

do ano anterior ao de elaboração orçamentária". Todavia, mesmo para o pagamento de subvenções concedidas em 1973 e 1974, poderá ser exigido o prévio (atual) registro das entidades beneficiárias, e a não satisfação da exigência justificará o respectivo cancelamento.

Já as demais condições do item II do parágrafo único do art. 5.º do Decreto-lei n.º 256/75, poderão ser tidas como critérios de conveniência e oportunidade, para o cancelamento de subvenções a entidades que nelas não se enquadrem.

II — A condição do item IV do parágrafo único do art. 5.º do Dec-lei n.º 256/75, é condição básica, que diz respeito ao interesse público que motiva a concessão das subvenções, estando já contida não só no art. 17 da Lei Federal n.º 4.320, de 17-3-64 (Normas Gerais de Departamento Financeiro), mas também no art. 5.º do Decreto "N" n.º 997, de 15-1-68 e no § 2.º do art. 53 do antigo R.G.C.A.F.

Assim, caso o órgão de fiscalização verifique ocorrer a circunstância mencionada, a subvenção acaso concedida e ainda não paga deverá ser cancelada.

b) Quanto à indagação contida em (2) (b):

Conforme o disposto no Decreto n.º 590, de 10-2-76 (arts. 1.º e 4.º) o órgão competente para o registro e fiscalização das entidades beneficiadas é a Secretaria de Governo, que poderá desenvolver tal atividade através da Coordenadoria de Bem-Estar Social.

c) Quanto à indagação contida em (2) (c):

Reparo inicialmente, dentro do que foi dito anteriormente, que não haverá o caso de anulação de dívidas, pois dívidas não existem.

Poderão contudo ser canceladas as subvenções concedidas que:

I — dentro de um critério de conveniência e oportunidade, julgue o Estado não mais se justificarem em si mesmas, ou dentro de uma conjuntura atual, que pode inclusive contemplar a ausência de meios ou a necessidade de nova distribuição;

II — dentro de critérios de conveniência e oportunidade, não se enquadrem nas novas disposições, diferentes daquelas do registro;

III — não satisfizerem as condições do item IV do parágrafo único do art. 5.º do Decreto-lei n.º 256/75, dispositivo aplicável às subvenções já concedidas, por não conter regra nova.

Em 24 de maio de 1976. — J. M. A. VELLOSO, Procurador do Estado.

Ato Administrativo — Revisão — Invalidação de licença para construção — Terreno em fundo de vila.

PARECER

I

A PRETENSÃO FORMULADA

1. Trata o presente processo, não obstante a imprecisão do requerimento final da petição de fls. 2/3 — que fala em "abertura de inquérito administrativo" — de pedido de revisão do ato pelo qual o EXMO. SR. GOVERNADOR do antigo ESTADO DA GUANABARA invalidou a licença anteriormente concedida à requerente, para construção em terreno situado nos fundos da vila que tem o n.º 250 pela rua São Clemente, em Botafogo, nesta Cidade.

2. Realmente, logo após solicitar a "abertura de inquérito administrativo", esclarece a requerente que a finalidade desse inquérito seria a "anulação de tão violento ato do Ex-Governador e restabelecimento do Alvará de obras" (fls 3, *in fine*).

3. Inquérito administrativo é expressão que tem, em Direito, significado próprio, relacionado com o processo disciplinar dos funcionários públicos. A requerente utilizou a expressão, no entanto, com outro sentido, qual seja o de processo de revisão de decisão que encerrou a instância administrativa em procedimento anterior.

II

COMPETENCIA

4. Embora o pedido de revisão esteja endereçado ao EXMO. SR. GOVERNADOR DO ESTADO, a competência para apreciá-lo é, em verdade, do EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, por isso que se trata de rever ato do EXMO. SR. GOVERNADOR do antigo ESTADO DA GUANABARA em matéria de natureza estritamente municipal (Decreto-lei n.º 2, de 15 de março de 1975, art. 17).

5. O errado endereçamento do pedido não obsta a sua apreciação pela autoridade competente, devendo o processo, em consequência, ser encaminhado ao Chefe do Poder Executivo Municipal para decisão.

III

ADMISSIBILIDADE

6. De acordo com o art. 74 do Decreto "E" n.º 6.020, de 31 de janeiro de 1973, do antigo ESTADO DA GUANABARA, que rege o processo

administrativo no MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, a revisão será cabível quando:

I — tiverem cessado as razões em que se baseou a decisão em virtude de alteração da disciplina legal da matéria;

II — o interessado oferecer prova que, por motivo de força maior, não haja podido produzir anteriormente;

III — ocorrer motivo relevante que justifique o reexame da matéria, a juízo da autoridade que tiver proferido a decisão final”.

7. Embora a legislação edilícia vigente na Capital do Estado tenha sofrido alterações desde que o ato revisando foi praticado — em 1972 — inclusive com a recente edição de novo Regulamento de Zoneamento (Decreto municipal n.º 322, de 3 de março de 1976), não se justifica a revisão com apoio no inciso I do citado art. 74 do Decreto “E” n.º 6.020, de 1973. É que, como adiante será demonstrado, as alterações introduzidas na citada legislação não fizeram cessar as razões em que se baseou a decisão revisanda por isso que a disciplina da matéria decidida continua, em substância, a mesma.

8. Como a requerente de fls. 2/3 não oferece, com o seu pedido, novas provas, pode ser igualmente afastado o cabimento da revisão com base no inciso II do dispositivo legal supra citado.

9. O inciso III do art. 74 do Decreto “E” n.º 6.020/73, no entanto, permite que o EXMO. SR. PREFEITO, se julgar que ocorre “motivo relevante que justifique o reexame da matéria”, admita a revisão. Trata-se, pois, de decisão deixada à discricção de S. Exa., que examinará, livremente, a questão da existência do “motivo relevante” capaz de ensejar a revisão.

IV

10. Embora a decisão sobre a administração da revisão, com apoio no inciso III do art. 74 do Decreto “E” n.º 6.020/73, seja ato discricionário, a decisão do pedido de fls. 2/3 em seu mérito constituirá ato vinculado por isso que tal pedido assenta, exclusivamente, na alegada ilegalidade da decisão revisanda.

V

A HIPÓTESE

11. A requerente de fls. 2/3 obteve licença para construir, em terreno de sua propriedade, localizado nos fundos da vila que tem o n.º 250 pela

rua São Clemente, em Botafogo, dois blocos de apartamentos, com 12 pavimentos cada um, e, ao todo, 96 (noventa e seis) unidades residenciais autônomas.

12. A licença foi concedida no pressuposto de que o terreno de propriedade da requerente houvesse sido *desmembrado do conjunto da vila* n.º 250 da rua São Clemente, passando a constituir *lote autônomo*. É isto porque o projeto por ela apresentado era, por suas dimensões, insusceptível de aprovação para edificação em *lote de vila*.

13. Durante a tramitação do pedido de licença de construção surgiram dúvidas quanto à espécie do lote no qual se pretendia edificar — isto é, se ele seria simples *lote de vila* ou *lote autônomo* — o que levou a Procuradoria Geral do antigo ESTADO DA GUANABARA a pedir à requerente que oferecesse documentação capaz de elucidar este ponto.

14. A requerente, então, apresentou certidão passada pelo 3.º Ofício do Registro Geral de Imóveis na qual se afirma que

“o terreno ... é remanescente de propriedade da promitente vendedora... em virtude de *desmembramento* havido”.

15. Os termos dessa certidão — que dava notícia da ocorrência de *desmembramento* — entendidos à luz do que dispunha o parágrafo único do art. 582 do Decreto n.º 6.000, de 1937, então vigente, segundo o qual na constituição de vilas não havia *desmembramento*, levaram a Procuradoria Geral da Guanabara a entender, através de parecer do eminente Procurador ROBERTO PARAISO ROCHA, hoje digno Procurador Geral do Estado, que o terreno da requerente fora *destacado* do conjunto da vila n.º 250 da rua São Clemente, deixando de constituir *lote interno da vila* para se tornar *lote autônomo*. Em consequência deste entendimento o parecer citado concluiu pela possibilidade de licenciamento do projeto apresentado, sendo o pedido, com base nele, deferido.

16. Posteriormente, todavia, por iniciativa de proprietários das diversas casas da vila citada, a questão de fato foi melhor esclarecida através de novas certidões, tanto do mesmo Cartório do 3.º Ofício do Registro Geral de Imóveis como da Divisão de Alinhamento e Parcelamento da Secretaria de Obras Públicas do antigo ESTADO DA GUANABARA:

“Não houve, até a presente data, averbação de qualquer *desmembramento* para as unidades imobiliárias que compõem o imóvel nú-

mero 250 da rua São Clemente, casas I a XXXVI e nem para o lote interno aos fundos" (cert. do RGI).

"Não consta desmembramento aprovado para o local" (cert. da DAP).

17. Observe que nestas certidões dá-se ao termo desmembramento o mesmo sentido com que era ele usado pela antiga legislação edilícia. E faço tal observação porque toda a questão — quer na fase de licenciamento da construção, quer quando da sua cassação, quer no presente pedido de revisão — toda a questão, repito, gira em torno do alcance do referido termo, empregado com significação diversa em normas edilícias, pareceres e arazoados.

18. Face à elucidação da matéria de fato, pelas certidões mencionadas, a Procuradoria Geral do antigo ESTADO DA GUANABARA, desta vez através de parecer do ilustre Procurador ROBERTO PINTO FERNANDES, concluiu pela ilegalidade da licença concedida à requerente e opinou, em consequência, pela sua cassação, providência que veio a ser efetivada pelo ato cuja revisão se pleiteia.

19. A requerente impetrou mandado de segurança contra o ato de cassação da licença que lhe fora concedida anteriormente, o qual, tramitando sob o n.º 3.403, ainda não foi julgado. A requerente e proprietários de casas da aludida vila litigam também, em vários processos, em torno do direito daquela de construir no terreno em tela. Tais litígios, entretanto, nos quais a Administração não se envolveu, não interessam, a meu ver, ao pedido de revisão sob exame.

VI

O FUNDAMENTO DO PEDIDO DE REVISÃO

20. O pedido de revisão ora analisado tem, em substância, um único fundamento: ao contrário do que se afirma no parecer da Procuradoria Geral do ESTADO DA GUANABARA, no qual o ato revisado se lastreia, o terreno de sua propriedade, situado nos fundos da vila n.º 250 da rua São Clemente, foi objeto de *desmembramento*, como prova, de forma

"definitiva e irrefutável e, incontestável, o título de propriedade que foi juntado ao processo, no pedido inicial de licenciamento das obras, com declaração clara e explícita: *em virtude de desmembramento averbado*" (grifo do texto transcrito).

VII

ANÁLISE DO FUNDAMENTO DO PEDIDO DE REVISÃO

21. É inegável que o terreno de propriedade da requerente, já referido, foi desmembrado dos demais lotes que, em conjunto, formam a vila n.º 250 da rua São Clemente. Não quer isto dizer, no entanto, que a licença para nele construir deva ser restaurada.

22. Com efeito, para conhecer a extensão do direito de construir da requerente é mistér saber não se o seu terreno constituiu unidade imobiliária autônoma, susceptível de negociação em separado, com inscrição própria no cadastro imobiliário, mas sim que espécie de lote ele passou a constituir após o desmembramento; isto é, se ele passou a constituir *lote* de uma das categorias previstas na legislação edilícia ou *lote interno de vila*. Tanto os *lotes* comuns (atualmente classificados em sete categorias) — Decreto n.º 323, de 3 de março de 1976 — como os *lotes internos de vila* constituem unidades imobiliárias autônomas, são susceptíveis de negociação em separado e tem inscrição própria no cadastro imobiliário. Nem por isso, todavia, as limitações do direito de construir são iguais para todos eles.

23. Portanto, quando se indagou, anteriormente, na esfera administrativa, se o terreno da requerente havia sido desmembrado, ou não, de área maior, o que se buscava esclarecer, na verdade, é se ele pelo desmembramento, fora destacado do conjunto da vila n.º 250 da rua São Clemente para formar *lote inteiramente autônomo*, dela desligado, ou se, pelo contrário, passara a constituir mais um *lote interno* da citada vila. Essa indagação gerou dúvida no espírito da requerente, que até hoje perdura, em decorrência, como dito acima, do emprego da palavra *desmembramento*, na legislação edilícia, em certidões e pareceres, com sentidos diversos. Dizia-se, no antigo Decreto n.º 6.000, de 1937, que a divisão de uma área de terras em *lotes de vila* não envolvia *desmembramento* (art. 582), quando é inegável que, sob o ângulo das leis federais sobre a propriedade imobiliária, tal divisão importa na constituição de unidades imobiliárias autônomas.

24. Portanto, para perfeita elucidação da matéria convém deixar de lado toda e qualquer indagação em torno da existência de *desmembramento*, empregado o termo, aqui, no sentido de simples divisão de uma área de terra em duas ou mais porções, para que passem a constituir uni-

dades imobiliárias autônomas (*desmembrado*, repito, — usada a expressão neste sentido — o terreno da requerente o foi). É mister, na verdade, para deslindar a questão proposta, verificar que espécie de lote o terreno da requerente passou a constituir quando desmembrado.

25. Trata-se, no caso da área de propriedade da requerente, de terreno de centro de quadra, encravado entre várias propriedades privadas. A sua única via de acesso é a vila n.º 250 da rua São Clemente. Basta esta circunstância, a meu ver, para excluir a possibilidade de ser ele lote de uma das 7 (sete) categorias previstas no art. 46 do Regulamento de Parcelamento da Terra aprovado pelo Decreto "E" n.º 3.800, de 20 de abril de 1970, quer em seu texto original, quer de acordo com a redação introduzida pelo Decreto n.º 323, de 3 de março de 1976. Note-se que desde, pelo menos, o Decreto n.º 6.000, de 1937, sob cuja égide o terreno da requerente foi desmembrado e a licença para nele construir deferida, é indispensável, para caracterização de lote, salvo quanto aos *internos de vila*, a existência de *testada* para logradouro público.

26. Portanto, não tendo o terreno da requerente testada para logradouro público, jamais poderia ele se constituir em *lote* de espécie diversa de *lote interno de vila*. Quem se reportar à terminologia do Decreto n.º 6.000, dirá que, por isso, ele não se acha desmembrado. Quem se utilizar da terminologia atual dirá que ele está desmembrado. Ninguém, entretanto, poderá negar que ele se constitui em *lote interno de vila*, umbelicalmente ligado à vila que tem o n.º 250 da rua São Clemente.

26. Em sendo o terreno da requerente, como inegavelmente é, *lote interno de vila*, não podia e não pode receber construção com mais de duas unidades residenciais (art. 9.º do Decreto n.º 322, de 3 de março de 1976, e art. 7.º do Decreto n.º 619, de 12 de outubro de 1961, sob cuja égide foi concedida à requerente a licença para construir mais tarde revogada). Como o projeto que ela submeteu à Administração Pública previa a construção de dois blocos de edifícios com 96 (noventa e seis) unidades residenciais, não podia ele receber aprovação sem atentado à legislação vigente.

27. Destarte, a aprovação inicial do projeto apresentado pela ora requerente, resultado, como se demonstrou, de equívoco quanto à espécie de lote na qual se pretendia assentar a construção, era ilegal. Em consequência, o seu *anulamento* — ato cuja revisão se pretende — foi perfeita-

mente legítimo (Súmula da Jurisprudência do Supremo Tribunal, n.ºs 346 e 473).

28. Daí porque, no mérito tem amparo legal, a meu ver, o pedido de revisão.

VIII

CONCLUSÃO

29. Parece-me, em conclusão e em resumo, o seguinte:

a) o processo deve ser submetido ao Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, autoridade competente para apreciar o pedido de revisão;

b) ao Exmo. Sr. Prefeito incumbe decidir, discricionariamente, se o pedido de revisão é cabível ou não, à luz do inciso III do art. 74 do Decreto "E" n.º 6.020/73; isto é, se existe ou não *motivo relevante* para admissão do pedido de revisão; e

c) se admitida a revisão, deve o pedido, no mérito, ser indeferido por falta de amparo legal; ou seja, porque ele assenta na arguição de ilegalidade do ato revisado e este é perfeitamente legal.

30. Permito-me sugerir, finalmente, que a D. Procuradoria Administrativa seja ouvida sobre o assunto, a fim de se evitar possível discrepância de opiniões entre órgãos desta Procuradoria Geral a propósito da mesma matéria. Se a orientação da D. Procuradoria Administrativa, em casos análogos, for diversa da traçada neste parecer, o Exmo. Sr. Procurador Geral deverá ter ao seu alcance, ao se pronunciar no processo, todos os elementos necessários à eliminação da divergência.

À sua consideração.

Em 12 de abril de 1976. — EDUARDO SEABRA FAGUNDES, Procurador do Estado.

De inteiro acordo com o parecer, em todos os seus aspectos.

A consideração do Exmo. Sr. Procurador Geral.

Em 13 de abril de 1976. — MÁRIO ALEXANDRE CAMPOS MENDONÇA, Procurador Assistente da Procuradoria Judicial.

CONSTRUÇÃO em terreno situado em fundos de vila, e não desmembrado do conjunto que faz com a mesma, há de se ater ao permissível em lote de vila — Improcedência de pedido de revisão de despacho que tornou sem efeito licença antes concedida em consequência de prova que se evidenciou imprestável e não condizente com a realidade.

Senhor Procurador-Geral.

Tenho a honra de submeter a V. Exa. o processo n.º E-12/2.936/75, em que MERCÚRIO IMOBILIÁRIA LTDA. pede revisão do ato administrativo que lhe cassou a licença para edificar prédio de apartamentos em terreno situado aos fundos da VILA MARIA DA GLÓRIA, à rua São Clemente n.º 250.

A douta Procuradoria Judicial, ouvida por ter a seu cargo ação correlata ao caso, já se pronunciou contrariamente, tendo então sugerido o ilustre colega EDUARDO SEABRA FAGUNDES a audiência também desta Administrativa, em prol da desejável uniformidade no enfoque da questão.

Não há como nem de que discordar, pois mesmo admitindo que, num conceito mais largo, haurido no campo do direito civil, o terreno da requerente, autônomo, sim, terá sido objeto de desmembramento, o parecer em causa deixa claro que não ocorreu o desmembramento no sentido que lhe atribuem os regulamentos administrativos.

É o que na realidade ocorre: tal terreno constitui-se em unidade autônoma em relação aos demais, das casas da vila, que o são também uns em relação aos outros. Mas todos formam um conjunto que, perante a Administração, continua a ser um único lote (vide o art. 582, parágrafo único, do decreto 6.000, de 1937, que refere nas vilas as vedações *das diversas porções de terreno* e declara não consistir isso em *desmembramento*), até pelo menos que uma parte logre se destacar das demais mediante regular processo de desmembramento, o que, no caso, não ocorreu.

Se enfatizei, em meu anterior ofício, a não existência de desmembramento foi porque me pareceu necessário, face à concessão da licença, com falsa base no mesmo. Não chega a ser divergência a mera preferência terminológica que me leva a empregar a expressão *autonomia* àquilo que ao estimado colega parece ser já uma espécie de *desmembramento* (mas que admite não bastante ao fim colimado).

Se a Administração outorgou licença para a edificação projetada no terreno aos fundos tal se deve ter sido convencida, através de documento

equivocamente redigido, desse terreno ter sido efetiva e completamente desmembrado do da vila (não esquecer que estava à época projetada a avenida Glória-Lagoa, para a qual daria testada). E assim que lhe foi provado, por certidão emanada do mesmo Registro de Imóveis que fornecera o anterior documento, que semelhante desmembramento jamais houvera — houve por bem de cancelar aquela licença, a conselho desta Procuradoria (meu Ofício 20/72, visto às fls. 56 do anexo processo 07/134.366/71).

Inverídico, assim, não foi o motivo alegado pela Procuradoria, mas o informe que antes lograra mal conceituar a situação.

Atenciosas saudações.

ROBERTO PINTO FERNANDES, Procurador do Estado.

Aprovo os pareceres à consideração do Exmo. Sr. Prefeito conforme sugerido às fls. 29.

Em 30 de abril de 1976. — ROBERTO PARAISO ROCHA, Procurador-Geral do Estado.

PARECER

Ementa: Isenção fiscal genérica, deferida por prazo certo. Mudança da legislação tributária que importa na supressão de impostos e criação de outros. Direito adquirido do contribuinte e maneira de exercê-lo. Revisão do entendimento da Administração em face do art. 69 do Decreto-lei n.º 5, de 15-3-75.

1. A Companhia Siderúrgica da Guanabara — COSIGUA, estabelecida em Santa Cruz, neste Estado, ficou isenta de todos os impostos estaduais, pelo prazo de 20 anos, em razão da norma do Art. 1.º da Lei n.º 303, de 14 de janeiro de 1963, do antigo Estado da Guanabara, *verbis*:

“Art. 1.º — A Companhia Siderúrgica da Guanabara — COSIGUA fica isenta de todos e quaisquer impostos que incidem sobre suas operações ou bens, pelo prazo de 20 (vinte) anos.”

2. A sobrevivência do direito a essa isenção, no que se refere ao imposto sobre circulação de mercadorias, inexistente em 1963, à época da edição da Lei n. 303, foi reconhecida pela Administração do antigo Estado da Guanabara, através de despacho do Sr. Secretário de Finanças exarado no processo n.º 04/0018/71, que se arrimou em parecer desta Procuradoria Geral do Estado, da lavra do Sr. Procurador Dr. João Maurício Villasboas