

## PARECER Nº 40/79-RPF

*Encostas — Obras de segurança executadas pelo Estado — Ressarcimento do custo é de ser buscado do proprietário do terreno em que tenham incidido, ou, excepcionalmente, daquele que lhes tenha dado causa.*

*Contribuição de melhoria — Fórmula de ressarcimento através de todos os proprietários beneficiados com as obras.*

*Correção Monetária — Não sendo penalidade, mas mera atualização do quantum devido, tem hoje aplicação a todas as dívidas de valor e a tendência é ampliá-la a quaisquer dívidas.*

*Prescrição — Não procede a quinquenal alegada, em se tratando de dívida ativa, não tributária, do Estado.*

Senhor Procurador-Geral.

Tenho a honra de submeter a V. Excia. o processo nº 06/180.038/79 em nome de Diretoria de Geotécnica da Prefeitura do Rio de Janeiro e referente à pretendida reposição ao erário estadual do montante de obras executadas pelo antigo Estado da Guanabara em enconsta, em Botafogo, que vem sendo cobrado a proprietário beneficiado, Gumerindo Correa Marques, do imóvel à Rua Alzira Cortes nº 50.

A indenização calculada (fls. 6) em Cr\$ 219.206,69, o Exmo. Sr. Secretário de Estado da Fazenda (fls. 62) propôs fosse acrescida a correspondente correção monetária, tendo assim decidido o Excelentíssimo Senhor Governador, que admitiu se parcelasse o pagamento em 20 prestações mensais (fls. 65).

Inconformado, o contribuinte recorre às fls. 67 e, embora ataque o próprio fato gerador, inclusive alegando prescrição, acaba por limitar sua oposição (fls. 77) à inclusão da correção monetária.

A douta Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda já se pronunciou (fls. 81) pela improcedência do recurso. Mas como pede

(fls. 83) a audiência desta Procuradoria Geral, permito-me examinar a matéria por inteiro, ou seja, em seus três aspectos aventados — a legitimidade da cobrança, a prescrição e a inclusão da correção monetária.

Os ofícios da Diretoria (municipal) de Geotécnica que abrem este processo dizem de obras de estabilização de encosta a montante da propriedade do recorrente (fls. 2 e 3) e este afirma (fls. 74) que houve equívoco quando se alegou que as obras foram executadas em terreno de propriedade do Suplicante ou dos antigos proprietários.

Se tal é verdade, ou seja, se as obras incidiram em área alheia à propriedade do recorrente, entendo simplesmente que não lhe são cobráveis.

Qual a base legal para a cobrança? Não, evidentemente, o art. 547 do Código Civil enunciado às fls. 57, pois trata esse de matéria diversa, qual seja a sementeira, plantação ou edificação em terreno alheio redundar em perda dessas benfeitorias em favor do proprietário, assegurado o direito à indenização se feitas de boa fé. A indenização, no caso, compensa a aquisição delas. A similitude com a questão aqui discutida é mais que vaga e, de qualquer modo, só ocorreria se as obras tivessem sido feitas no terreno do proprietário de quem se pretende cobrar a indenização.

O assento legal temos de ir buscá-lo na legislação estadual vigente e é o art. 53 da Lei 1574, de 11 de dezembro de 1967 (de Desenvolvimento Urbano), cujo texto

“Quando, em decorrência de obra ou de quaisquer fenômenos que alcançam a propriedade imobiliária privada, se configurar ameaça à integridade física de pessoas ou bens, o Estado poderá adotar, à sua custa, todas as medidas que se fizerem necessárias, sempre que não forem elas executadas pelos responsáveis diretos ou proprietários nos prazos constantes das respectivas intimações, cobrando dos mesmos os custos que houver suportado, acrescidos de correção monetária e de multa de 20%, sem prejuízo das demais sanções cabíveis”

há de ser entendido, em relação à caracterização de tais responsáveis diretos ou proprietários, em consonância com o antes disposto no art. 27:

“Os proprietários dos terrenos ficam obrigados à fixação, estabilização ou sustentação das respectivas terras, por meio de obra e medidas de precaução contra erosões do solo, desmoronamento e contra carreamento de terras, materiais, detritos e lixo para as valas, sarjetas ou canalizações públicas ou particulares e logradouros públicos”

para levar, tranqüilamente, à interpretação de somente ser responsabilizável por tais obras o proprietário do terreno em que elas incidam, mesmo porque não se pode admitir possa alguma pessoa vir a ser compelida a executar obras em terreno alheio.

Assim tenho opinado em outras assentadas. No ofício 59/76 (processo 06/784.756/68, rua Timóteo da Costa 968), lembrado às fls. 81, embora possa não ter transparecido da ementa, o caso era de “obras estabilizantes realizadas nos terrenos do clube” (Clube Federal do Rio de Janeiro, o proprietário do imóvel em causa e interessado naquele processo), pelo que não tive dúvida em que “quanto às obras feitas pelo Estado, certo é que, em as executando **sponte sua**, ele o fez no uso de uma atribuição geral, sim, como **bonus pater familias**, mas nem por isso deve ser a coletividade onerada com o respectivo custeio, já que, na realidade, a medida estatal preventiva visou especialmente ao resguardo de determinada área, cujos donos são conhecidos e devem ser chamados ao ressarcimento, uma vez que o princípio vigorante é o de ser cada proprietário responsável pela estabilidade de suas terras”.

Tal opinião não foi a primeira. Também no ofício 70/74 (processo 23/28.065/71, pedreira à rua Santos Rodrigues) deixei expresso, já na ementa, que “obras de contenção e sustentação são somente exigíveis dos proprietários quando devam ser executadas em seus terrenos” e, no texto, que “não posso aceitar. . . deva o Estado exigir dos atuais proprietários dessas casas a execução das obras de sustentação que se fazem necessárias, a não ser que os locais em que devam incidir estejam incluídos nas áreas dos respectivos terrenos”.

E não é só minha. Em seu ofício 6/79, o sempre lúcido MARCUS MORAES, que em sua atual qualidade de Assessor-Chefe Substituto da

Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda sugeriu a audiência desta Procuradoria Geral (fls. 83), foi “de parecer que à engenharia urbanística é que compete explicitar onde as obras acauteladoras devam ser ou foram edificadas, para, a seguir infletindo sobre a planta baixa da região, e nela identificando a linha de divisa, concluir que o valor das obras feitas dentro da propriedade oneram os respectivos donos a quem, na alusão clara ao proprietário, o já transcrito art. 27 da Lei nº 1574, de 1967, imputa a obrigação, conversível em sujeição patrimonial, de edificar obra de proteção e segurança”.

Prevê a seguir o parecerista a hipótese de as obras de contenção se terem tornado necessárias em consequência da construção iniciada no terreno vizinho, resultando das escavações acaso feitas nesse. Essas, sim, serão imputáveis ao interessado na construção. E no visto ao parecer, confirmou o então digníssimo Procurador-Geral ROBERTO PA-RAISO ROCHA:

“Se as obras de contenção se situarem dentro da propriedade limítrofe à em que se acham os prédios pendentes de **habite-se**, em princípio a responsabilidade por elas seria do respectivo dono.

Pode muito bem suceder, entretanto, que a imprescindibilidade dessas obras no imóvel vizinho haja decorrido da própria construção de cujo **habite-se** se cogita, hipótese em que não mais se sustentaria ser do dono do referido prédio confrontante tal responsabilidade.”

Pode-se ter, portanto, por pacífico, nesta Procuradoria, que a responsabilidade pela execução, ou pelo posterior pagamento, das obras de contenção e sustentação de terrenos cabe aos proprietários daqueles em que incidirem, salvo a hipótese de ter sido a situação de insegurança desfechada por obra em terreno limítrofe, quando, então, tal responsabilidade se transfere ao dono desse.

No caso e em exame há que ser verificado tecnicamente onde, em terreno de quem, foram executadas pelo Estado as obras e se terá, ou não, ocorrido a hipótese acima prevista. Se não ocorreu e se as obras tiveram lugar em terreno de terceiro, ou público, cobrável será seu montante desse terceiro, ou suportável pelo Estado, com isenção do recorrente de qualquer responsabilidade.

Como remate dessas considerações, e para que não se sinta o Estado desamparado da colaboração dos beneficiários das obras de segurança que executa, direi que haverá sempre o recurso de apelo à contribuição de melhoria.

Essa, de que antiga lei do Estado da Guanabara (nº 72, de 28 de novembro de 1961) já tratava em seus arts. 84 a 107, autorizando a cobrança "mediante lançamento definitivo, logo que concluída a obra e conhecido o seu custo" (art. 88), foi institucionalizada pelo Decreto-Lei Federal nº 195, de 24 de fevereiro de 1967, dele constando, como garantia aos particulares-contribuintes, a exigência de conhecimento prévio do plano e do orçamento das obras (art. 5º), ao que se seguiu, ainda no Estado da Guanabara, o Decreto-Lei nº 152, de 25 de agosto de 1969, com expressa previsão (art. 2º) de alteração das condições e critérios da Lei 72/61 para amoldá-los às cautelares exigências da Lei Federal. Em ambas as legislações, entre as obras públicas dadas como merecedoras de reembolso através de contribuição de melhoria estão especificadas aquelas de nivelamento, drenagem, aterro, impermeabilização, proteção contra erosão, etc.

Por fim, tanto o Código Tributário do Estado do Rio de Janeiro (Decreto-Lei nº 5, de 15 de março de 1975, art. 148), como o seu similar federal (Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966, arts. 81 e 82) ocupam-se da contribuição de melhoria "para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária", impondo o art. 82 do segundo que as leis específicas observem, como requisitos mínimos, a publicação prévia de memoriais, orçamentos, determinações de parcelas do custo das obras, delimitações de zonas beneficiadas, o oferecimento de oportunidade às impugnações pelos interessados, julgamento dessas, etc. — aquelas cautelares, enfim, para que não venham a ser os contribuintes surpreendidos pela cobrança de algo já executado à sua revelia.

Assim sendo, quando o Estado ou o Município forem levados à execução de obras de segurança em terrenos públicos, que nitidamente beneficiem determinado número de propriedades particulares, sirvam-se de agir segundo a lei determina e terão caminho aberto aos ressarcimentos justos.

Fora disso, a cobrança a posteriori a particulares deve ficar adstrita aos proprietários dos quais poderiam exigir a prestação de tais obras — não a terceiros, mesmo que indiretamente beneficiados.

## II

A prescrição alegada improcede. Prescrevem em 5 anos as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, ao comando do art. 178, § 10, VI, do Código Civil e com reforço do disposto no Decreto Federal 20.910, de 6 de janeiro de 1932, e, ainda, no Decreto-Lei nº 4597, de 19 de agosto de 1942. Não é válida a menção (fls. 77) ao art. 174 da Lei 5172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) pois a prescrição quinquenal aí estabelecida refere-se às ações para a cobrança do crédito tributário, do que evidentemente não se trata no caso por não ter tal característica o crédito do Estado relativo à reposição de despesas efetuadas com a execução de obras de contenção de terras.

A existir, a ser cobrável, o crédito do Estado do Rio de Janeiro permanece íntegro.

## III

Quanto à correção monetária, o recorrente de fls. 67 atribui-lhe uma conotação moratória que não tem. É mera atualização de um valor anteriormente firmado e estabelecido; sua manutenção, pois, ante o envilecimento inflacionário.

O que possivelmente tê-lo-á induzido ao equívoco é a inclusão da correção monetária ao lado da multa de 20% no texto do já citado art. 53 da Lei 1574/67, ambos visivelmente dependentes da intimação anterior do proprietário (que se afirma não ter havido no caso). Assim mesmo semelhante raciocínio deveria levá-lo a aceitar, pelo menos, pagar a correção cotada a partir de setembro de 1977, quando (fls. 71) lhe foi feita a exigência do pagamento.

A menção ao dever de pagar com correção coube, no entanto, naquele texto (de 1967) dado o fato de, ao tempo, vigorar o entendimento de ser necessária lei específica autorizativa de sua cobrança. Já

hoje em dia, tornando-se patente que o surto inflacionário não era passageiro e sendo preciso, por isso, passarmos todos a conviver com a inflação, firmou-se nítida diretiva jurisprudencial no sentido da aplicação da correção monetária de forma genérica, sobretudo a tudo quanto incluir se possa no conceito, controvertido, tormentoso, de dívidas de valor.

Eis o que reza a Súmula nº 562, do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

“Na indenização de danos materiais decorrentes de ato ilícito cabe a atualização de seu valor, utilizando-se, para esse fim, dentre outros critérios, dos índices de correção monetária.”

Assim decidiram as Câmaras Cíveis Reunidas do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO, em acórdão de 24 de junho de 1975, julgando o Recurso de Revista 9316 (publ. de sua *Revista*, vol. 41, p. 60):

“Correção Monetária — Não tem caráter excepcional, a pedir, em cada caso, permissão da lei.”

No mesmo sentido o TRIBUNAL DE ALÇADA DO RIO DE JANEIRO (2º Grupo de Câmaras Cíveis), em acórdão de 26 de abril de 1977, em Embargos à Ap. Civ. 46.561 (ADCOAS, 1978, nº 54.730):

“Correção Monetária — Independe de lei anterior ou de prévia inclusão em cláusula contratual, traduzindo-se como equivalência do que se tem de pagar, não mais assumindo relevo a distinção entre dívida de valor e dívida de dinheiro.”

E também, já em 1974, o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA GUANABARA, Ap. Civ. 88504 (DJ 11.9.74, p. 191):

“Toda indenização é susceptível de correção monetária, uma vez que o pagamento dela se torne injusto pela desvalorização da moeda.”

“A errônea exegese de que, para sua admissão, necessário se faz lei anterior ou prévia cláusula contratual não é de aceitar-se. E assim ocor-

re porque correção monetária não é, nunca foi, nem será sanção, nem penalidade que de tal tenha de depender. É, sim, equivalência do que se tem de pagar. Do contrário, o pagamento não é justo” — são palavras do acórdão acima referido, do TRIBUNAL DE ALÇADA.

A evolução jurisprudencial mereceu de JULIEN CHACEL, MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN e ARNOLDO WALD em seu *A correção monetária*, 1970, sob o título “Princípios Gerais” esta constatação:

“Podemos afirmar que a evolução do direito brasileiro se realizou nos últimos vinte anos no sentido de reconhecer que, nas indenizações, os riscos decorrentes da depreciação monetária devem incidir sobre o devedor.”

Por tudo isso que acima se lê, não fica difícil concluir pelo direito que assiste ao Estado de receber com correção monetária a indenização que lhe seja (se o for — vá lá mais uma vez a ressalva) devida pelo recorrente, e receber não porque o proclame o art. 53 da Lei 1574/67 e sim independentemente dele e de sua condição (a intimação prévia). Se tiver que pedir tal ressarcimento em Juízo, há carradas de esperanças de obtê-lo reajustado.

Concluo, então:

1. Por pronunciamento do órgão técnico competente da administração estadual sobre: a) se a obra de proteção e segurança na encosta foi executada dentro dos limites do terreno à rua Alzira Cortes, 50, ou fora deles; b) se, na segunda hipótese, ela se terá tornado necessária face aos movimentos de terra decorrentes da construção empreendida em tal terreno, ou cravação de estacas, ou qualquer outra razão semelhante;
2. Caso a resposta seja positiva — obra dentro dos limites do terreno ou fora deles, mas causada pela construção no mesmo iniciada — deve o Estado cobrar do respectivo proprietário o montante já calculado, com a correção monetária devida;
3. Caso a obra tenha incidido sobre terreno de terceiro, pode cobrar desse, nas mesmas condições;

4. Caso se trate de terreno público, não pode cobrar de ninguém, cumprindo, para o futuro, evitar gastos que tais fazendo-se ressarcir pela contribuição de melhoria, obedecidos seus requisitos;

5. Como, porém, o recurso de fls. 67 é somente quanto à correção monetária, aceitando o proprietário pagar a indenização calculada às fls. 6 — o que pode bem ser considerado como a aceitação, pelo mesmo, do benefício que a obra executada pelo Estado trouxe a seu imóvel, já vítima de desabamentos de terras — se não ocorrer a hipótese versada no item 2 acima, sirva-se o Excelentíssimo Senhor Governador de dar-lhe simplesmente provimento e aguarde a Administração que o contribuinte mantenha aquele seu bom propósito.

Rio, 19.10.79

Roberto Pinto Fernandes  
Procurador do Estado

Senhor Procurador-Geral

*Município do Rio de Janeiro. Sub-rogação em direitos e obrigações do antigo Estado da Guanabara.*

1. Manifesto-me de pleno acordo com as conclusões do ofício mencionado relativamente a obras em encostas, contribuição de melhoria, correção monetária e prescrição, conforme resumido em sua ementa.

Parece-me, contudo, que uma preliminar se impõe: o crédito, no caso do presente processo, é do Município do Rio de Janeiro.

2. A manifestação de fls. 57, de que o crédito é do Estado, com fundamento no art. 12, § 1º da Lei Complementar, não procede, tendo em vista a legislação especial editada após 15.03.1975.

De fato, essa legislação estabeleceu diversas hipóteses quanto à assunção de direitos e deveres por parte do novo Estado ou do Município do Rio de Janeiro.

Assim, podemos citar, no Decreto-Lei nº 1, de 15.03.75:

- relativamente a tributos, o art. 14;
- com referência ao patrimônio, bens, rendas e serviços, o art. 24;
- nos assuntos de pessoal, o art. 58.

3. No que se refere especificamente ao Município do Rio de Janeiro, o Decreto-Lei nº 2, de 15.03.75 declarou, expressamente, em seu art. 17:

“Art. 17 — O Município do Rio de Janeiro sub-rogar-se-á em todos os direitos e obrigações do antigo Estado da Guanabara, quando os atos, bens e serviços que lhes tenham dado causa forem de natureza estritamente municipal.”

E, posteriormente, com referência a créditos tributários anteriores a 15.03.1975, foram os mesmos transferidos ao Município, conforme convênio firmado em 07.11.78, entre o Estado e Município, com base no Decreto-Lei Estadual nº 393, de 20.07.78 e Lei Municipal nº 67, de 10.10.78.

4. Esta legislação de 15.03.1975 teve sua vigência reconhecida pelo parágrafo único do art. 101, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 3, de 22.09.76).

5. Tendo em vista estes textos legais expressos, esta Procuradoria Geral tem sempre se manifestado de acordo com o que neles se dispõe, especialmente no que se refere a direitos e obrigações do Município em matéria de desapropriações (Vistos do Procurador Geral do Estado, de 25.05.77 e 26.06.78, no Processo 14/000.122/75).

Nas poucas vezes em que a matéria chegou a ser submetida ao Poder Judiciário, não se firmou qualquer jurisprudência, já que as decisões se alternam quanto ao ponto em questão.

6. Assim, tendo em vista a expressa disposição do art. 17, do Decreto-Lei nº 2, de 15.03.75, acima transcrita, ainda em pleno vigor, não tenho dúvida de que o crédito em questão no presente processo, se existente, é do Município do Rio de Janeiro. A matéria que lhe deu causa é estritamente municipal (contenção de encostas) tendo o respectivo serviço (Diretoria de Geotécnica) sido transferido ao Município pelo Decreto 123, de 21.05.75, conforme art. 12, § 2º da Lei

Complementar nº 20, de 10.07.74 e art. 14 do Decreto-Lei nº 2, de 15.03.75.

7. Pelo exposto, a matéria deverá ser submetida, preliminarmente, à deliberação do Exmo. Sr. Governador do Estado, parecendo-me que deve ser declarado nulo o despacho de 17.05.79 (fls. 65), insubsistente todo o processamento nas repartições estaduais (fls. 46 e seguintes) devolvendo-se a matéria para exame e decisão pelo Município do Rio de Janeiro.

Rio, 5.11.79

**Roberto Paraíso Rocha**  
Procurador-Chefe da  
Procuradoria Administrativa

VISTO:

Aprovo o Ofício nº 40/79-RPF, bem como o pronunciamento da Chefia da Procuradoria Administrativa, em 5 do corrente, quanto à sub-rogação do Município do Rio de Janeiro em direitos e obrigações do antigo Estado da Guanabara.

Encaminhe-se o processo à Secretaria de Estado de Justiça.

Rio de Janeiro, 16 de novembro de 1979

**Raul Soares de Sá**  
Procurador Geral do Estado

proc. nº 06/180.038/79

## PARECER Nº 1/80-AJFC

*Taxa judiciária — Ocorrência do fato gerador — Cálculo do tributo em ação popular.*

1. A questão sobre a qual versa o presente processo consiste em saber se seria devida taxa judiciária relativamente à ação proposta por RENATO PINTO DA SILVA TAVARES E OUTROS contra a COMPANHIA VALE DO RIO DOCE E OUTROS.

A ação foi proposta perante a Justiça Federal. O Juiz Federal ao qual foi distribuído o feito se deu por incompetente, remetendo-o à Justiça Estadual, onde a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, apreciando recurso dos autores contra a decisão de primeira instância estadual que julgara extinta a ação, proclamou a incompetência da Justiça Estadual, suscitando conflito de jurisdição para o Supremo Tribunal Federal.

A assessoria jurídica da Secretaria de Fazenda sustenta, no parecer de fls. 35/41, que não se teria configurado ainda o fato gerador da taxa judiciária, visto como a ação foi proposta pelos autores na Justiça Federal. Segundo o aludido parecer, o fato gerador do tributo só se configurará se o Supremo Tribunal Federal, julgando o conflito de jurisdição, decidir no sentido da competência da Justiça Estadual e os autores não desistirem da ação. E ainda que isso viesse a ocorrer, a taxa judiciária, segundo o parecer, deveria ser paga apenas ao final, nos termos do artigo 10, da Lei Federal nº 4.717/75.

Data venia, não nos parecem procedentes tais conclusões.

2. O artigo 112 do Decreto-Lei nº 5/75 define o fato gerador da taxa judiciária nos seguintes termos:

“Art. 112 — A Taxa Judiciária será devida por aqueles que recorrerem à Justiça Estadual, correspondendo aos serviços de atuação dos magistrados e do Ministério Público, em qualquer processo judicial civil ou criminal, contencioso ou administrativo, ordinário, especial ou acessório, ajuizado perante qualquer Juízo ou Tribunal.”