

JOSÉ NAUFEL, *Nôvo Dicionário Jurídico Brasileiro*, vol. 3.º, pág 303, con-
signa: “Remição — do latim *redimere* — porém, significa resgate. Remis-
são — do latim *remittere* — significa perdão”.

Resumindo o exposto, concluo:

a) O Estado, se assim entender ser de seu interesse, pode deferir a
pretensão da requerente;

b) As expressões “resgate” e “remição” são sinônimas.

Sub censura,

Rio de Janeiro, 27 de setembro de 1965.

HELIO CAMPISTA GOMES
Procurador do Estado

IMÓVEIS FOREIROS AO ESTADO. ATUALIZAÇÃO DO VALOR DOS FOROS

O processo ora em exame veiculava, originariamente, uma consulta do Exmo. Sr. Chefe do Serviço de Arrecadação, da Secretaria Geral de Finanças, ao Exmo. Sr. Diretor do Departamento do Tesouro, sobre a viabilidade de, na cobrança de tributos, se proceder ao arredondamento das quantias inferiores a Cr\$ 10 (dez cruzeiros), elevando-as a tal limite quando iguais ou superiores a Cr\$ 5 (cinco cruzeiros), eliminando-as, se inferiores.

Posteriormente, o Exmo. Sr. Secretário de Finanças alvitrou a possibilidade de ser a providência almejada estendida à cobrança dos foros, devidos pelos titulares do domínio útil pela ocupação de bens públicos estaduais.

Após várias promoções, foi o processo submetido à apreciação do ilustre Consultor Jurídico do Departamento do Patrimônio da Secretaria de Finanças, Dr. MANUEL IGNÁCIO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE,

Em longo, minucioso e erudito parecer, o ilustre Consultor examinou, em profundidade, com remissão ao direito histórico e ao comparado, o instituto da enfiteuse e o regime jurídico dos bens públicos, apresentando, ao cabo, suas conclusões favoráveis à atualização do valor dos foros.

Por fim, veio o processo a esta Procuradoria, para que emitisse sua opinião.

Com relação ao problema do arredondamento de tributos, já a esta altura parece-nos extemporâneo o exame da matéria, eis que, após a Lei n.º 581, de 19-8-1964, que mandou atualizar os créditos fiscais, segundo tabelas baixadas pelo Conselho Nacional de Economia, vêm as respectivas guias sendo extraídas sem frações de Cr\$ 10 (dez cruzeiros).

No tocante ao problema da atualização dos foros, pouco há a dizer, após o extenso parecer a que já nos referimos. E apenas com o intuito de colaboração, também abordaremos o assunto, declarando-nos, de ante-

mão, de acordo, em linhas gerais, com as conclusões do ilustre Consultor do Departamento do Patrimônio.

Os dados de fato contidos no processo revelam, de maneira alarmante, o dano que o instituto da enfiteuse acabou por acarretar ao Estado. Nada menos de 36 000 aforamentos estão sujeitos a um pagamento anual inferior a Cr\$ 10 (dez cruzeiros). Dêse imenso número, a maior parte rende a incrível pensão de 32 (trinta e dois) centavos! Ora, se tivermos em mente que a lei federal n.º 4 511, de 1-12-1964, extinguiu o curso do centavo, constataremos que, na prática, uma enorme quantidade das enfiteuses foi, efetivamente, transformada em *comodato*. Outrossim, tenha-se igualmente atenção para a manifesta tendência de, em virtude de depreciação monetária, suprimirem-se as frações de Cr\$ 10 (dez cruzeiros), o que aliás já foi consagrado no Regulamento do Imposto do Sêlo. A consequência óbvia é que o anacrônico, e hoje danoso, instituto da enfiteuse, que ostenta singular relevo no direito patrimonial do Estado, cederá lugar ao anti-econômico, também anacrônico e, sobretudo, inconstitucional *comodato*, definitivamente fulminado pelo art. 44, § 5.º, da Constituição Estadual (que proíbe as cessões a título gratuito, categoria ampla, na qual podemos enquadrar o *comodato*, cf. parecer do Procurador José CARLOS BARBOSA MOREIRA, na *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, vol. 14, págs. 102 e seguintes).

Efetivamente, urge remover a poeira privatística, que, em matéria de enfiteuse, asfixia o domínio público estadual. Tal como a doutrina e a jurisprudência fizeram, em relação à *locação*, necessário é que se tenha em mente que, em direito público, ao se falar em *enfiteuse* não se tem em vista disciplinar a matéria, tal como estritamente prevista no Código Civil. Como adverte com propriedade AMÍLCAR ARAÚJO FALCÃO, em sua *Introdução ao Direito Tributário*, o direito público, ao fazer remissão aos institutos de direito privado, fá-lo “*brevitatis causa*”, isto é, afim de que, de pronto, se possa identificar a espécie ou matéria abordada. Mas, de forma alguma, renuncia à prevalência do interesse público, nota distintiva do direito público, para, submetendo-se à conceituação do instituto no direito civil, jungir-se à sua disciplina.

Sustentar, como faz com ênfase a ilustre Sra. Chefe do Serviço de Bens Dominicais, à luz do Código Civil, ser ilegal o reajustamento do valor dos foros é, *data vana*, inaceitável. É preciso não esquecer a clareza do mandamento do artigo 1.º do Código Civil:

“Este Código regula os direitos e obrigações de *ordem privada*, concernentes às pessoas, aos bens e a suas relações”.

Não há, pois, como pretender submeter à integral disciplina do Código Civil as enfiteuses de bens públicos. Nesse sentido, é farta a doutrina brasileira, bem como a estrangeira. Dúvida não mais subsiste quanto a estarem os bens que constituem o chamado *domínio público* sujeitos a regime jurídico especial, eis que, em realidade, constituem-se em instrumentos

para a realização das finalidades do Estado, e estas, obviamente, de muito excedem a órbita jurídica privada.

Adverte, com integral acêrto, HELI LOPES MEIRELES:

“O domínio patrimonial do Estado sobre os seus bens é direito de propriedade, *mas direito de propriedade pública*, sujeita a um regime administrativo especial. A esse regime se subordinam todos os bens das pessoas administrativas, assim considerados *bens públicos*, e, como tais, *regidos pelo direito público*, embora supletivamente se lhes apliquem algumas regras de propriedade privada. *Mas, advirta-se que as normas civis não regem o domínio público; suprem, apenas, as omissões das leis administrativas*” (*Direito Administrativo Brasileiro*, 1964, págs. 434 e 435).

Aliás, também, os nossos civilistas assim proclamaram:

“O Código Civil regula a *enfiteuse de bens particulares*, pertencentes a pessoas naturais ou jurídicas” (CLÓVIS, *Direito das Coisas*, págs. 291 e seguintes).

“Tratando-se de aforamento que recai sobre bens públicos, seu estudo pertence ao campo do direito administrativo” (ORLANDO GOMES, *Direitos Reais*, 3.^a ed., págs. 379 e seguintes).

Na doutrina estrangeira, além de BIELSA e SABINO ALVAREZ GENDIN, citados e transcritos pelo ilustre Consultor Dr. MANOEL IGNACIO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, vários outros tratadistas podem ser lembrados. Assim, MANUEL MARIA DIEZ, Professor das Universidades de Buenos Aires e La Plata, após traçar as diferenças entre a propriedade privada e os bens públicos, conclui:

“En nuestra opinión el derecho que ejerce la persona jurídica pública sobre los bienes dominicales es el de *propiedad pública*”.

E acrescenta, para esclarecer fundamentando sua opinião em idênticos pareceres de D'ALESSIO e PRESUTTI:

“... porque la Administración se ve obligada a conservar el buen funcionamiento del bien, y de mantener y aún, acrescentar la idoneidad del mismo para el bien público” (*Domínio Público*, 1940, Buenos Aires, págs. 306 e 307).

Aqui está, efetivamente, uma nota marcante a contaminar de ilicitude a existência e manutenção de foros tão ínfimos como os existentes entre

nós. Se é verdade que, mediante enfiteuse, o Estado facultou ao particular o domínio útil de alguns bens públicos, o fato é que o fez tendo em vista o interesse público, historicamente atingido, por via do aforamento, de duas formas: 1) a colonização e o progresso, pela disseminação da utilização de imenso número de propriedades públicas, até então abandonadas ou inexploradas; 2) a obtenção de meios financeiros, decorrentes da concessão do domínio útil e representados pelas pensões anuais, que, à época da constituição dos aforamentos, eram perfeitamente representativas da utilidade que se permitia ao particular gozar. Hoje, esse quadro de realização do interesse público, requisito essencial para a validade de qualquer ato administrativo, não mais é contemplado pelas enfiteuses ainda existentes. Não é possível, contudo, por amor a uma noção estreita e privatística do direito, continuar a asfixiar o Estado, comprimindo os aforamentos de direito público nos rígidos moldes do direito civil, sem, ao mesmo tempo, desmentir toda uma consagrada construção doutrinária sobre as finalidades do Estado e prevalência do interesse público, no desempenho das atividades administrativas.

OTTO MAYER, com a clareza causticante dos juristas germânicos, assim se exprime:

“Que es la propiedad pública? Es la idea de la propiedad civil transportada a la esfera del derecho publico y, en consecuencia, modificada?”

E, após negar essa conceituação privatística, faz exsurgir a característica da noção de propriedade pública:

“Todas las cosas que pertenecen al Estado se hallan destinadas, al fin y al cabo, a *servir a la administración pública*” (*Derecho Administrativo Alemán*, trad. esp. da Editorial Depalma, Buenos Aires, 1951, vol. III, pág. 111 e 112).

Ainda no mesmo sentido são os magistérios, entre outros, de BASAVILBASO (*Derecho Administrativo*, vol. IV, Ed. Tea, Buenos Aires, 1952, págs. 3 e seguintes) e GABINO FRAGA (*Derecho Administrativo*, 1944, págs. 641 e seguintes).

Como resumo do que até aqui foi examinado, resulta a conclusão de que a disciplina prescrita pelo Código Civil para o instituto da *enfiteuse* só é aplicável supletivamente, isto é, na ausência de dispositivos de direito público e, assim mesmo, quando não venham a representar embaraço à atividade administrativa.

Assim, a expressão *fôro invariável*, contida no art. 678 do Código Civil, há de ser entendida em termos e com reservas. O que aí se quis estabelecer, segundo já proclamaram, por exemplo, CLÓVIS (em seus *Comentários*), LAFAETTE (nesse clássico de nossa literatura jurídica — *Direito das Coisas*), é que não flutuassem os foros correspondentemente aos

rendimentos ou frutos que fôsem auferidos pelo enfiteuta, da utilização do bem enfiteutico. Se assim o fôsse, teríamos, na realidade, absoluta identificação entre a enfiteuse e a locação. Mas, de forma alguma, fulminou-se a revisão no valor do fôro segundo a oscilação do valor da propriedade. Aliás, essa revisão está expressamente consagrada no art. 6.º do Decreto n.º 24.606, de 1934, que dispõe sobre a transferência do domínio útil de terrenos da União. E também é tida como absolutamente válida pela nossa melhor doutrina. Assim, o insigne PONTES DE MIRANDA de há muito ensina:

“Os terrenos aforados pela União são sujeitos ao fôro de seis décimos por cento do valor do respectivo domínio (Decreto-lei n.º 9.760, de 5-9-1946, art. 101).

Não se trata do valor ao tempo da constituição de aforamento, mas do valor de cada ano, fixável no ano anterior, mediante acôrdo, ou judicialmente” (Tratado de Direito Privado, 2.ª ed., vol. 18, pág. 90).

Idênticamente, TEMÍSTOCLES CAVALCANTI:

“Deve sempre existir uma relação entre o fôro e o domínio pleno” (Tratado de Direito Administrativo, 3.ª ed., volume III, pág. 485).

Vê-se, conseqüentemente, que nenhum subsídio há de ser encontrado a justificar a manutenção dessa inacreditável generosidade — e já agora inconstitucionalidade — do Estado, com relação aos enfiteutas de seus bens aforados.

Mas também sob outro aspecto pode ser apreciada a questão: o da chamada “correção monetária”.

A história e a economia contam, com rigor científico, as causas de um dos fenômenos mais marcantes do século XX — o depauperamento da moeda e a inflação. Esse fato de tal forma alterou a infraestrutura social disciplinada pelo direito, em particular, como óbvio, nos países mais atingidos pelo mal, que o mundo jurídico em breve teve de levá-lo na devida conta. O que o direito pôde constatar foi que a inflação decomps a função da moeda como medida de valor, ensejando, dessa forma, uma posição privilegiada a quem, nas relações jurídicas, cumprisse sua prestação pelo simples desembolso da moeda. Surgiram, em conseqüência, várias técnicas e teorias tendentes à correção monetária, isto é, à revitalização monetária das prestações, para mantê-las proporcionais ao que representavam, como meio de pagamento, no momento em que instituídas. Foi revivida a velha cláusula *rebus sic stantibus* dos glosadores, assumindo as novas roupagens, entre outras, da teoria da imprevisão, das cláusulas móveis, das dívidas de valor. A princípio mera elaboração doutrinária, as construções corretivas da moeda em breve encontraram a consagração ju-

risprudencial, e por fim, vieram a se cristalizar em diplomas legais, estando, inclusive, integradas no direito público estadual (cf. o art. 77 do Código de Contabilidade do Estado da Guanabara). No âmbito federal, podemos citar, de pronto, entre outras, as Leis ns. 4.357 (débitos fiscais), 4.494 (locações), 4.830 (Plano Nacional de Habitação), 4.591 (condomínios e incorporações), etc..

Superadas as iniciais hesitações, admite-se, atualmente, de forma ampla, a correção monetária nos contratos comutativos, *salvo quando expressamente vedada em lei*. Nesse sentido, *verbi gratia*, WASHINGTON DE BARROS MONTEIRO (*Curso de Direito Civil*, vol. II, pág. 81) e PONTES DE MIRANDA (*Tratado de Direito Privado*, vol. 50, págs. 476 e seguintes), que, em síntese, afirmam que as recentes leis sobre correção monetária são meramente exemplificativas, pois a correção é de ser sempre admitida, ressalvada expressa determinação legal em contrário.

A luz de tôdas essas considerações, concluímos no sentido de que, na reforma do Decreto n.º 9.413, de 1948, já sugerida por esta Procuradoria (providência, em verdade, essencial para a racionalização e atualização do sistema jurídico-patrimonial estatal do Estado da Guanabara) seja estabelecida a revisão dos foros, segundo as diretrizes alvitradas neste parecer. Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 2 de fevereiro de 1966.

SERGIO FERRAZ
Procurador do Estado

IMÓVEL FOREIRO AO ESTADO. ALIENAÇÃO DO DOMÍNIO ÚTIL. DIREITO DE OPÇÃO

Trata-se de consulta sobre requerimento de remição de fôro, com os seguintes dados de fato:

— O requerente houve o imóvel, gravado de inalienabilidade, em sucessão de sua mãe, tendo sido a partilha julgada por sentença e o imóvel transcrito em seu nome, no Registro Imobiliário competente;

— dita transcrição aponta o imóvel como foreiro ao Estado da Guanabara, tendo sido assim também descrito no inventário;

— tanto não tinha dúvida o requerente da situação enfiteutica de seu imóvel, que solicitou ao Estado que lhe remisse o fôro, tendo juntado, como documento, ao processo, a respectiva carta de aforamento;

— tendo sido o imóvel avaliado, para efeito de remissão do fôro, em Cr\$ 125.000.000 não se conformou o requerente com esse valor, e, pretendendo argumentar quanto ao seu exagêro, alegou ter sido o imóvel vendido, em leilão judicial, nos autos de sub-rogação que requereu, por ... Cr\$ 22.600.000, do que fez a prova devida;

— o imóvel foi, pois, leiloado judicialmente com omissão de sua real situação de foreiro ao Estado, e assim arrematado;