

Maracanã tôda a área transferida para a ex-Prefeitura do Distrito Federal, hoje Estado da Guanabara, tendo sido a parte restante utilizada para a abertura de ruas (fls. 3).

Já o Presidente da ADEG entende que a Comissão deve ser constituída “para os devidos fins de apropriação”, por parte da Autarquia, dos terrenos situados fora da área fechada do Estádio.

Reaparece, mais adiante, o Senhor Jacob José Schmitt, que persiste em não se qualificar, assinando a informação de fls. 25, para solicitar o pronunciamento da Procuradoria Geral sôbre a conveniência ou necessidade “da transferência legal dos terrenos *ocupados ou a ocupar* (o grifo é nosso) pela ADEG para o nome da Autarquia”, sem falar mais em comissão, ao mesmo tempo que focaliza o problema sob ângulo totalmente diverso.

Por fim, a fls. 28-29, parece ser bem diferente a matéria da consulta: qual a solução a ser dada quanto ao terreno compreendido na área fechada do Estádio? Deverá permanecer no patrimônio do Estado, ou deverá ser transferido para o patrimônio da ADEG?

No parecer, que passo a emitir, limitar-me-ei aos dois quesitos acima formulados, com vista ao Departamento do Patrimônio do Estado.

Em brilhante parecer, publicado na nossa *Revista de Direito*, o 2.º Procurador, Doutor OSWALDO DE MIRANDA FERRAZ, examinou com a habitual proficiência a situação jurídica da atual Administração dos Estádios da Guanabara, *ex-vi* da Lei Municipal n.º 57, de 1947, que a criou mediante autorização legislativa, além dos Decretos ns. 9.239, de 1949, que instituiu a autarquia; 9.855, de 1949, e 12.524, de 1954, que regulamentaram, por fim, a vida da ADEG.

“Quanto ao patrimônio, — esclarece o aludido parecer — os dois regulamentos (arts. 9 e 42, respectivamente), após declará-lo constituído pelos bens que possuir ou adquirir a autarquia e rendas auferidas pelas fontes de receita especificadas no art. 28 do antigo e 33 do atual, firmaram a sua absoluta *independência*, quando proclamaram (art. 40 do antigo e atual 43):

“O patrimônio da ADEM é de sua *exclusiva propriedade* e em caso algum poderá ter aplicação que contrarie os objetivos de sua finalidade, sendo nulos, de pleno direito, os atos em contrário” (*in Revista de Direito da Procuradoria Geral*, 1955, vol. I, págs. 361-362).

A Lei n.º 57, de 1947; em seu art. 1.º, autorizou a PDF a tomar medidas necessárias à construção de um grande Estádio Municipal “em terreno que mais consulte aos interesses da população”. O terreno escolhido e no qual se levantou o Estádio tornou-se, é evidente, *propriedade exclusiva* da autarquia constituída para a administração do mesmo Estádio. Outro não pode ser o entendimento, sendo de estranhar-se até que, decorridos tantos anos, não se tenha ainda complementado o necessário termo de cessão à atual ADEG do terreno em causa, desde que o seu domínio foi transferido da União Federal para a ex-PDF.

Embora na cópia autêntica, de fls. 6-11, do ato firmado entre a ex-PDF e o Jockey Clube Brasileiro, nem no Decreto-lei n.º 9.906, de 1946, que autorizou a operação, não se tenha mencionado expressamente o fim a que se destinava, é curial que o poder municipal de então entrava na posse de uma área de terreno para a construção de um grande Estádio Municipal, como efetivamente aconteceu em cumprimento à letra da Lei n.º 57, de 1947.

Resta examinar um pormenor, sem dúvida importante: será ou não necessário pedir o Exmo. Sr. Governador do Estado à Assembléia Legislativa autorização para a cessão, nos termos do art. 44, § 5.º, da Constituição de 27 de março?

Evidentemente, não. A cessão da área ocupada pelo Estádio Municipal está implícita na legislação que criou a ADEG, deu-lhe personalidade jurídica e garantiu o patrimônio de *exclusiva propriedade* da autarquia. O mesmo poder, que fez o máximo, fará agora o mínimo, de resto, mera formalidade, inexplicavelmente adiada, visando completar o ato legal para o qual obteve, em tempo útil, a indispensável autorização legislativa.

Rio de Janeiro, 14 de setembro de 1961.

FRANCISCO DE ASSIS BARBOSA  
Procurador do Estado

#### IMÓVEIS. DESAPROPRIADOS. MODIFICAÇÃO DO P. A. EXTINÇÃO DA AÇÃO EXPROPRIATÓRIA. RUÍNA IMINENTE. DEMOLIÇÃO ADMINISTRATIVA

O Decreto n.º 23, de 9-6-1960, declarou “de utilidade pública, para fins de desapropriação”, diversos imóveis, entre os quais os de ns. 32, 36, 46, 48, 54, 58, 60, 64, 70, 82, 84, 88, 90, 92, 96 e 106 da Rua Gustavo de Lacerda, “necessários à execução do P. A. 7.214, aprovado em 26 de julho de 1958, e relativo à urbanização da área do desmonte do Morro de Santo Antônio”.

Na informação da Divisão do Patrimônio, datada de 6-8-1963, lê-se, quanto ao imóvel n.º 32: “P. E. escritura, não consta ocupação”.

Em 13-9-1963, informa aquela Divisão quanto aos imóveis 84 e 96:

“84 — Ajuizado com depósito de Cr\$ 2.450.000,00, processo n.º 8.225.206/62;

96 — Ajuizado com depósito de Cr\$ 8.000.000,00, processo n.º 8.225.211/62”.

Em 26-9-1963, informa o Dr. Pacheco da Rocha:

“Já existem várias ações ajuizadas para os imóveis em causa, inclusive algumas com acôrdo já concretizado em Juízo”.

O projeto de urbanização aludido (P.A. 7.214) foi parcialmente modificado pelo P.A. 8.049, de 1963. Em virtude dêste último P.A., os imóveis da Rua Gustavo de Lacerda não mais são atingidas pelas obras pròpriamente de urbanização. Mas, de acôrdo com várias informações constantes dos três processos em exame, os prédios aludidos, situados na proximidade da barreira remanescente do desmonte do Morro de Santo Antônio, estão em perigo de serem soterrados pelo desabamento daquela barreira. Eis o que informa o Eng. Boanerges Couto Cesar, em 6-10-1960:

“A fim de melhor informar estive observando o comportamento do barranco com a aproximação dos serviços naquele trecho, tendo antes tomado a *única medida de segurança cabível*, que é a de desapropriação e entrega a esta Divisão de todos os prédios da Rua Gustavo de Lacerda que dão fundos para o morro, uma vez que, *para o prosseguimento do desmonte, esta medida é imprescindível* (nossos, os grifos).

O Procurador LETÁCIO JANSEN JR. discorda da providência — a desapropriação — sugerida pelo Eng. Boanerges e por outros técnicos, e, por sua vez, sugere que, “constatado o perigo de desabamento e sua iminência, seja providenciada a interdição dos prédios em questão, ou as obras necessárias para evitar a demolição”.

2. *Em tese*, estaríamos de acôrdo com o parecer e a sugestão do Procurador LETÁCIO JANSEN JR., se o caso em aprêço fôsse, realmente, de *prédios em estado de ruína iminente*. A desapropriação não seria, nesse caso, a solução legal adequada.

A espécie em exame apresenta, entretanto, características de fato que, a nosso ver, aconselham e abonam a solução apontada pelo Eng. Boanerges.

Devem ser consideradas, com efeito, as circunstâncias de fato seguintes:

a) os imóveis aludidos não vão ser desapropriados por ameaçarem ruína; já estão desapropriados pelo Decreto n.º 23, de 9-6-1960, para a execução do projeto de urbanização;

b) alguns, dentre os prédios aludidos, já são objeto de ação de desapropriação; um dêles já é P.E.; para outros, já foi efetuado o depósito necessário à imissão de posse *in lito*; outros, ainda, já têm as respectivas ações encerradas mediante acôrdo em Juízo;

c) os prédios referidos não estão em estado de ruína iminente; poderão desabar, ou ser soterrados, se ocorrer o desmoronamento da barreira ocasionado pelo prosseguimento do desmonte do Morro de Santo Antônio.

3. Vejamos o primeiro argumento, acima indicado *sub* letra a.

Em recente parecer exarado no processo n.º 8.903.356, de 1962, considerou esta Consultoria a hipótese de imóveis que, atingidos por deter-

minado P.A. e, depois, declarados (por decreto) de utilidade pública para a realização dêsse mesmo P.A., deixaram de ser necessários à realização das obras projetadas, em virtude da subsequente alteração parcial do projeto indicado no decreto expropriatório.

Opinamos, no parecer aludido, no sentido de que a aprovação do nôvo P.A. operava, *ipso jure*, a liberação dos imóveis não mais atingidos, sendo desnecessária a expedição de outro decreto declaratório da liberação.

A espécie versada nos processos ora em exame propicia-nos o ensejo para formular com maior precisão, sem abandoná-la, a solução proposta no aludido parecer.

Não basta constatar que o imóvel não mais é *atingido* pelo nôvo P.A.; importa inquirir se é *ele necessário* (no sentido de *indispensável* ou de *útil*) à realização da obra pública projetada.

Cuida-se, por exemplo, da abertura de um túnel. É possível que determinado imóvel não seja atingido, diretamente, pelo túnel ou pelas vias de acesso projetadas; mas as explosões para a abertura do túnel, ou o desmonte de terras para a construção de vias de acesso poderão exigir a demolição e desocupação de prédios vizinhos. Impõe-se, nestes casos, a efetivação das desapropriações, *para a execução da obra pública* (motivo próximo) e para resguardo da segurança dos ocupantes e transeuntes (motivo remoto).

É o que ocorre na espécie ora em exame. Para a ultimação da obra de urbanização da área do Morro de Santo Antônio, faz-se necessário o desmonte da barreira remanescente; para o desmonte da barreira, sem risco para os ocupantes dos prédios referidos e dos transeuntes, impõe-se a demolição dêsses prédios. E, em sendo assim, *continuam êles desapropriados para a execução do projeto de urbanização* da área aludida.

4. Consideremos, em seguida, o segundo argumento, acima indicado *sub* letra b.

Trata-se, já agora, de motivo de conveniência prática. Com efeito, enquanto não adquirido pelo expropriante o domínio do imóvel desapropriado (o que na espécie, só ocorreu quanto a um dos imóveis), nada impede que seja pôsto fim às ações expropriatórias. Não importa que já tenham sido efetuados os depósitos iniciais (de acôrdo com o art. 15 do Decreto n.º 365), ou que já tenham sido homologados por sentença os acordos. Se não houve pagamento ou consignação da importância fixada (por acôrdo ou por sentença definitiva) a *título de indenização*, o expropriante não adquiriu o domínio.

Referimo-nos a *aquisição*, e não a *transferência* do domínio, porque, de acôrdo com a doutrina prevalecente e que melhor se adapta ao nosso direito positivo, a desapropriação é um meio originário de aquisição do domínio. Não se *transfere* o domínio do bem desapropriado. O expropriante não é *sucessor* do expropriado. Este *perde* a propriedade (Código Civil, art. 590) quando aquêle — o expropriante — a adquire, originariamente.

5. A simples modificação de um P.A. não acarreta, só por si, a liberação dos imóveis declarados “de utilidade pública” com fundamento no P.A. modificado, desde que tais imóveis continuem necessários à execução da obra pública projetada.

Na hipótese versada neste processo, se os imóveis da Rua Gustavo de Lacerda não mais fôsem necessários à execução da obra de urbanização, estariam eles, *ipso facto*, liberados, pois que se não concebe desapropriação sem fundamento em utilidade pública (ou em interesse social). Se assim fôsse, seria útil (mas não necessária) a expedição de decreto *declaratório* dessa exclusão.

Insistimos na natureza declaratória dos aludidos decretos de liberação de imóveis, apesar da fórmula de que habitualmente se revestem (“ficam excluídos dos efeitos da desapropriação os imóveis...”), por se tratar de liberação já anteriormente ocorrida, de pleno direito. E é interessante notar-se que os decretos expropriatórios, não obstante a sua fórmula (“ficam *declarados* de utilidade pública para fins de desapropriação os imóveis...”) são, por sua natureza, *constitutivos*, porque é por força do decreto e a contar da sua data que os imóveis são desapropriados.

6. Quanto às ações expropriatórias já intentadas, caberia ao expropriante — ainda na hipótese de sobrevir a desnecessidade do imóvel para a execução do plano de urbanização — comunicar ao juiz a extinção da ação por falta de objeto.

Sempre que ocorre a situação aludida, incumbe ao juiz declarar, por sentença, extinto o processo, sem que lhe seja lícito inquirir dos motivos determinantes da revogação (ou alteração) do P.A., de vez que se trata de ato discricionário da autoridade administrativa.

Importa distinguir a extinção do processo (por superveniente inexistência de objeto) da “desistência da ação” a que se refere o art. 181 do Código de Processo Civil. Esta última, e não aquela, está subordinada ao consentimento do réu.

Quanto à desistência, deve-se acentuar que o lapso de cinco anos disposto no art. 10 do Decreto-lei n.º 3.365 é prazo de decadência fixado para o exercício de uma faculdade (a faculdade de efetivar a desapropriação mediante acôrdo, ou de intentá-la judicialmente). Só neste sentido é que se pode falar em “prazo de vigência do decreto expropriatório”.

Entendemos, salvo melhor juízo, que, uma vez exercitada aquela faculdade, findo estará o prazo aludido. E, se assim se considerar, somente com fundamento em nôvo decreto poderá ser proposta outra ação expropriatória.

Parece-nos, em consequência, que deva sempre ser evitada a providência, já alvitada em outros processos, no sentido da desistência de uma ação de desapropriação já intentada, com o propósito de repeti-la mais tarde, dentro do prazo de vigência do decreto expropriatório.

7. Cabe aqui uma breve referência às ações de desapropriação já julgadas por sentença trãnsita em julgado, ou encerradas por acôrdo homologado por sentença com efeito de coisa julgada (Código Civil, art. 1.030). Ainda neste caso — e desde que não haja sido efetuado o pagamento ou a consignação da importância da indenização — há de ser declarada extinta a ação pela superveniente inexistência do interesse público (ou do interesse social).

Estamos entre os que reconhecem a natureza jurisdicional e conten-

cia do processo de desapropriação. Mas a contenda se estabelece dentro de limites estreitos: a fixação do valor da indenização, como se depreende dos arts. 9, 20, 27 e 28 do Decreto-lei n.º 3.365. E, conseqüentemente, só dentro dêses estreitos limites se compreende o âmbito da coisa julgada.

As considerações feitas, em tese, sôbre a extinção da ação expropriatória, a nosso ver não se aplicam — repetimos — à espécie versada neste processo.

8. Resta-nos opinar, também *em tese*, sôbre o direito, que tem o Estado, de proceder à demolição de prédios em estado de ruína iminente.

O Código de Obras (Decreto n.º 6.000, de 1937), nos arts. 728, § 2.º, e 735, § 1.º, dispõe sôbre o processo administrativo de vistoria e subseqüente demolição de prédios em estado de ruína que ameaça a segurança pública.

O Código de Processo Civil, que entrou em vigor em 1-2-1940, dispõe, no art. 302, XI, que compete ação cominatória à União, ao Estado ou ao Município, “para pedir a suspensão ou demolição de obra que contravenha a lei, regulamento ou postura” (letra *a*), bem como a interdição de prédios... “quando o exija a saúde, a segurança ou outro interesse público” (letra *b*).

Surgiu, então, a questão. Mantêm-se em vigor, face ao disposto no Código de Processo Civil, os dispositivos do Código de Obras, que autorizam a interdição e a demolição, por via administrativa, de prédios em estado de ruína?

A douta Procuradoria Geral, em parecer que foi aprovado pelo Prefeito então em exercício, opinou no sentido de não mais ser lícito à autoridade administrativa, face ao art. 302, XI, do Código de Processo Civil, promover e executar por via administrativa a interdição e demolição de prédios.

Já em 1942, em modesta obra de comentários ao Código de Processo Civil, havíamos versado a questão, propugnando por solução diferente da que foi adotada, posteriormente, pela Procuradoria Geral. Sem necessidade de recordar os argumentos então invocados, transcrevemos apenas a conclusão, que ainda hoje nos parece válida:

“Do exposto se evidencia que a concessão, pelo Código de Processo Civil, de uma ação especial às autoridades administrativas para o exercício do poder de polícia, não colide com a faculdade, que cabe às mesmas autoridades, de executarem os próprios atos sem intervenção do Poder Judiciário, e de acôrdo com as leis, regulamentos e posturas” (*Comentários ao Cód. de Proc. Civil*”, ed. Revista Forense, vol. IV, 1942, ns. 233 a 236).

Como diretriz geral de procedimento, opinamos no sentido de que, em não havendo urgência na interdição ou demolição, deve a autoridade administrativa valer-se da ação cominatória disposta no art. 302, XI, do Código de Processo Civil. Nos casos de urgência, porém, pode e deve ser a medida executada por via administrativa, observadas as cautelas previstas no Código de Obras.

Na hipótese objeto do presente processo, parece-nos que devem prosseguir, com a possível urgência, as ações de desapropriação, visando à obtenção das imissões de posse provisórias. Nada impede que, verificado, no curso da ação, caso de perigo iminente, sejam efetivadas por via administrativa a interdição e a demolição do prédio ameaçado, devendo o fato ser previamente comunicado ao juiz da ação de desapropriação.

É o que nos parece, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 1963.

LUIZ DE MACEDO SOARES MACHADO GUIMARÃES  
Consultor Jurídico da Presidência da SURSAN

### IMÓVEIS ESTADUAIS VENDIDOS AO IAPC. ALTERAÇÃO DE CLAUSULA CONTRATUAL. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

Trata-se de proposta do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, no sentido de que seja alterada a cláusula "F", da escritura de 31-1-1941, constante, em cópia autêntica, do processo n.º 4.412.152, de 1950, também em anexo.

Por essa escritura, que é de compra e venda, foram adquiridos por aquela entidade o lote B, do projeto de loteamento n.º 6.050, de 23 de dezembro de 1940, situado na Rua do México, e dos lotes 1 e 2 do projeto de loteamento n.º 6.026, da mesma data, situados na Avenida Passos, antigo edifício do Tesouro Nacional.

Inseriu-se, nesse instrumento, a cláusula "F", pela qual a referida autarquia se obrigava a iniciar e concluir as construções no prazo máximo de dois anos, sob pena de multa de Cr\$ 2.000,00, por mês, ou fração de excesso desse prazo.

Infringiu o IAPC essa obrigação contratual e reiterou, em 12 de maio de 1958, que fosse assinado termo aditivo à escritura de compra e venda, excluindo-se a sanção em causa e liquidando o Instituto o montante apurado na data da extinção de tal cláusula, ou qualquer outra combinação que consultasse os interesses do Estado (então Prefeitura) e do IAPC, sendo que, no lote B, construiu este a sua sede social, ultrapassando o prazo contratual, e ficando a dever a multa total de Cr\$ 132.000,00, conforme apuração feita pelo Departamento do Patrimônio Estadual.

Para obter o aditivo, enumera o IAPC várias razões de ordem econômica e financeira e outras que considera do interesse do Estado, como desapropriação, recuos, investidas a serem feitas na Travessa das Belas Artes e Rua da Conceição, sem os quais o projeto da autarquia ficará incompleto.

Foi informado o processo pelo Sr. Chefe do 2-PM, informação que esclarece que até 31 de outubro de 1958 a multa ascendia a Cr\$ 428.000,00, em relação aos lotes 1 e 2 da Avenida Passos.

O Instituto não se nega a solver os compromissos resultantes da multa, não havendo nenhuma discussão a esse propósito, mas pretende um aditamento ao contrato de compra e venda que o isente, desde a data do acôrdo que porventura fôr feito, da multa contratual, em face das dificuldades intransponíveis que se lhe deparam.

Em 22 de abril de 1961, o Senhor Diretor do DPM determinou a cobrança da multa.

Foi extraída a guia de cobrança em 14 de junho do ano próximo findo, saldando, então, o IAPC a multa referente ao lote B, da rua México, mas insistindo no cancelamento da cláusula "F", desde a data em que fosse solvida a multa para os lotes 1 e 2 da Avenida Passos.

Vieram, aí, os autos a esta Procuradoria para opinar sobre a possibilidade da exclusão daquela cláusula.

Aqui, o ilustrado Dr. PAULO GERMANO MAGALHÃES, a quem fôra distribuído o processo, pediu a audiência da Auditoria da Procuradoria de Desapropriações, que, em parecer exarado pelo Dr. MAURI F. DE MELO, com o acôrdo do Dr. LOURIVAL BOECHAT, então Auditor, opinou pelo indeferimento ao pedido.

Voltando os autos a este órgão consultivo, manifestou-se o Senhor ALVARO DA ROCHA FERREIRA, respondendo pelo expediente da FSU, no mesmo sentido.

Passo, pois, a opinar, por me ter sido redistribuída a matéria.

Por mais ponderáveis que sejam as razões do pedido do IAPC — e entendo que, efetivamente, são elas de mor pêso — não creio que possa a Administração, na prática dos atos ordinários e comuns que lhe incumbem, na gestão da coisa pública, alterar cláusula contratual inserta em escritura de compra e venda, sem atender a dispositivos constitucionais que regem hipóteses como a vertente.

Assim, a Carta Estadual, em seu artigo 6.º, alínea V, letra b, dispõe que compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador: "estabelecer as condições segundo as quais o Poder Executivo poderá alienar, ceder, arrendar, adquirir ou desapropriar imóveis".

Se é verdade que está implícito na alínea XII, do artigo 30, o Poder Administrativo do Governador, como lhe chamariam, com toda a propriedade, os clássicos da matéria, não menos certo é que esse Poder está limitado à reserva, explícita ou implícita, das competências atribuídas a outro.

A Constituição Estadual timbrou em dilatar o Poder Legislativo, e amesquinhar o Executivo, tolhendo-lhe a ação, manietando-o, submetendo-o à tirania das maiorias legisferantes ocasionais, ou ao capricho das minorias que, tantas vezes, as integram para a obtenção do *quorum* legislante, enfim, encerrando-o numa campânula de sucção, para que se faça em tórno dele o vácuo.

Basta dizer que para meros atos administrativos, para os quais se torna mister a experiência, o tirocínio, a técnica de que dispõe o Poder Administrativo — como a da fixação das *normas* e *condições* contratuais, em casos de alienação, cessão, arrendamento, aquisição ou desapropriação,