

RECONSIDERAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.532.358 GOIÁS

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA
RECTE.(S) : AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E
TRANSPORTES - GOINFRA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
RECDO.(A/S) : JOSE BRESSIANI
ADV.(A/S) : SANDRA REGINA LINHARES DA SILVA CARMO

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. RECONSIDERAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. PAGAMENTO POR PRECATÓRIOS.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás pelo qual, em ação ordinária de indenização por desapropriação indireta, determinou-se o pagamento da indenização diretamente, sem submissão ao regime de precatórios.

2. O acórdão recorrido afastou a aplicação do art. 100 da Constituição, considerando a desapropriação indireta como exceção à regra de pagamento por precatórios, em razão da necessidade de justa e prévia indenização em dinheiro.

3. A recorrente sustenta ofensa ao art. 100 da CRFB e ao Tema RG nº 865, alegando que o pagamento deve ser feito por meio de precatórios.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em definir se o pagamento da indenização por desapropriação indireta deve ser realizado diretamente ou por meio de precatórios, nos termos do art. 100 da CRFB, considerando o Tema RG nº 865.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. O acórdão recorrido divergiu da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema RG nº 865, no qual se estabelece a compatibilidade entre a garantia da justa e prévia indenização em dinheiro e o regime de precatórios, mesmo em casos de desapropriação.

6. O STF entende que, em regra, os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em razão de decisão judicial, devem observar o regime de precatórios ou de requisição de pequeno valor, conforme o valor da

RE 1532358 RCON / GO

condenação. A exceção ocorre apenas quando o ente expropriante não estiver em dia com o pagamento de precatórios, hipótese não demonstrada nos autos.

IV. DISPOSITIVO

7. Recurso extraordinário provido para determinar que o pagamento da indenização ocorra por meio de precatórios, nos termos do art. 100 da CRFB em conformidade com o Tema RG nº 865.

DECISÃO

1. Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão pela qual neguei seguimento a recurso extraordinário, cuja ementa segue transcrita:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DESAPROPRIAÇÃO. INDENIZAÇÃO. VALOR SUPLEMENTAR. PAGAMENTO. DEPÓSITO EM DINHEIRO VERSUS PRECATÓRIO. TEMA RG Nº 865. NECESSIDADE DE SE VERIFICAR A ADIMPLÊNCIA DO PODER PÚBLICO COM O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. REEXAME DE FATOS E PROVAS: ÓBICE DO ENUNCIADO Nº 279 DA SÚMULA DO STF. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.” (e-doc. 63).

2. No agravo interno, a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (Goinfra) retoma a argumentação no sentido de que, em caso de desapropriação indireta, quando não se tem complementação, mas obrigação de pagamento integral da indenização, a respectiva quitação deverá ocorrer mediante precatório. Alude ao decidido pelo STF no Tema nº 865 do rol da Repercussão Geral (e-doc. 66).

É o relatório.

Decido.

3. Bem reexaminados os autos, entendo ser o caso de promover reconsideração da decisão anteriormente proferida, pelo que passo a analisar novamente o recurso extraordinário.

4. Eis os fundamentos do acórdão recorrido:

“De começo, esclareço que a controvérsia já foi amplamente debatida neste Tribunal de Justiça, que entendeu que o pagamento em casos tais deverão ser feito em pecúnia, não se encaixando no regime de precatórios.

Em que pese a questão ser bastante debatida no âmbito de nossos tribunais, sendo inclusive tema de objeto de repercussão geral reconhecida no julgamento do Recurso Extraordinário n. 922.144/MG, no qual não há determinação de sobrestamento, corroboro com o entendimento deste Sodalício Goiano, no sentido de que o pagamento por desapropriação indireta em casos tais deve ser feito mediante dinheiro, consoante previsão contida no art. 5º, XXIV da CF:

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

O dispositivo constitucional supratranscrito tem como finalidade a proteção aos direitos daqueles que tenham bens expropriados por necessidade ou utilidade pública, conferindo-lhes o recebimento da indenização de forma célere, em valor razoável e em dinheiro. Destarte, é inaplicável o disposto no art. 100 da CF/88, que prevê pagamento mediante precatório.

Nesse mesmo sentido disciplina o art. 32 do Decreto Lei n. 3.365/41, o qual prevê expressamente que o pagamento da indenização será prévio e em dinheiro, ratificando a

impossibilidade do pagamento via precatório, conforme pretende o agravado.

Vale destacar que a demora do agravado em realizar o pagamento da indenização pela desapropriação por interesse público, de fato, gerou uma situação de extremo desequilíbrio, para o qual há a previsão constitucional de pagamento “mediante justa e prévia indenização”, exatamente como forma de reduzir tal desequilíbrio, considerando que a ação data de 1987.

(...)

Desta forma, conclui-se, conforme sedimentado nos arestos acima transcritos, que as normas criadas para o pagamento das indenizações oriundas das ações de desapropriação por utilidade pública são inconciliáveis com o regime de precatórios.

A adoção do pagamento por precatórios na situação vertente acabaria por desvirtuar o instituto da desapropriação e vulnerar os preceitos constitucionais formulados com o intuito de proteger aqueles que se veem expropriados de seus bens em razão do interesse público e que nada podem fazer a não ser aguardar a boa vontade do agente estatal em indenizá-los.

Outrossim, pensar que o pagamento da aludida indenização poderia ocorrer em sede de precatório ensejaria uma verdadeira expropriação, pois à Administração Pública seria permitido postergar o pagamento total do preço por anos, o que contrariaria o espírito da lei, sem falar no desrespeito para com o administrado, que se veria privado do seu bem sem a devida contraprestação pelo seu sacrifício em prol da coletividade, o que não pode ser admitido.

Ao teor do exposto, conheço do recurso e nego-lhe provimento, para manter inalterada a decisão censurada no sentido de que a indenização seja paga em dinheiro, no valor

total, independentemente do valor, nos termos já fundamentado.” (e-doc. 9).

5. Verifica-se que o Colegiado de origem fez distinção da regra dos precatórios, apontando a presente ação como exceção ao que se dispõe no art. 100 da Constituição da República, asseverando que, no caso vertente, não houve a justa e prévia indenização em dinheiro.

6. O Plenário desta Corte, em 19/10/2023, concluiu o julgamento do RE nº 922.144/MG, *leading case* do Tema nº 865 do ementário da Repercussão Geral, reconhecendo a compatibilidade da garantia da justa e prévia indenização em direito, prevista no art. 5º, inc. XXIV, da Constituição da República, com o regime de precatórios, também de previsão constitucional (art. 100 da CRFB).

6.1. Na ocasião, este Supremo Tribunal reafirmou sua orientação jurisprudencial, segundo a qual, mesmo na hipótese de ação decorrente de desapropriação, a regra a ser aplicada para o pagamento das condenações judiciais às quais submetida a Fazenda Pública é a do art. 100 da CRFB. Eis a ementa do referido julgado:

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

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

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

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

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

(RE nº 922.144-RG/MG, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 19/10/2023, p. 07/02/2024).

7. Toda a discussão foi muito bem delimitada pelo e. Ministro Luís Roberto Barroso ao apresentar sua proposta de tese do julgamento:

"(...) Então, aqui, a questão, originariamente, era um caso

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

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

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

A posição do Ministro Gilmar Mendes: O pagamento em dinheiro da complementação do depósito prévio ou do valor indenizatório fixado em ação de desapropriação ocorrerá por meio de precatório, salvo nos casos em que a lei prevê expressamente que o pagamento deva ocorrer por meio de título da dívida.

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

A segunda posição é a do Ministro Edson Fachin com a seguinte tese: No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o

pagamento ser feito mediante depósito judicial, que é compatível com a Constituição, sem submissão ao regime de precatório previsto no art. 100, CRFB.

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

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

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

(RE nº 922.144-RG/MG, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 19/10/2023, p. 07/02/2024).

8. Assim, apesar da distinção firmada pelo Tribunal *a quo*, entendo descumprido o que decidido por esta Corte, porquanto aplicável no caso a sistemática de pagamentos por precatórios, na forma do art. 100 da Carta da República, conforme posição firmada em acordão pela Corte no Tema RG nº 865.

9. Nesse sentido, destaco recente decisão da Primeira Turma, que especifica que o pagamento mediante depósito se dá “*somente quando o ente expropriante não estiver em dia com o pagamento dos precatórios*”:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DÉBITOS DA FAZENDA PÚBLICA. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. JUROS COMPENSATÓRIOS. FORMA DE PAGAMENTO. TEMA 865 DA REPERCUSSÃO GERAL. CASO DISTINTO.

APLICABILIDADE DAS RAZÕES DE DECIDIR. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO REGIME CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIOS. ART. 100, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Discute-se se os juros compensatórios estabelecidos na sentença de processo de desapropriação indireta submetem-se ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal.

2. No RE 922.144-RG (Tema 865 da repercussão geral, Rel. Min. LUÍS ROBERTO BARROSO), que tratou da forma de pagamento da diferença apurada entre o valor do depósito inicial e o valor efetivo da indenização final, o PLENÁRIO do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL definiu que “a indenização na desapropriação deve ser prévia à transmissão formal da propriedade ao Poder Público, que somente ocorre após o término do processo e a quitação do precatório. Em abstrato, esse entendimento não parece violar o comando constitucional de indenização prévia e justa do art. 5º, XXIV”.

3. Conforme ficou decidido naquela oportunidade, somente quando “o ente expropriante não estiver em dia com o pagamento dos precatórios, esse entendimento não deve prevalecer”, tornando possível a determinação de pagamento mediante depósito judicial direto.

4. Esse precedente ratifica a histórica jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no sentido de que, em regra, os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária seguem o rito do precatório.

5. Esse entendimento também deve ser aplicado aos juros compensatórios fixados na chamada ação indenizatória conhecida como desapropriação indireta.

6. Agravo Interno provido para conhecer do Agravo e, desde logo, dar provimento ao Recurso Extraordinário com Agravo, para que seja observado o regime dos precatórios.”

RE 1532358 RCON / GO

(RE nº 1.525.729-AgR/GO, Rel. Min. Cármen Lúcia, Red. do Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, j. 05/03/2025, p. 19/03/2025).

10. Nesse mesmo sentido também:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. PAGAMENTO DEVIDO PELA FAZENDA PÚBLICA. REGIME DOS PRECATÓRIOS. TEMA 865 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL JULGADA PELO STF. AGRAVO IMPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Pagamento de indenização por desapropriação por utilidade pública.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se o pagamento da indenização por desapropriação deve ser efetuado mediante precatório, nos termos do art. 100 da CF.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Todo pagamento devido pela Fazenda Pública em razão de decisão judicial deve observar o regime de precatório ou de requisição de pequeno valor, conforme o valor da condenação, nos termos do art. 100 da Constituição Federal. Precedentes.

IV. DISPOSITIVO E TESE

4. No julgamento do Tema 865 da sistemática da Repercussão Geral (RE 922.144/MG, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso), o Supremo Tribunal Federal fixou tese no sentido de que, no caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o

RE 1532358 RCON / GO

pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios.

5. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(RE nº 1.505.178-AgR/GO, Rel. Min. Cristiano Zanin, Primeira Turma, j. 14/02/2025, p. 21/02/2025).

11. Reforço, ainda, que, em casos semelhantes, relacionados ao Tribunal de Justiça goiano, outros Ministros também aplicaram idêntico entendimento: RE nº 1.521.525/GO, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 31/10/2024, p. 04/11/2024; RE nº 1.497.580/GO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 18/06/2024, p. 19/06/2024; RE nº 1.395.327/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18/04/2024, p. 19/04/2024 e RE nº 1.503.142/GO, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 30/07/2024, p. 02/08/2024.

12. Ante o exposto, **exercendo juízo de retratação, reconsidero a decisão impugnada. Assim, dou provimento ao recurso extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, reconhecer a violação ao Tema RG nº 865 e determinar que o pagamento se dê por meio de precatórios.**

Publique-se.

Brasília, 2 de maio de 2025.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator