saraiva & C. Editores. p. 4-5, sic.).

²² Sodré (1928), op.cit., p.41.

dos proprietários. Esta tradição foi, posteriormente, modificada na França, e depois, no Brasil, através do projeto do Código de Processo elaborado por Costa Manso, e reproduzido pela maioria dos Estados que, à época, legislavam sobre a matéria: o arbitramento do valor, feito por peritos, não seria mais definitivo, já que este poderia ser modificado pelo Juiz, pelo Tribunal Superior.

Registre-se que era uma tradição no direito brasileiro a existência de preceitos que limitassem o valor das indenizações. Estes preceitos estipulavam como referência, comumente, o valor do imposto que os proprietários pagavam por sua propriedade, e dos frutos estas rendiam. A tradição relativa aos frutos vinha de priscas eras, e recorda-nos que pode não ser tão moderno, como eventualmente se pensa, a atributo da função social da propriedade, vinculando-a ao uso produtivo do imóvel.²³

LOBÃO, no seu Tratado Practico das Avaliações e dos Damnos, §10, já ensinava:

‘Sendo a *commum*, geral e verdadeira estimação dos homens a primeira, original e legal norma para regular e fixar o preço justo de qualquer prédio, passou a ser recebida nos Foros das Nações civilizadas a norma inventada na Glosa da Authent. Perpetua. Cód. De Sacrosanct. Eccles., segundo a qual o justo valor do prédio fructífero se *regula pela sua produção os fructos naturaes, industriaes ou civis, computados e calculados no cumulo de vinte annos*, depois de excomptadas as suas despezas; de forma que este cumula do valor dos fructos líquidos é o que perfaz o justo preço da cousa’. (sic, grifei)

O art. 13 da legislação imperial (Decreto nº 1664, 27 de outubro de 1855) consagrava este critério, já que determinava que: “(...) nenhuma indenização poderá ser menor do que o valor de vinte annos do rendimento do prédio, nem maior do que este valor e mais 10% dessa importância”, variando conforme fosse o habitante do prédio: menor ou maior de idade, ou corporação de mão morta. A lei federal de 1903, e a legislação de processo do Distrito Federal, do Estado do Rio de Janeiro, e de Pernambuco “consagraram o princípio de valerem os prédios urbanos dez vezes no mínimo, e no máximo quinze, o seu valor locativo anual, *verificado no lançamento do imposto predial*”²⁴ (grifei).

Abriu-se com a lei federal de 1903, que fixou critérios máximos e mínimos, a polêmica sobre constitucionalidade dessa limitação. Parlamentares, dentre eles Ruy Barbosa, e alguns Ministros do Supremo Tribunal eram contrários à fixação de limites legais,²⁵ argumentando que estes limites superiores eram

²³ O uso produtivo da propriedade foi fator preponderante na -implantação do sistema de sesmarias no Brasil. Este sistema legitimava a propriedade pelo seu uso produtivo. Ver referências ao assunto em *Pequena história territorial do Brasil*, Ruy Cirne Lima (19) Ed. Sulinas. Ver também “*Os donos do Brasil*”. Raymundo Faoro.

²⁴ Sodré (1928), op. cit., p.46.

²⁵ “A lei de 1903, pois, nada mais fez do que respeitar o velho tradicional direito, adaptando-o às condições e exigências da época (...). Ora, se isso é direito nosso, porque razão não o podem adotar os códigos estaduais do processo? (...) Na própria França, onde o direito de propriedade é cercado de respeito quase religioso e onde, no intuito de rodea-lo das mais demagógicas garantias, as avaliações são feitas por um numeroso júri composto

inconstitucionais. No entanto, à época, firmou-se jurisprudência pela sua constitucionalidade, que, mais tarde, como veremos, veio a ser alterada.

O critério do valor locatício, ou da renda, foi atacado por alguns juristas que receavam que prédios, mesmo desvalorizados, mas que, em face do já presente déficit habitacional tivessem alugueres altos, teriam lucro indevido nas desapropriações; outros, no entanto, que não estivessem locados, ou fossem de uso do proprietário, estes, com grande probabilidade, seriam bem prejudicados. A esta questão, os defensores do critério argumentavam que os casos especiais sempre deveriam ser julgados com equidade, já que não se poderia permitir um critério livre, sujeito muitas vezes aos “interesses dos próprios avaliadores, especialmente o desempatador, a quem, muitas vezes oferecem uma parte do preço”.²⁶

Ressaltavam ainda, em favor de sua argumentação, que o valor locatício não era o único critério. Ele seria temperado pelo valor de lançamento da base de cálculo do imposto predial. E assim,

(...) Aos proprietários, pois, receosos de um grave prejuízo decorrente de uma possível desapropriação, resta a providência muito simples de reclamar em tempo oportuno, contra o lançamento de impostos muito baixos (...).²⁷

A tudo isto há de se acrescentar ainda a observação de Sodré acerca da dedução da mais-valia do valor expropriatório, por força de lei de 1845:

Valorização da parte restante:

Assim como será contemplada no preço da indenização a desvalorização do restante da propriedade, nelle deve influir, como parcella diminuinte, a valorização actual, certa e immediata que ella venha a receber. É o que ordena lei de 1845, nessas palavras: ‘Nas indenizações os jurados attenderão ao valor em que ficar o resto da propriedade por causa da nova obra’, repetidas pela lei de 1855, art. 12, regra 4^a e pela de 1903, art. 32.²⁸ (sic.)

Finalmente, há que se mencionar que as leis imperiais, bem como a de 1903, insistem no ponto de que a indenização não se restringe à apuração do valor do imóvel, mas também dos danos que provierem da desapropriação. Porém, estes eventuais danos, como parcela apurável das indenizações, não de ser certos, atuais e diretamente resultantes da desapropriação. Este é um ponto importantíssimo, já que ele, mais tarde, funcionará como argumento para não se considerar, no valor dos imóveis, danos eventuais (e, portanto, conjecturais), muitas vezes

de proprietários, uma lei moderna de 27 de maio de 1918, em seu art. 6, ordena que ‘em caso de expropriação por utilidade pública, o júri deverá ter por base para as suas avaliações, especialmente aquelas referentes a imóveis, o valor resultante das declarações feitas pelos contribuintes, ou as avaliações administrativas não contestadas, e/ou tornadas definitivas em virtude das leis fiscais’ (traduzi).

²⁶ Sodré (op.cit., p. 50).

²⁷ Sodré (op.cit., p. 51).

²⁸ Sodré (op.cit., p. 59).

consubstanciados em lucros estimados a partir da possibilidade de construção vertical no imóvel. Ou seja, entender que dano é a ausência de lucro.

Deste histórico pretendo acentuar o fato de que a decisão sobre a composição do preço da indenização era decorrente, primeiramente, dos parâmetros estabelecidos pelo legislador. Portanto, a decisão judicial sobre o valor da indenização seria delimitada por estes limites.²⁹ Acentue-se também que nem sempre esta foi uma decisão atribuída, pela lei, ao critério do juiz de direito.

A lei de 1903 foi substituída, no ordenamento jurídico brasileiro, pelo Decreto-Lei nº 3.365 de 1941. Este, na sua redação original, seguia os mesmos passos da legislação anterior: O seu art. 27 estabelecia, na sua redação original, os parâmetros daquilo que entendia como diretrizes para a fixação do preço.

Dizia o dispositivo:

Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu.

Parágrafo único. Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o “quantum” da indenização não será inferior a 10, nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto, e tendo por base esse mesmo imposto, lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação.

A questão central refere-se não ao *caput* do artigo, mas ao seu parágrafo. É sobre ele que destacamos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que lhe negou aplicabilidade, depois de já ter, no começo do século XX, considerado constitucional o estabelecimento de limites legais.

Só em 1946 o STF reviu sua posição anterior — que considerava constitucional a limitação legal do valor a ser pago ao expropriado — passando a entender como inconstitucional o parágrafo único do art. 27 (supra). Esta decisão judicial acabou por retirar, na prática, do âmbito legislativo os critérios limite para o preço, e colocando âmbito da discricionariedade judicial a função de estipular ou interpretar os limites do que se poderia denominar por justa indenização.

Contudo, se aqueles critérios, oferecidos pela lei, seriam inconstitucionais, cabe indagar se hoje outros critérios, oferecendo outros limites mais técnicos, como os critérios econômicos, sociais e urbanísticos, também seriam assim considerados, evitando-se com isto a interpretação amplamente subjetiva do juízo sobre o que é *justo*?

²⁹ “É tradicional, no Direito Brasileiro, a existência de preceitos que limitem as avaliações de imóveis, levando em consideração os impostos que pagam, ou os frutos que rendem” (SODRÉ, op.cit., p.47).

III A desapropriação hoje

Atualmente, não há nenhum questionamento doutrinário acerca do poder de o Estado poder adquirir compulsoriamente direitos patrimoniais de terceiros. Isto porque a expropriação é, na verdade, a materialização de dois princípios básicos da lógica na qual se fundamenta a construção do sistema do direito público: o primeiro deles é o de que quando há um conflito — positivo — de direitos, sendo um deles um interesse privado legítimo e o outro um interesse público (ou coletivo) legítimo, o que deve prevalecer é o interesse público, ou o coletivo, sobre o direito do privado. Em outras palavras: o particular não pode se opor a que sobre o seu direito — repito, legítimo — se imponha um interesse público, previsto pelo sistema jurídico, ainda que isto implique num sacrifício do seu direito. Esta lógica advém do princípio geral do direito público, qual seja, o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.³⁰

O segundo aspecto, e que decorre deste, é o modo como o Estado sacrifica um direito privado legítimo, em função de um interesse público. Ele o faz também baseado em outro princípio geral de Direito, também não explicitamente mencionado na Constituição, que é o da justa distribuição de ônus sociais,³¹ — e obviamente também dos benefícios públicos.

Reforçamos, neste ponto, que os direitos e princípios garantidos na Constituição não se resumem ao direito à propriedade privada (art. 170, inc. II).³² Há outros princípios e direitos tão importantes quanto este, como, por exemplo, o princípio da isonomia (art. 5^o *caput*), e o princípio da justiça social (art. 170, *caput*).³³ Estes dois últimos princípios se desdobram, necessariamente, no princípio da justa distribuição dos benefícios e dos ônus sociais, e no princípio

³⁰ O princípio geral da *supremacia do interesse público sobre o privado* permite que, a despeito da previsão constitucional de que todos são iguais perante a lei (art. 5^o, inc. I da CF) — regra que também é dirigida às leis — a norma infraconstitucional possa prever prerrogativas especiais para o poder público (portanto tratamento desigual), no interesse público, no qual a vontade do particular, e seu patrimônio possam, sem sua concordância, desde que cumprido o devido processo legal, ser submetidos ao interesse público superveniente.

³¹ Este não é um princípio que se reconhece, com clareza, na fundamentação doutrinária da expropriação. Ver Carlos Alberto Dabus Maluf (*Teoria e prática da desapropriação*, São Paulo: Saraiva, 1994), que assim se refere à justa indenização: (...) “Ela expressa o princípio segundo o qual não poderia a desapropriação afetar o patrimônio do expropriado, trazendo-lhe qualquer diminuição. O critério da justa indenização cerca-se de uma certa relatividade nos dias atuais, dentro do conteúdo social da expropriação” (p. 9).

³² Ver, caso seja de interesse, minha defesa de direito de propriedade, como sinônimo de direito à patrimonialidade em: *Uma nova forma de se pensar o direito de propriedade*.

³³ O direito de propriedade não é o único direito garantido pela Constituição Federal. Por isso o seu conteúdo há de ser compatibilizado com os demais direitos constitucionais. Com isto quer se prevenir o que juristas nacionais denominam de “antinomias reais entre suas normas”, já que hoje em dia, as Cartas Constitucionais tendem a traduzir “ideais políticos diversificados. Assim, tais Constituições acabam hospedando normas derivadas de matrizes ideológicas antagônicas, refletindo, no plano normativo, o pluralismo axiológico vigente na sociedade” (In: SARMENTO, Daniel. *Ponderação de interesses na Constituição Federal*. São Paulo: Lumen Juris, 2002. p. 22). Ver também, acerca da aplicação de princípio, “A Nova Interpretação Constitucional – Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas” BARROSO, Luís Roberto (Org.).

que veda enriquecimento sem causa.³⁴ E estes últimos estão explicitados, hoje, nos textos legais já referidos: respectivamente, o Estatuto da Cidade, art. 2^o, e o Código Civil. Os textos legais, pela positivação que fazem do Direito, são os mais democráticos e legítimos instrumentos de desdobramento axiológico dos princípios constitucionais; daí porque é importante entender que os princípios constitucionais encontram rebatimento na eficaz aplicação das leis ordinárias que lhes dão conteúdo mais concreto e prático.

Pode-se dizer, portanto, que a distribuição, com equidade,³⁵ dos ônus e benefícios sociais é, modernamente, uma forma de explicitação do princípio constitucional da *justiça social*, este, certamente, de sentido mais amplo. Isto porque, se pode afirmar com absoluta segurança, não é possível haver justiça social sem distribuição *equânime não só dos ônus, como também dos benefícios públicos*.³⁶

Compreendendo-se que a expropriação é um ato lícito do Estado, motivado por interesses públicos previstos em lei, o princípio da justa distribuição dos ônus causados pelo interesse público em expropriar implica que a sociedade, através do Estado, repare os danos causados ao patrimônio daqueles afetados pela desapropriação. Neste sentido, a desapropriação não difere da responsabilidade do Estado de indenizar por atos lícitos, quanto à premissa que lhe justifica, quando destes atos decorrem danos especiais e anormais para o particular — chamada responsabilidade objetiva do Estado. Ressalte-se apenas que, no caso da expropriação, o pagamento da indenização deverá ser prévio e em dinheiro; quanto à justa, isto todas elas deverão ser.

Como já dissemos, a doutrina brasileira, de modo geral, não se preocupou com a inonímia que foi sendo criada entre o conceito de justa indenização e o de preço de mercado. O que é sempre assinalado, e que aparentemente parece adequado, é que o Estado deverá recompor o dano causado ao patrimônio do

³⁴ Embora *justiça social* seja um daqueles termos cujo conteúdo é bastante amplo e, com significativa dose de subjetividade, não se pode negar que, ao menos, não é possível se atender a este preceito sem que se busque, na prática jurídica, a justa distribuição de benefícios e ônus sociais.

³⁵ Prefiro aqui usar a expressão de equidade, à expressão *justo*. Entendo que *equidade* é uma expressão muito jurídica, mas perdida no tempo. Significou, no direito, a tradução do que se queria dizer com justo. O justo é, ou pode ser, um conceito assaz subjetivo. Que depende da perspectiva de quem o olha e julga. É tão subjetiva que para não se perder na completa individualidade ou nos valores de cada um, pode se tornar o sinônimo de direitos conferidos pela lei. Já equidade é uma expressão que conota o equilíbrio da distribuição, o meio e o razoável, sempre no sentido do equilíbrio. Ver texto de Baxter.

³⁶ Já em 1928 a doutrina brasileira referia-se ao princípio da justa distribuição de benefícios públicos. Eurico Sodré, em *A desapropriação por necessidade ou utilidade pública* (São Paulo: Livraria Acadêmica Saraiva), diz: “Imóvel super-valorizado – Fundada, talvez, no princípio de que os benefícios públicos devem espalhar-se o mais possível entre os membros de uma coletividade e de que é iníqua a distinção entre as pessoas que os hão de auferir, a lei francesa de 6 de novembro de 1918, dispôs, em seu art. 2 bis: ‘A utilidade da desapropriação pode ser também declarada em relação aos imóveis, que, devido à sua proximidade de uma obra pública projectada, recebam uma valorização superior a 15%’. Entre nós, esses casos de grande valorização *immerecida* são geralmente resolvidos pela imposição de uma taxa, chamada de melhoria” (p. 10. sic. grifos nossos).

titular do bem. Acerca desta afirmação, ainda que correta na sua generalidade, há questionamentos que não são feitos, mas que entendo fundamentais para decompor o conteúdo da regra constitucional, como, por exemplo, o que é dano? E que é patrimônio do interessado? E ainda, como, ou com qual extensão, se deve entender a expressão *justo*?

É o que procuraremos abordar a seguir.

IV Justa indenização: o que pode ser?

Chegamos ao ponto central deste trabalho, que consiste em verificar qual o sentido que entendo que o Direito brasileiro, atualmente, atribui à expressão constitucional *justa indenização*, e o porquê da impossibilidade de entendê-la de forma diversa.

Convém reafirmar nossa convicção no sentido de que justa indenização não é uma expressão com sentido cognitivo unívoco. Ou seja, se perguntarmos a várias pessoas o que elas entendem por justa indenização, certamente teremos uma pluralidade de respostas,³⁷ ou melhor, de números! Deste modo, o sentido que o Direito brasileiro lhe atribuiu até o momento não é, por conseguinte, nem definitivo, nem absoluto.

É verdade que, no Direito, é fundamental que se tenha e se conserve, com boa dose de estabilidade, o sentido que se atribui a um conceito, sem o que não haveria, de fato, segurança jurídica quanto à cognoscibilidade do seu conteúdo. Porém, isto não significa que, havendo fatos novos que alterem as circunstâncias que justifiquem determinado entendimento daquele conteúdo, o conceito não deva ser alterado. E é isto que acontece hoje com o termo justa indenização: recentemente duas leis federais impõem, no nosso entender, uma nova leitura e acepção do termo, leitura esta inferível do texto constitucional, mesmo antes da vigência das referidas leis.

Além disto, a realidade de fatos econômicos comprovados demonstram o quanto tornou-se diferenciada e complexa a questão de definição do preço da terra urbana, com a crescente urbanização ocorrida ao longo do século XX. Em função disto, o Direito não pode desprezar estes fatos novos, que implicam,

³⁷ É de se salientar que autores alemães modernos ressaltam a importância que tem a interpretação dada ao texto constitucional pelo povo. É que o conceito de cidadania implica fundamentalmente, e primeiramente, na convicção de cada um de nós de que é um direito básico do cidadão poder ler e compreender a Constituição. Portanto, não deve ser desprezível, como por vezes tendemos a supor, que só os Tribunais sabem ler e interpretar a Constituição. Por certo eles podem ter a prerrogativa do monopólio constitucional de sua interpretação, mas a mais legitimidade da interpretação decorre de sua proximidade com a interpretação popular, já que todo poder emana do povo, e em nome dele é exercido. Além do mais, constituição não é bíblia, nem o Tribunal é o Vaticano. Por conseguinte, o direito não é dogma, que não se discute. Todos temos, como cidadãos o direito e o dever de conhecê-lo, discuti-lo, ter nossa opinião sobre ele, para cumpri-lo.

necessariamente, no redesenho jurídico do conceito de justa indenização, para que esta realmente se torne mais legal, e, por conseguinte, mais justa.

A definição jurídica do valor de um imóvel urbano não decorre da idéia subjetiva que dela faz o operador do direito, mas da realidade econômica do bem. Com isto queremos dizer que as questões que envolvem o valor da terra urbana não são questões puramente jurídicas. Por isto afirmamos que o direito não tem a possibilidade de determinar, ou melhor, de decretar quanto vale a terra urbana. Uma norma não tem o poder estipular quanto vale a terra (i.e.: um lote determinado vale 2 reais se ele na verdade tem o valor de 10 reais) e ela valer, por força desta norma, o que foi decretado. O valor da terra, como é sabido, decorre de vários fatores sociais, sendo o resultado econômico destes fatores. Contudo, embora se reconheça que não é a norma que determina o valor da terra, não se pode menosprezar a influência que as regras de uso do solo podem ter na determinação e oscilação do seu valor.³⁸

O valor da terra urbana é, pois, um fato econômico que o direito pode e deve apreender como tal. Dois aspectos devem ser destacados quando se fala em indenização pela expropriação: um deles é o quanto vale o bem, e o outro, que tem sentido econômico diverso, é o quanto deve valer a indenização, aí entendido o valor da recomposição de prejuízos patrimoniais.

Ora, nas fórmulas técnicas que normalmente são levadas em conta para a formação do preço a ser pago nas expropriações, o que se procura determinar, através de qualquer delas, é o valor do imóvel no mercado, ou seja, o chamado valor real. Porém, nestas fórmulas técnicas, que são as admitidas há décadas pelos tribunais, não se questiona, para estipulação do preço a ser pago pelo bem com recursos públicos, quais os componentes relativos à valorização do imóvel que decorreram de fatores exógenos ao investimento do proprietário, isto é, que decorreram de investimentos públicos, ou de atributos públicos dados ao imóvel, graciosamente, pela legislação de uso do solo.

V As referências do Estatuto da Cidade e do Código Civil como referências necessárias na reconstrução do conceito de justa indenização

Hoje, a legislação infraconstitucional dá novo conteúdo principiológico que, necessariamente, há de balizar a interpretação do termo justo nas indenizações expropriatórias. Não se pode, como dissemos, desprezar o conteúdo de eficácia

³⁸ É o que afirmam SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda. *Recuperación de PlusValias en América em América Latina*. Eurolibros, p. XV: "Estas mais-valias resultam em geral de ações alheias ao proprietário, e mais notadamente derivam da atuação pública, seja através de inversões em infra-estrutura ou de decisões relativas à regulação do uso do solo urbano" (tradução minha).

obrigatória das diretrizes dispostas no Estatuto da Cidade. Em verdade, podemos dizer que este conteúdo interpretativo mais equânime quanto ao conceito de justa indenização já deveria ter sido inferido dos princípios constitucionais de isonomia e de justiça social — já que não se pode entender a aplicação destes conceitos fora da distribuição equânime dos ônus e benefícios decorrentes das ações do poder público.

Vimos também que historicamente o conceito de indenização em razão da desapropriação, mesmo em época quando, no século XIX, a propriedade é tida como mais protegida, na prática, na legislação infraconstitucional indicava fatores sociais da propriedade que procuravam pautar o conceito dentro de uma perspectiva de uso e produção do imóvel.

O Estatuto da Cidade, referindo-se aos objetivos da política de urbanização, inclui, dentre suas diretrizes, no seu art. 2º, inciso IX:

IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

E no inciso XI, do mesmo art. 2º:

XI – Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Ora, tanto um quanto o outro inciso da lei federal, como, aliás, todo o contexto axiomático da norma, implicam que não é mais tolerado pelo sistema a valorização gratuita de propriedade particular em função de fatores externos — geralmente sociais — aos investimentos do proprietário. Admitir esta hipótese é praticar, ou deixar acontecer, uma hipótese sempre vedada no direito público brasileiro, qual seja, a da vedação da liberalidade com recursos públicos.

Ora, a distribuição de índices na cidade é um fator que advém (ou deve advir) de estudos técnicos, submetidos a uma decisão política. Mas o fato é que é distribuído pela cidade índices urbanísticos diferenciados que, ao fim e ao cabo, afetam profundamente o valor da propriedade urbana.³⁹

Este fato vem se acentuando nas nossas cidades, sobretudo, pelos últimos cinquenta anos, quando as técnicas construtivas vêm permitindo e facilitando a verticalização da construção, potencializando, num mesmo solo, sua geométrica utilização. A par dos custos ambientais e estruturais que a verticalização absorve para si na cidade, o fato é que a construção vertical, quando mais é permitida pela legislação, mais potencializa em geral o valor do lote. E por que ela é permitida para alguns e reduzida para outros? A rigor, isto pode ou não advir das

³⁹ A título de exemplificação, ver estudo apresentado pela Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, ao COMPUR, em janeiro de 2001, sobre a valorização de imóveis em área nobre, pela alteração do zoneamento.

características próprias do imóvel. Mas, em regra, a distribuição do adensamento é mais ou menos aleatória e histórica. E por isto mesmo pouco equânime, no que concerne à apropriação privada da valorização decorrente da distribuição desigual de índices construtivos pela cidade.

Entendemos que o Estatuto da Cidade já não mais permite esta injusta, porque não equânime, distribuição dos benefícios decorrentes de índices urbanísticos (aí entendido que estes são a expressão mais antiga do próprio processo de urbanização). E como fazer isto, mesmo conservando a diferenciação de índices? Ora, não parece difícil estabelecer um índice-padrão básico e, a partir dele, se inferir, com moderação e cautela, a diferença de valor que foi acrescida pelo uso do outros índices.

Ora, se os estudos econômicos nos demonstram, com clareza irrefutável, que há uma portentosa valorização do imóvel, decorrente da atribuição a ele de um índice urbanístico mais favorável; e se esta distribuição, que até o momento vinha se fazendo como uma liberalidade (não equânime) deste fator urbanístico pelo poder público, parece elementar que o poder público, hoje não só não pode mais deixar de captar esta liberalidade conferida a alguns, como *lhe é vedado, quando das desapropriações, pagar por elas. Seria, se assim continuar agindo, uma dupla liberalidade: primeiro valoriza gratuitamente, com um índice público, um lote privado, e quando precisa adquiri-lo, lhe é determinado pagar por um valor, chamado de real, ou de mercado, que incorpora a valorização que deu causa, graciosamente!*

Não só o Estatuto da Cidade, expressamente, veda esta injustiça social de oportunidades urbanísticas diferenciadas, mas também o novo Código Civil, já promulgado, expressamente rejeita, nos negócios jurídicos em geral, o princípio geral de direito do *enriquecimento sem causa*. Diz:

Art. 884: Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único: Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

Art. 885: A restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique, mas também se esta deixou de existir.

Art. 886: Não caberá a restituição por enriquecimento, se a lei conferir ao lesado outros meios para se ressarcir do prejuízo sofrido.

Ressalte-se que estes artigos do novo Código Civil não têm correspondência no Código Civil de 1916, não obstante este seja, desde sempre, um princípio geral de Direito. E isto é comprovado pela jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça que, mesmo antes da vigência do Código de 2002, já coloca em pauta nos fundamentos de suas decisões o princípio do enriquecimento

sem causa.⁴⁰ Vasta é a jurisprudência sobre este tema, muitas delas relatadas por Gentil (2000),⁴¹ sendo, contudo, de se registrar que o seu uso foi praticado nas relações privadas de direito. Nas relações públicas, quando se pensa em recursos públicos, onde a liberalidade é vedada duplamente, é de se admirar que a aplicação deste princípio ocorre somente quando se trata de se obter ressarcimentos pagos pelo poder público!⁴²

Assim, hoje, o conceito constitucional da justa indenização não tem mais espaço para continuar sendo interpretado como sendo o pagamento do preço do imóvel pelo valor de mercado, preço este que engloba também inúmeras dificuldades técnicas, sempre decorrente de uma imprecisa formulação sobre o que seja, à luz do sistema jurídico vigente, uma *justa indenização*.

Informação bibliográfica deste capítulo, conforme a NBR 6023.2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RABELLO, Sonia. Justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social e o enriquecimento sem causa. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 203-220. ISBN 978-85-7700-234-4.

⁴⁰ Ver STJ, enriquecimento sem causa, vedação, devolução das parcelas recebidas no caso de inadimplência nos contratos de compra e venda dos imóveis financiados (2002).

⁴¹ Ver GENTIL, Jaguarari Grams. *Enriquecimento sem causa: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Esplanada - ADCOAS, 2000. p. 40-73.

⁴² Ver jurisprudência relativa a servidores, licitação, ou mesmo de correção monetária nas desapropriações.