TERRENOS DE MARINHA — AFORAMENTO

— Os terrenos de marinha podem ser aforados independentemente de autorização do Presidente da República.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

PROCESSO N.º 105.599-54

Diretoria Geral da Fazenda Nacional — Volta a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, agora por intermédio do Procurador-Chefe do Distrito Federal, a insistir na necessidade de autorização do Presidente da República para submeter-se os terrenos de marinha e acrescidos ao regime de aforamento, sob o fundamento de que ainda não existe expressa disposição legal nesse sentido.

2. O assunto já sofreu amplo debate neste Ministério, tendo-se chegado à conclusão de que os terrenos em causa já se encontram sob tal regime, em virtude de legislação secular jamais revogada.

É certo que esta Direção Geral, anteriormente, acolhera as razões apresentadas pela Procuradoria Geral da Fazenda Pública, conforme se vê do despacho do meu ilustre antecessor, estampado às págs. 12.843-844 do *Diário Oficial* de 14-7-55. Todavia a Direção Geral, reexaminando mais uma vez o assunto, desta feita no Processo n.º 178.385, de 1953, proferiu o seguinte despacho, que, clara e concludentemente, revogou o anterior em que se baseou o Sr. Procurador-Chefe.

"O art. 99, do Decreto-lei número 9.760, de 5-9-46, preceitua que a utilização do terreno da União, sob regime de aforamento, dependerá "de prévia autorização do Presidente da República, salvo se já permitido em expressa disposição legal".

2. Expedido ao tempo do regime ditatorial, êsse preceito quis determinar que a ausência de lei permissiva de aforamento, seria suprida pela manifestação de vontade do Presidente da República. Não foi ao extremo de revogar, em reforço da competência dêste, as determinações das leis existentes, como o fêz em vários outros dispositivos, hoje revogados, mas respeitou, nesse ponto, a legislação em vigor, embora emprestasse a essa caráter supletivo.

3. Se, portanto, ficaram salvaguardadas, taxativamente, as disposições legais sôbre constituição de enfiteuse, não há como pô-las à margem para robustecer ainda mais a autoridade do Presidente da República, quando já restabelecido o regime constitucional.

4. Nem se diga a referência à disposição legal se projeta exclusivamente para o futuro, pois nem a forma, nem o sentido da disposição sufragam essa interpretação, que só a permanência da concentração dos poderes podia justificar. Ao contrário, a restauração da ordem constitucional oferece novo ambiente político, a cuja luz devem ser interpretados os textos da legislação ditatorial.

5. Cumprirá, assim, perquirir a existência de preceito legal que autorize, com a exclusão da vontade presidencial a utilização de terrenos sob regime de aforamento.

6. Ora, no que concerne aos terrenos de marinha, é mais do que secular a legislação que manda aforá-los, constituindo iterativa e invariável tradição a competência dos órgãos do Ministério da Fazenda para fazê-lo (Lei de 15-11-1831, art. 51, § 14; Lei n.º 66, de 12-10-1833, art. 3.º; Lei n.º 38, de 3-10-1834, art. 37, § 2.º; Lei de 27-9-1860, art. 11, § 7.º; Decreto n.º 4.105, de 22 de fevereiro de 1868; Decreto número 14.594, de 31-12-1920; Decreto-lei número 710, de 17-9-1938; Decreto-lei n.º 2.490, de 16-8-1940 e Decreto-lei n.º 3.438 de 17-7-1941).

7. Os últimos decretos-leis citados atribuem expressamente ao Serviço do Patrimônio da União a competência para conceder aforamento de terreno de marinha (arts. 5.º, 8.º, 13, 17, etc. do Decreto-lei n.º 2.490; arts. 4.º, 5.º, 6.º, 12 e 15 etc. do Decreto-lei n.º 3.438). Dessa orientação não discrepou o Decreto-lei n.º 4.120, de 21-2-1942, nem o Decreto-lei n.º 5.666, de 15-7-1943.

8. É certo que o art. 1.º do Decreto-lei n.º 4.120 dispõe que a concessão de novos aforamentos só será feita "a critério do Govêrno" para fins determinados, Tal porém, não transfere a competência dos órgãos da Fazenda para o Chefe do Govêrno.

9. Em primeiro lugar, a expressão Govêrno não tem sentido único definido, Entre nós, Aurelino Leal demonstrou brilhantemente, entre os *Erros de Técnica da Constituição de 1891* o uso do têrmo com sentidos vários. Govêrno ora significa Executivo, ora os três Poderes do Estado, ora a Administração. Pode ser considerado como conjunto dos órgãos pelos quais se manifesta a vontade do Estado (Bargone, *Govêrno, in Digesto italiano*, vol. VI, pág. 450; Shepard, *Government in Encicl. of the Social Sciences*, vol. VIII, página 9).

10. Em segundo lugar, é dever do intérprete procurar a harmonia dos textos e sòmente admitir a revogação tácita, de uns por outros, quando fôr irretorquível a incompatibilidade.

11. Assim, se uma lei faz referência a um determinado órgão governamental e a outra fala em Govêrno, não há como supor que essa tenha revogado aquela.

12. Na legislação sôbre o Domínio da União, o primeiro dispositivo onde, porventura, se encontra referência ao Presidente da República, será o artigo 3.º, § 1.º, do Decreto-lei número 5.666, e êle o faz, distinguindo essa autoridade do Govêrno, pois na alínea *a*, mantendo a velha tradição legal, prevê a concessão de aforamento em concorrência, por iniciativa do Govêrno ou de particulares, quando se tratar de aproveitamento econômico merecedor de tal exceção.

13. Subsiste, pois, no Decreto-lei n.º 5.666, o poder dos órgãos administrativos, *scilicet* do Govêrno, e não o Presidente da República, para autorizar as concessões de aforamento.

14. Por fim, o Decreto-lei número 9.760 citado de início, condiciona a concessão do aforamento, em geral, à autorização presidencial, na falta de permissão legal. E esta existe copiosa, no que toca aos terrenos na zona de marinha.

15. Assim interpretada e completada a decisão anterior desta Direção Geral volte êste à Procuradoria Geral da Fazenda, para que se digne de manifestar-se sôbre a minuta de fls. 75 e seguintes, bem como dar andamento a todos os processos de natureza análoga. 21-9-1955. — *Sá Filho* — Diretor Geral."

Como se vê, a questão já foi superada no tempo oportuno, não tendo por que modificar a orientação traçada pelo meu ilustre antecessor, no despacho antes transcrito, a qual representa o pensamento da atual Direção Geral.

Por tais fundamentos e á fim de eliminar quaisquer dúvidas sôbre a matéria, mantenho o entendimento dado por esta Direção Geral à legislação atinente à constituição de enfiteuse de terrenos de marinha e seus acrescidos, e recomendo se prossiga com os processos atinentes à espécie, até solução final.

Publique-se, dê-se conhecimento ao Serviço do Patrimônio da União, para os fins devidos, e restitua-se o processo à Procuradoria da Fazenda Nacional no Distrito Federal, de quem solicito as providências necessárias para que se lavrem os contratos de aforamento que ali aguardam essa formalidade.