LEI E REGULAMENTO — CORREÇÃO MONETÁRIA — SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

— O regulamento não pode estabelecer correção monetária sem que haja expressa previsão legal.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P.R. N.º 4.687/65

Presidência da República — Consultoria-Geral da República — E. M. I-124, de 24 de junho de 1971. "Aprovo. Em 29 de junho de 1971". (Rest. ao ..... M.T.P.S., em 2/7/71.)

PARECER I-124

A Lei n.º 4.380, de 21 de agôsto de 1964, representou uma tomada de posição do govêrno federal quanto à política nacional de habitação com o propósito de solucionar um dos graves problemas sociais do país; para alcançar tão alto objetivo, instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria e criou o Banco Nacional da Habitação, as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelecendo medidas e adotando providências capazes de estimular os órgão públicos e a iniciativa privada a um esfôrço conjugado para o cumprimento de tão relevante tarefa.

Por outro lado, visando ao tratamento uniforme do problema e à concentração de recursos para exeqüibilidade da política habitacional preconizada, determinou a mesma Lei a cessação de operações das Carteiras Imobiliárias dos IAPs, passando seus segurados a serem atendidos de conformidade com o nôvo sistema instituído (Art. 65.)

2. Em 1967, pelo Decreto-lei n.º 262, em complementação as medidas previstas no diploma legal antes referido, determinou-se a venda dos terrenos de propriedade do INPS — adequados à construção de moradias populares e ao programa nacional de habitação — às entidades referidas nos incisos II e IV, do art. 8.º, da Lei n.º 4.380, mediante expressa indicação do BNH.

A alienação em aprêço far-se-ia obedecidos os seguintes critérios:

a) prévio ajuste entre o BNH e o INPS estipulando as condições da operação, a fim de que os terrenos indicados pelo primeiro fôssem postos à sua disposição para imediata utilização;

b) obrigatoriedade de o INPS, cumprida a etapa supramencionada, apresentar ao BNH os valôres estimados e as condições de venda dos terrenos, no prazo de 10 dias;

c) celebração do respectivo contrato de promessa de compra e venda entre o INPS e a entidade habilitada, com interveniência e garantia do BNH, mediante pagamento, no ato, em dinheiro como sinal e princípio de pagamento, de 20% do valor estimado do terreno, ficando os restantes 80% para serem entregues em Letras Imobiliárias de emissão do BNH, no ato da escritura definitiva de compra e venda;

d) preço de venda correspondente ao do valor atual do imóvel, apurado em avaliação conjunta, diretamente ou por delegação, pelo INPS e pelo BNH e, no caso de discordância, mediante decisão irecorrível do Ministro do Trabalho e Previdência Social; e

e) aplicação de correção monetária sôbre o valor do imóvel, se decorridos mais de 6 meses da data da avaliação sem que a venda tenha se efetivado,

desde que o atraso não seja por culpa do INPS.

3. A par das disposições legais retromencionadas, outras foram editadas relativamente à cessão de imóveis da União, Estados e Municípios — gratuitamente ou em condições especiais — o entidades educacionais, culturais ou de finalidades sociais (Decreto-lei n.º... 173, de 1967). Convém assinalar, que já a Lei n.º 4.380, de 1964, em seu Art. 26, mandava transferir (no prazo de um ano), para o patrimænio do BNH, "terrenos de propriedade da União Federal que não sejam necessários aos serviços publicos federais ou que possam sre vendidos para realizar recursos líquidos destinados ao aumento de capital do Banco, desde que se prestem à construção de conjuntos residenciais de interêsse social". O Decreto número 59.163, de 1/9/66, regulamentando o Art. 26 acima aludido, estabeleceu as normas a serem observadas quanto a indicação dos terrenos a se transferirem e a forma pela qual se efetivariam as transferências.

4. A matéria de que se trata, no entanto, reveste-se de tal importância que, embora a legislação pertinente fôsse bastante ao tratamento necessário a seu adequado equacionamento, medidas regulamentares se fizeram imperiosas para superar dificuldades de ordem administrativa que começaram a entravar a celebridade desejada no processamento e efetivação das providências, legalmente, preconizadas.

Em face disso, baixou-se o Decreto n.º 62.698, de 14 de maio de 1968, "dispondo sôbre a cessão do domínio pleno de imóveis da União Federal ao Banco Nacional da Habitação e sôbre a venda de terrenos de propriedade do INPS aos Agentes do Sistema Financeiro do BNH", "tendo em vista as disposições da Lei n.º 4.380, de 21 de agôsto de 1964, dos Decretos-leis n.ºs 178, de 16 de fevereiro de 1967 e 262, de 28 de fevereiro de 1967 e o Decreto n.º 59.163, de 1.º de setembro de 1966", donde se conclui que o referido Decreto n.º 62.698/68 representa uma consolidação de normas regulando tôda a matéria, em consonância com a legislação em vigor. Assim, para se evitarem maiores delongas burocráticas, indicou, no Anexo I (Art. 1.º), os imóveis da União que ficaram cedidos ao BNH; e, no II (Art. 3.º), os terrenos de propriedade do INPS que devessem ser vendidos aos Agentes integrantes do Sistema Financeiro do BNH, alienações essas efetuadas pelo Banco, mandatário com amplos podêres para tanto, conferidos em procuração cujo modêlo constitui o Anexo III, ao Decreto em aprêço.

5. Nestas condições, à vista da explicitude das normas legais e regulamentares, era de esperar-se que o assunto não pudesse comportar qualquer discussão, e, conseqüentemente, a programação respectiva estivessse sendo levada a cabo dentro da política tratada com tão louvável decisão. Ocorre, entretanto, que os órgãos envolvidos em problema de tamanha magnitude — apesar de engajados, diretamente, nos seus desdobramentos e interessados, por fôrça de seus objetivo, em sua solução — se empenham em debate acêrca dos limites do poder regulamentar, que, segundo uns, teriam sido ultrapassados pelo Decreto n.º 62.698/68, ao dispor em seu Artigo 4.º e §§, *verbis:*

"Art. 4.º O preço da venda será o valor atual do imóvel, apurado em avaliação conjunta, diretamente ou por delegação, pelo INPS e o BNH, como garantidor da operação.

§ 1.º As avaliações serão realizadas dentro do prazo improrrogável de 30 (trinta) dias contados da data da publicação dêste Decreto.

§ 2.º Se houver laudos divergentes, ou se a avaliação não se der no prazo previsto no parágrafo anterior, o preço de venda será determinado pelo Senhor Ministro do Trabalho e Previdência Social, em função do melhor aproveita-

mento do terreno indicado pelo projeto apresentado pelo Agente Comprador, aprovado pelo BNH, e pelo correspondente estudo de viabilidade econômica, e não poderá ultrapassar a 12% (doze por cento) da avaliação do custo global da obra, deduzidas as despesas com o preparo do terreno e a remoção dos obstáculos físicos que prejudiquem a execução do projeto.

§ 3.º Caso o imóvel possua benfeitorias utilizáveis, no todo ou em parte, o valor destas, se a sua alienação interessar, a critério do BNH, será apurado na forma e sob as condições dêste artigo, e seu § 1.º e no que fôr aplicável, do disposto no § 2.º.

§ 4.º Do preço de venda serão deduzidas as despesas realizadas com o pagamento dos débitos fiscais e de quaisquer naturezas porventura existentes sôbre os terrenos a serem vendidos.

§ 5.º Prevalecerá sempre, o preço de venda que já tenha sido fixado em avaliação conjunta, antes da vigência dêste Decreto".

Os dispositivos retrotranscritos, não tiveram outro objetivo senão o de eliminar possíveis protelações na fixação do preço de venda dos imóveis e estabelecer prazo e critérios que ensejassem a celeridade nas operações respectivas, atendendo-se a letra e o espírito das Leis regulamentadas. Não as contrariam, nem tampouco criam direito nôvo, *data venia*, ao contrário, respeitam em todo o Decreto-lei n.º 262, quer quanto ao preço da venda que será o valor atual do imóvel, quer quanto sua avaliação, que será decidida conjuntamente pelo INPS e BNH, quer quanto a decisão irrecorrível, *in casu*, do Senhor Ministro do Trabalho e Previdência Social, na hipótese de divergência. O regulamento tão-só, impõe prazo para avaliação (30 dias), prevê critério a serem observados pelo Ministro quando lhe couber fixar o preço e indica as deduções que se devam efetuar. Tais normas não conflitam com qualquer dispositivo do Decreto-lei regulamentado e se ajustam, perfeitamente, com seu espírito, qual seja o de abreviar as operações de compra e venda. A ausência de prazo e de critérios objetivos, constituindo-se òbice à aplicação da Lei foi removida pelo regulamento que assim cumpriu sua principal finalidade, consoante a lapidar lição de Vicente Rao:

"as normas legais devem, segundo a melhor técnica, ser redigidas em têrmos gerais, não só para abranger a totalidade das relações que nelas incidem, senão, também, para poderem ser aplicadas, com flexibilidade correspondente as mutações de fato das quais estas mesmas relações resultam. Não devem as leis descer a detalhes em particular os de ordem formal aos que indiquem os modos de seu cumprimento. Semelhante tarefa complementar, de execução, melhor se coaduna com as funções do poder executivo, entre as quais normalmente se insere, caracterizando-se ora como faculdade, ora como dever de regulamentação das leis" *(O Direito e a Vida dos Direitos"* p. 351-2)

Outro não foi — está a ver-se — o propósito do Decreto n.º 62.698, senão o de descer a detalhes de ordem formal para execução da lei. A coima de ilegalidade ou inconstitucionalidade, pois não lhe cabe, no particular.

6. Outro ponto de divergência entre o INPS e o BNH diz respeito à aplicação ou não, da correção monetária sôbre o valor da arrecadação de que tratam o Art. 22 e seus §§, da Lei n.º 4.380/64, caso processada fora do prazo pelo INPS. Com efeito, os dispositivos legais citados estabeleceram que, para constituição do capital do BNH, as emprêsas que mantinham empregados sujeitos a desconto para os IAPS (atualmente INPS) contribuiriam com a percentagem de 1% mensal sæbre o montante das suas fôlhas de pagamento, devendo os IAPS recolherem,

mensalmente ao BNH o produto da arrecadação, descontada a taxa correspondente às despesas de administração, fixada de comum acôrdo entre o DNPS e o Banco. Com o advento da Lei n.º 4.863/65 a percentagem referida de 1% passou a ser 1,2% (Artigo 35, § 2.º). Posteriormente, a Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1965, extinguiu a contribuição de que se trata (Artigo 22, III).

7. O INPS não recolheu a contribuição arrecadada, provàvelmente, por não se terem acordado, quanto à taxa de administração a ser deduzida, o DNPS e o BNH.

À vista disso, o Decreto n.º 62.698/68, em seu Artigo 6.º, autorizou o BNH reter a importância correspondente aos 20% da venda dos terrenos do INPS, até o valor da supramencionada *"obrigação, devidamente corrigida na forma disposta no Decreto-lei n.º 19, de 30 de agôsto de 1966, devendo o saldo remanescente, se houver, ser creditado A entidade vendedora"*.

O Decreto-lei n.º 19, invocado, foi baixado — consoante seus próprios *considerandas* — para "uniformizar os índices que refletem a depreciação monetária" e atender "a conveniência de serem admitidos critérios e condições de aplicação da correção com maior flexibilidade", para pôr fim ao estado de incerteza e restituir a tranqüidade social. Não estendeu, evidentemente, a aplicação da medida além das operações do Sistema Financeiro da Habitação, paenas *facultou* aos Órgãos dêsse Sistema pagar correção monetária em relação "aos depósitos que hajam nêles permanecido por prazo superior a cento e oitenta (180) dias".

Assim sendo, e mais, atendendo-se ao fato de não ter a Lei n.º 4.380 (Art. 22 e §§), nem a de n.º 4.863 (Art. 35, § 2.º), autorizado a aplicação do princípio da correção monetária na hipótese, não poderia fazê-lo o Decreto n.º..... 62.698/68, pois, a tanto não chega o poder regulamentar. Ora, como não se pode exigir o pagamento de correção monetária sem que haja expressa previsão legal, logo, no caso sob exame, é inexigível tal pagamento, pois, a ausência de autorização legislativa, na espécie, não pode ser suprida através de normas regulamentares.

Sub censura. Brasília, 24 de junho de 1971. *Romeo de Almeida Ramos,* Consultor-Geral da República.

INTRODUÇÃO AOS TESTES PSICOLÓGICOS de Ruth Scheeffer — 2.ª edição. Excelente iniciação à aplicação dos testes psicológicos na moderna seleção de pessoal, procura suprir a escassez da literatura especializada em nosso idioma.