DESAPROPRIAÇÃO — LIMITAÇÃO DO PREÇO DOS IMÓVEIS SUJEITOS AO IMPÔSTO PREDIAL

— É manifesto que o Juiz deve ter em conta os fatôres referidos no art. 27; quando se tratar, porém, de prédios sujeitos ao impôsto predial, tais fatôres são levados em conta sòmente para arbitrar-se o valor dentro dos limites fixados no parágrafo único daquele artigo.

— A fixação do preço em relação ao valor locativo não depende do unilateral arbítrio do fisco; é um valor que o proprietário, sem qualquer protesto, aceita e contra cujo arbitramento podia reclamar.

— Interpretação dos arts. 27, parágrafo único, e 28, § 1.º, do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-1941.

* PARECER

I. A lei sôbre desapropriações (n.º 3.365, de 1941), depois de enumerar, no seu art. 27, os elementos a considerar na fixação do valor dos bens desapropriados, assim dispõe, em parágrafo único ao mesmo artigo:

> "Se a propriedade estiver sujeita ao impôsto predial, o *quantum* da indenização *não será inferior a* 10, *nem superior a* 20 *vêzes o valor locativo*, deduzida prèviamente a importância do impôsto, e tendo por base êsse mesmo impôsto *lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação*".

Claro, como o é, o texto se mantém por si só, *sem necessidade de qualquer argumento* no sentido de mostrar que ela diz o que claramente diz, em vigor, como se acha, não tendo sido, ao que se saiba, declarado inconstitucional mediante o processo do *per saltum*, regulado na Constituição.

Nestas condições, como só nos é dado, nos processos ordinários, *opinar sôbre as causas e não julgar as leis*, e, mais, julgar aquelas de acôrdo com estas, temos opinado no sentido da aplicação pura e simples do texto legislativo em vigor, sem que isso importe em pôr em dúvida os elevados intuitos de eqüidade dos julgados que abonam a tese da transponibilidade dos limites ao preço das desapropriações fixados na lei.

II. Um texto de lei, embora claro, como o de que se trata, pode, todavia, ser interpretado, em confronto com outro, que disponha de modo diferente, criando contradição, ou incongruência.

De acôrdo com êsse princípio, sustentou-se a transponibilidade, alegando-se que a disposição em aprêço, cuja clareza não se contesta, se acha em contradição com o art. 28, § 1.º, da mesma lei, que assim dispõe:

> "O Juiz recorrerá *ex-officio* quando condenar a Fazenda Pública *em quantia superior ao dôbro da oferecida*".

Se o Juiz, alega-se, pode, por êsse texto, condenar em quantia superior ao dôbro da oferecida, podendo a oferecida ser superior a 10 vêzes o valor locativo, segue-se que ao Juiz é lícito condenar em mais de 20 vêzes êsse valor, contrariado, assim, por esta disposição do art. 28, § 1.º, o disposto no art. 27, parágrafo único.

Entretanto, não existe essa contradição. Para que ela ocorresse, seria necessário *que outros bens não houvesse sujeitos a desapropriação senão prédios.*

* NOTA DA REDAÇÃO: Parecer emitido na apelação cível n.º 4.935 (Prefeitura do Distrito Federal *versus* Manuel de Miranda Bastos).

Ora, há duas classes de bens sujeitos a desapropriação: I) prédios; II) terrenos, móveis em geral, e tudo o mais sem valor locativo prèviamente fixado.

O valor dos prédios encontra limite no art. 27, parágrafo único, e só quanto aos bens da classe II é que se aplica o art. 28, § 1.º, precisamente porque, quanto aos prédios, o *Juiz não pode condenar a mais do dôbro da quantia oferecida, em face do art. 27, parágrafo único.*

Já a sentença do Juiz MARINHO pôs esta questão nos seus devidos têrmos [1] quando, com apoio na própria evidência, aduz que o art. 27, parágrafo único, foi pôsto para regular, apenas, o preço *dos prédios,* ao passo que o art. 28, § 1.º, se destina a regular o valor de tudo o mais que não seja *prédio,* impossível, portanto, qualquer choque entre os dispositivos destinados a regular *coisas inteiramente diversas.*

Assim evidenciado que as duas disposições, longe de se chocarem, se harmonizam cabalmente, continua em cena, na sua clareza e na sua fôrça, o art. 27, parágrafo único.

Outro argumento — o de que o art. 27 autoriza o Juiz a pesar os elementos aí indicados para fixar a indenização justa — é argumento sôbre o qual não se insiste, pois, se é manifesto que o Juiz deve ter em conta os fatôres referidos no art. 27, quando se tratar de prédios tais fatôres são levados em conta para arbitrar-se o valor *dentro dos limites fixados no parágrafo único do mesmo art. 27.*

Não havendo, pois, na lei, nada que se choque com o art. 27, parágrafo único, está êste de pé, como mandamento legal, e todos os mais argumentos invocados para lhe negar aplicação tendem, apenas, a *criticar a lei,* a *procurar demonstrar-lhe a justiça ou a injustiça,* conforme alegados pró ou contra *o critério nela estabelecido.*

Dessa natureza é o argumento de que a conjuntura econômica atual é diferente das de 1855, de 1903, ou outra, porque os prédios dão menos renda hoje que naquelas épocas, argumento que redunda em dizer que a lei atual, para ser razoável, *não devera ter sido o que é.* Ora, *não é a lei que se acha em julgamento,* mas *a causa;* ao legislador é que cabe pesar as razões, os motivos, a razoabilidade da lei; se a fêz, como fêz, foi porque não achou ponderáveis todos os motivos, ou razões, invocados contra ela, e de que só êle legislador é Juiz. O próprio venerando acórdão embargado cita em seu apoio a opinião de ANDRADE FIGUEIRA, de que a fixação de um valor máximo com base no valor locativo era critério desigual e caprichoso. Mas, em que ocasião assim o dizia o eminente brasileiro? Na ocasião *de discutir-se no Congresso a lei* que estava sendo feita ou consolidada, como informa o douto acórdão. E *naquela ocasião* cabia o argumento, porque invocado *para que a lei repelisse o critério proposto.* Então, atuava ANDRADE FIGUEIRA *como legislador.* Suponhamo-lo, porém, Juiz, numa causa de desapropriação, *depois de promulgada a lei*: Como a julgaria êle? Diria, evidentemente: "Acho desigual e caprichoso o critério legal, conforme tive ocasião de dizer, no Congresso, ao discutir-se e votar-se a lei; mas, *o meu ponto de vista foi vencido,* de modo que, *como Juiz,* me atenho ao critério da lei, não me sendo dado deixar de aplicá-la por ter achado que ela não devia ser o que é". Aduz o venerando acórdão que: "É ainda no venerando jurisconsulto que se encontra em raciocínios simples e convincentes a mais forte oposição ao *critério restrito da limitação".* Mas, a questão é que êsses raciocínios, por simples e convincentes que fôssem, *data venia,* não prevaleceram, nem impediram a adoção do referido critério pelo Presidente da República e pelos outros congressistas (entre os quais, aliás, também venerandos jurisconsultos e estadistas se encontravam) que transformaram em lei expressa o critério em aprêço. Também

1 *Rev. de Dir. Administrativo,* vol. I, pág. 229.

ANDRADE FIGUEIRA, com razões por muitos julgadas excelentes, combateu várias disposições mestras do Código Civil, que, entretanto, não deixam de ser aplicadas (como o seriam pelo próprio ANDRADE FIGUEIRA) em nome das razões, por excelentes que fôssem, rejeitadas ou superadas por outras na discussão da lei.

Entre nós, como nos E.E. U.U., um caso há em que a lei federal é julgada, além da causa, pelo judiciário. É o caso do julgamento da inconstitucionalidade da lei. Mas, na hipótese, não é dêsse julgamento que se cogita, o qual, aliás, tem processo especial, regulado desde a Constituição de 1934.

Achando-se, pois, como se acha, em pleno vigor o texto límpido e categórico do art. 27, parágrafo único, não são certamente os que opinam ou julgam na conformidade dêle, abstendo-se de julgar a lei, que precisam de argumentos astuciosos para sustentar a sua opinião. Se êles têm a seu favor o texto de lei claro e insofismável, o único argumento de que necessitam é êsse texto e nada mais, adstritos, como se julgam, a respeitá-lo e aplicá-lo.

Antes dêles julgarem, já a lei julgou por êles, porque, como já foi dito, a lei é um magistrado mudo e o magistrado a lei falando, preceito que governa tôda a atividade judiciária, e que PAULA BATISTA assim traduz nestas palavras transcritas por SABOIA LIMA em seu brilhante voto na ap. civ. n.º 5.391:

"Em nenhum caso é permitido negar execução ou alterar o sentido de uma lei clara, por ser a sua letra rigorosa, dura e desarrazoada, *e não se lhe poder atribuir um motivo justo e razoável;* porquanto a ignorância dos verdadeiros motivos da lei não a faz decair de sua fôrça e autoridade, e por muito que o intérprete presuma de si, deverá convencer-se de que, neste caso, a falta é antes sua que do legislador. O contrário seria uma desobediência formal, que não teria de interpretação senão o nome".

Se, pois, o Juiz CUNHA E VASCONCELOS, o Juiz RIBAS CARNEIRO, o Juiz ARTUR MARINHO, os Desembargadores SABOIA LIMA e LAFAIETE DE ANDRADA, para só citar alguns dos que dão aplicação ao texto, entram, ao julgar, em maiores considerações, o fazem, *apenas, para ilustrar as suas decisões, e não para argumentar, porque quem tem do seu lado o texto legal insofismável não precisa de argumentos para julgar segundo êsse mesmo texto.* Bastar-lhes-ia, como bastou ao acórdão do Egrégio Supremo Tribunal, de 3 de novembro de 1942, aplicar, pura e simplesmente, à espécie o texto legal. [2]

Se êles levantam a história da disposição do parágrafo único do art. 27, o fazem tão sòmente para mostrar que ela representa *uma tradição do nosso direito,* e não simples *trouvaille* do legislador de 1941, fato que acrescenta a fôrça e apura a clareza do dispositivo; e é o próprio acórdão embargado que faz remontar a antiguidade do critério legal, pelo menos, a 1855.

Tôda a argumentação contrária à aplicação do art. 27, parágrafo único, salvo a referência à contradição, inexistente, com o art. 28, § 1.º, se resume, *data venia,* à crítica *da lei,* da justiça ou injustiça com *que se teria havido o legislador ao adotá-la.*

A própria constitucionalidade da disposição da lei de 1903 já foi proclamada pelo Supremo Tribunal em acórdão citado em sentença de RIBAS CARNEIRO [3] e jamais foi declarado inconstitucional o art. 27, parágrafo único, da lei atual.

Fazendo ligeiro exame dos motivos da disposição do parágrafo único do art. 27, devemos deixar bem claro que não o fazemos, e nem poderíamos fazê-lo, como reconhecimento da tese de que o Juiz possa negar aplicação à

2 *Rev. de Dir Administrativo,* 1945, vol. I. pág. 76.
3 *Rev. de Dir. Administrativo,* vol. I, pág. 223. *O Direito,* CXV, pág. 547.

lei por entendê-la injusta ou mal motivada, tese absolutamente insustentável, como é evidente. *Non sunt judicandae leges.*

Aduz-se, em crítica ao dispositivo, que, em 1903, e até bem pouco, diversa era a conjuntura econômica, de modo que não mais se justifica o limite ao preço da desapropriação. Mas, o limite anterior máximo era de 15 vêzes o valor locativo. Se o legislador atendeu à alteração da conjuntura, elevando êsse limite para 20, e achou *bastante* e achou *justa* apenas essa elevação, claro é que não nos cabe sobrepor ao dêle o nosso critério, por julgar aquêle menos justo. O legislador é que é o Juiz dos motivos da lei.

Mas, queremos tratar do principal motivo da questionada limitação, em tese, adotada no Império desde 1855, e durante todo o período da nossa história republicana.

Tomo um caso concreto, para melhor fixar as idéias, e êsse caso concreto será o dos presentes autos.

Informa o laudo que o valor locativo anual arbitrado para o prédio em aprêço foi o de Cr$ 18.660,00, em 1940 (fls. 24 e fls. 4). Se o proprietário achava que seu prédio valia Cr$ 766.000,00, devera ter reclamado o valor locativo anual de Cr$ 35.000,00 (766 mil divididos por 20), e assim teria acusado para o capital que alega representar o imóvel uma renda de *menos de 5% ao ano,* o que exclui, já não dizemos a *arbitrariedade,* mas, até, a *severidade* da lei.

Quando foi arbitrado o valor locativo, *já vigorava lei* relacionando o preço da desapropriação ao valor locativo arbitrado para efeito de taxar o impôsto predial.

E não havia lei que limitasse os alugueres.

O proprietário *nenhuma reclamação têz contra êsse arbitramento. Aceitou-o, e por êle pagou o impôsto,* êle que, não podendo alegar ignorância da lei, *sabia que, em caso de desapropriação, aquêle valor locativo serviria de base à fixação da indenização.*

Pois bem, *se êle aceitou o arbitramento na hora de pagar o impôsto (raciocina e dispõe o legislador), não poderá recusá-lo na hora de receber a indenização.* É êste o principal fundamento da lei.

Nesse mesmo ano de 1940, *informa o laudo,* o prédio se achava alugado por 31.200 *cruzeiros anuais* (Cr$ 2.600,00 por mês). No entanto, o proprietário aceitou, para pagar o tributo, o arbitramento do valor locativo em apenas Cr$ 18.660,00.

Podia aceitá-lo, *raciocina o legislador,* mas, ciente e consciente de que, se *viesse desapropriação,* o maior preço dela não passaria de 20 vêzes êsse valor locativo aceito.

Redunda, pois, a lei, em dispor que os *proprietários de prédios devem pagar impôsto predial sôbre um valor locativo tal que, multiplicado por 20, dê um produto igual ao preço que pretendem por seus imóveis sob pena de, nas desapropriações, não poderem pedir maior preço.*

Mas, dir-se-á, esta disposição irá fazer com que êsses proprietários paguem, conforme o caso, se quiserem fugir à conseqüência, impostos elevados. Ora, responde o legislador, é a mim e a mais ninguém que compete usar do critério político na fixação dos tributos.

Um pardieiro, que rende maior aluguel, dizia ANDRADE FIGUEIRA, vai dar lugar a melhor indenização que um bom prédio. Mas, responde o legislador, não mando que o preço do pardieiro seja o *do máximo legal,* senão

que oscile entre êsse máximo e o *mínimo*. Por outro lado, o dono do bom prédio não deve aceitar por valor locativo do seu valioso imóvel, para pagar o impôsto, senão o valor que, multiplicado por 20, produza a indenização que êle pretende em caso de desapropriação. Reclame, que será atendido, como nunca deixou de sê-lo todo cidadão que deseja cumprir o seu dever de pagar o impôsto com exatidão. No caso dos autos, nenhuma prova há de ter havido protesto ou reclamação.

Não há, pois, enriquecimento da Fazenda *sem causa*: *a causa* de pagar ela, às vêzes, menos do que o prédio vale está *em ter o proprietário anuído, na hora de pagar o impôsto, no valor locativo arbitrado, assumindo, para pagar menor tributo, o risco de obter mais parca indenização, se acaso fôr desapropriado o seu imóvel*.

É o fato — a anuência — do proprietário, pois, que limita a indenização aquém do que ela, às vêzes, realmente devera ser. Não se trata, assim, aduz o legislador, de um limite *arbitrário, caprichosamente* pôsto pela lei ao preço do imóvel. Pelo contrário, com a disposição malsinada, *procura-se fazer com que cada contribuinte se esforce por pagar o tributo justo, proporcionado ao valor do seu imóvel*.

Entretanto, argumentará ainda o proprietário, manda-se que o valor seja contemporâneo ao decreto de desapropriação, e, a partir dêste e até à efetivação da medida, não raro, elevou-se de muito o valor do prédio. Assim, no caso, é notório que o valor dos imóveis de 1940 está bem abaixo dêsse valor em 1945. Ora, responde o legislador, ao dispor que o preço será contemporâneo *do decreto e não da efetivação da medida*, é como se a lei dispusesse que daquela data do decreto já o Estado toma sôbre si as alterações de valor, que ficam por sua conta e risco; logo, a valorização, se houve, não pertence ao proprietário, mas ao Estado; e se é verdade que não mandei pagar os juros do preço, desde o decreto, todavia êstes juros *são compensados pelo uso do prédio* durante o tempo decorrido desde o decreto até à realização da medida.

Neste ponto, a alegação do proprietário desapropriado tem tanta procedência quanto teria a do dono que, tendo vendido o imóvel em 1940, alegasse lesão em face da alta episódica atual dos prédios.

Aí estão, entre outras, declaradas, ou não, as razões do legislador, para, rejeitando as objeções como as de ANDRADE FIGUEIRA, fazer passar a lei.

Pode o legislador ter sido severo, mas não foi decerto *arbitrário*, porque a fixação do preço em relação ao valor locativo *não depende do unilateral arbítrio do Estado, não dependendo de puro arbítrio do Fisco a fixação dêsse valor locativo*, valor que o proprietário, sem qualquer protesto, *aceitou*, e contra cujo arbitramento podia reclamar.

Agora: se o legislador obrou com maior ou menor astúcia, com severidade, boa ou má política, se o seu critério é ou não eqüidoso, tudo isso é matéria que lhe interessa, só a êle, não ao Ministério Público, a quem compete, apenas, na espécie, pleitear a aplicação da lei como se acha feita e promulgada, mormente quando doutos Desembargadores e Juízes, e até acórdão do Egrégio Supremo Tribunal, acima citado, são pela sua observância.

Assim, em face do texto legal, só nos resta opinar pela sua observância, sem que isso importe, repetimos, em desconhecer os altos intuitos de eqüidade que animam, estamos certos, os eminentes Juízes em maioria.

Distrito Federal, 23 de maio de 1945. — *Romão Côrtes de Lacerda*, Procurador Geral da Justiça do Distrito Federal.