

do qual não pode fugir o particular, uma vez modificado esse projeto urbanístico, através forma juridicamente válida, no qual desaparece o referido dever, não há como negar não mais subsistir a causa jurídica que o gerou, impondo-se o desfazimento da doação mediante as formas impostas no art. 75 do Código de Contabilidade, inclusive a remessa do distrato ao Egrégio Tribunal de Contas para o indispensável registro.

Rio de Janeiro, 10 de agosto de 1964.

ROCHA LAGOA  
Procurador do Estado

**AREA DOADA AO ESTADO PARA ABERTURA DE LOGRADOUROS. REVOGAÇÃO DO P.A. RESTITUIÇÃO AO EX-PROPRIETARIO**

A firma Laboratórios Parke Davis Ltda., com sede à Rua Marquês de São Vicente, fêz doação ao Estado de duas áreas: uma de 74,22m<sup>2</sup>, para recuo na esquina da Av. Padre Leonel Franca com a Rua "B" (que liga aquela avenida à Rua Marquês de São Vicente); outra de 973,08m<sup>2</sup>, para abertura de uma rua, designada por "A", destinada à canalização do rio Rainha. Por outro ato adquiriu 133m<sup>2</sup> de área de investidura junto à Av. Padre Leonel Franca, pelo preço de Cr\$ 153.216, investidura determinada pelo P.A. n.º 6474, que também forçou o recuo da área de 74,22m<sup>2</sup>, enquanto a destinada à abertura da Rua "A" (972,08m<sup>2</sup>) fôra determinada pelo P.A. n.º 6099, depois alterado pelo P.A. n.º 6829. A planta é clara no situar as operações realizadas, e a minuta demonstra que as doações foram feitas por ocasião de modificar o núcleo industrial, como solicitara a empresa interessada, modificação requerida também como consequência dos projetos de alinhamento que, prevendo alterações nas propriedades da postulante, forçaram-na a regularizar as áreas para suas instalações, o que fêz adquirindo terrenos limítrofes, doando os trechos mencionados e recebendo a investidura referida. Tal é confirmado pela minuta de decreto bem como pela de termo de doação, cláusula primeira.

As obras necessárias à desocupação da área de investidura foram realizadas pelos Laboratórios Parke Davis, pois o Estado teve dificuldades orçamentárias para atendê-las.

Sucedo que em 28-4-1964 foi assinado o Decreto "E" n.º 391, que revogou o P.A. 6829, relativo ao projeto de rua para canalização do rio Rainha, determinando que o rio ficasse naquele trecho mantido nas condições que forem determinadas pelas autoridades competentes, até que venha a ser dada a solução definitiva.

Invocando a revogação do P.A. 6829, a Sociedade Laboratórios Parke Davis Ltda. veio a requerer fôsse "tornada sem efeito a doação da área atingida". Depois de várias informações no mencionado processo, a fls. 14 se disse que a proposta de tornar sem efeito a doação teria partido do DEU, o que não é exato, pois tal repartição apenas informara o requere-

rimento da interessada naquele sentido. A fls. 17/18 está a minuta de um novo termo a ser lavrado, para, retificando o anterior, tornar sem efeito a doação da área de 972,08m<sup>2</sup> e manter a da área de 74,22m<sup>2</sup>. Submetida a minuta ao Exmo. Sr. Secretário de Obras, o Chefe do seu Gabinete indaga da PRG "se é preciso modificar ou aditar a minuta de termo de retificação de fls. 17 e 18 deste processo, proposta pelo DOB".

Se a resposta devesse limitar-se aos estritos termos da consulta, poderia ser formulada da maneira mais simples possível: não é necessário modificar ou aditar a minuta, que, como está redigida, basta a atingir os objetivos do requerente.

Todavia, e de acordo também com a recomendação verbal que recebi, não posso deixar de examinar outros aspectos, não aventados nos processos:

- a) do ponto de vista legal, o deferimento do pedido dos Laboratórios (tornar sem efeito uma das duas doações por força da revogação do P.A.) será vedado à Administração?
- b) no caso de não ser vedado, este deferimento será uma faculdade ou um dever da Administração?
- c) quais as consequências do deferimento e do indeferimento?

Expostos os fatos e formuladas as dúvidas, passo a apontar o que se me afigura o desate correto das questões.

A interferência do Poder Público no domínio da firma requerente, oriunda do P.A. 6829, agora revogado pelo Dec. "E" n.º 391, aproxima-se muito de uma desapropriação, e há de ter algumas das consequências desta. De fato, embora não tenha havido decreto declaratório da utilidade pública, a aprovação do P.A. teria de seguir-se aquêle ato, se o particular não tivesse firmado o termo de doação. Portanto, penso que a doação, não obstante ato gratuito e espontâneo, não foi desmotivada; teve como causa a expectativa da desapropriação e foi feita com vistas a regularizar modificações do núcleo industrial, do interesse da firma requerente, é verdade, mas provocadas pelo projeto de alinhamento. Foi feita a doação, portanto, sob o guante do projeto de alinhamento. Se este inexistisse, nenhum sentido ou utilidade teria a doação. Esta substituiu o processo expropriatório, antecipando-se a êle, que inelutavelmente viria, se a doação não se tivesse feito. A alienação da área, embora feita gratuitamente, teve o sabor de alienação forçada pela aprovação do respectivo P.A.. Isto parece inegável. Não chegou a haver a desapropriação apenas porque aquêle que seria o expropriado antecipou-se e ofereceu a área em doação ao Estado. Fê-lo por ocasião de ampliar suas atividades industriais, não há dúvida, mas tal não basta a tirar dessa alienação a relação de causa e efeito que teve com a aprovação do P.A., pois foi este que fêz nascer a idéia de modificação do núcleo industrial.

Mas, se não houvesse recebido a doação, o Estado, para incorporar a área ao logradouro público, teria de desapropriá-la. Se o tivesse feito e posteriormente viesse, como veio, a revogar o P.A. n.º 6829, pelo Decreto "E" n.º 391, quais teriam sido as consequências?

A resposta está no direito positivo local e federal:

O Decreto Estadual "N" n.º 254, de 9-7-1964, que dispõe "sobre os projetos de que resultem alterações da rede viária do Estado e sobre desapropriações de imóveis para qualquer fim", recomenda a revisão dos projetos não executados, para que se cancelem os que devam ser suspensos e se revoguem os respectivos decretos de desapropriação. Por isso, caso não estivesse findo o processo de desapropriação, o imóvel teria de ser liberado, com a revogação do decreto de declaração de utilidade pública. Se estivesse em curso a ação, esta teria de ser extinta por falta de objeto (cfr. MACHADO GUIMARÃES, Parecer in *Rev. de Dir. da PRG*, vol. 13, págs. 383/388). Mesmo se finda a ação, mas desde que não tivesse sido efetuado o pagamento ou a consignação da importância da indenização, haveria também de ser declarada extinta a ação pela superveniente inexistência do interesse público (*idem*, pág. 386). Portanto, desde que não pago ou consignado o preço, a liberação seria um dever do Estado. Mas, se já pago ou consignado, e portanto adquirido o imóvel pelo Estado, a solução estaria no art. 1.150 do Código Civil:

"A União, o Estado, ou o Município, oferecerão ao expropriatório o imóvel desapropriado, pelo preço por que o foi, caso não tenha o destino, para que se desapropriou".

Por isso, se impossível a simples liberação por superveniente inexistência de interesse público, teria o Estado de fazer a oferta a que se refere o transcrito artigo 1.150.

É o momento de perguntar-se: tais soluções serão aplicáveis à espécie em exame, onde desapropriação não chegou a haver? Onde sequer existiu decreto declaratório da utilidade pública?

Penso que sim, *data venia* das opiniões em contrário.

Fixada a premissa de que só não chegou a haver desapropriação, ou decreto declaratório da utilidade pública da área, porque a doação antecipou-se (mas nem por isso deixou ela de ser uma consequência da aprovação do P.A.), seria absurdo dar ao doador solução diversa, colocando-o em situação mais desvantajosa que aquela a que teria direito se não tivesse concordado em desfazer-se gratuitamente do imóvel.

Se aguardasse o processo expropriatório, e recebesse indenização, teria direito à oferta do art. 1.150. Como não aguardou, e prontificou-se a entregar a área, e ainda gratuitamente, não se lhe pode dar outro tratamento, sob pena de se cometer uma iniquidade. É o mesmo caso da aplicação do citado art. 1.150 às desapropriações ditas consensuais, quando o expropriado concorda com o preço e celebra escritura de venda, por vezes chamada "escritura de desapropriação". Os autores de mais nomeada ensinam que a oferta prevista no art. 1.150, mencionado, é de rigor também em casos tais (cfr. EBERT CHAMOUN, *Da Retrocessão nas Desapropriações*, Forense, págs. 88/93, que invoca o apoio de SEABRA FAGUNDES e PONTES DE MIRANDA), embora a desapropriação não se tenha consumado,

como também na hipótese ora estudada. Assim, não há porque deixar de estender a solução a situações como a em exame, onde o particular agiu também forçado por um ato administrativo — a aprovação do P.A. da mesma forma que na desapropriação, e ainda dispensou o preço, prontificando-se a doar, o que robustece a conclusão.

Por isso entendo que o artigo 1.150 do Código Civil deve ser invocado para justificar o que se pretende: tornar sem efeito a doação, o que é uma forma lícita de aceitação da oferta a que se refere o citado artigo, e importará na devolução do imóvel ao particular sem preço, pois preço não houve quando da alienação do Estado.

Tenho ouvido, por vezes, afirmar-se que a solução sugerida seria vedada pela Carta Estadual, em seu artigo 44, § 5.º, que não permite sejam os imóveis do Estado objeto de doação, permuta ou cessão a título gratuito, bem como que sejam vendidos ou aforados sem lei especial e hasta pública. Dai há quem pretenda estabelecer uma distinção para resolver casos como o em exame: se a área já fôr pertencente ao Estado, já tiver ingresado no seu patrimônio, não poderá o particular readquiri-la sem o cumprimento das exigências da norma constitucional (lei especial e hasta pública), se onerosa a re aquisição, e em hipótese alguma, se gratuita, como a espécie ora examinada; não tendo o imóvel passado ao patrimônio do Estado, então será possível a simples liberação, como prevista, aliás, no Decreto "N" n.º 254, de 9-7-1964.

*Data venia* dos que assim possam entender, creio totalmente sem valia a distinção, bem como absurda a pretendida proibição que se queira atribuir ao parágrafo 5.º do artigo 44 da Constituição Estadual, para impedir a solução sugerida linhas acima.

E a razão é simples: o entendimento importaria em afirmar que a Constituição estadual teria força para determinar à Administração o descumprimento de uma lei federal (o art. 1.150 do Código Civil), lei que regula um instituto jurídico (a desapropriação) cuja legislação é da competência exclusiva da União (Constituição Federal, art. 5.º, XV, letra g), o que seria inadmissível. A norma constitucional local citada não pode ter aplicação às alienações resultantes do estrito cumprimento do art. 1.150 do Código Civil, mesmo que assim o declarasse expressamente, sob pena de se cometer manifestamente inconstitucionalidade.

Por isso, se choque houvesse entre o art. 1.150 do Código Civil e as regras do § 5.º do art. 44 da Constituição Estadual, aquêle deveria ser obedecido em detrimento destas, não por imposição de alguma hierarquia entre diplomas legais, dentro do sistema de direito positivo do País, mas por ser a norma federal a única dotada de indispensável competência para regular a matéria. Não fôsse assim e seria muito cômodo e fácil aos Estados afastar a vigência local das leis federais, colocando em suas constituições normas em contrário a elas. No caso em exame, a proibição contida na regra constitucional da Guenabara só poderia ser invocável, para vedar a restituição, se se entendesse da competência dos Estados legislar sobre desapropriações, o que não é exato, sabido que é da União tal competência, coisa que ninguém discute.

Daí porque juízo sem valia indagar, como se tem pretendido, se o imóvel já ingressou ou não no patrimônio do Estado, para proibir a devolução no caso afirmativo. Ao contrário, entendo que só na hipótese afirmativa será possível e cabível a devolução de que cuida o art. 1.150 do Código Civil, simplesmente porque, se não tiver ocorrido em definitivo aquisição pelo Estado (com o bem integrado no seu patrimônio), este não poderá fazer a oferta do art. 1.150, que é uma oferta de alienação, e só pode alienar quem é titular do domínio. Despicienda mais uma vez se me afigura a distinção com o propósito de opor a Carta Estadual ao cumprimento pelo Estado do art. 1.150 do Código Civil, objeção que, como creio ter demonstrado, não tem qualquer base jurídica.

Penso, portanto, vale repetir, que as proibições do § 5.º do art. 44 da Constituição estadual não atingem a hipótese em estudo, nem as demais que tenham por objetivo o cumprimento do artigo 1.150 do Código Civil. E entre as regras — a local e a federal — não há choque, pois regulam hipóteses diversas: a primeira traça limites às alienações normais, a segunda impõe um dever à Administração, resultante das aquisições forçadas que tiver realizado com fulcro no poder de impor limitações ao direito de propriedade. São hipóteses diversas, que não devem ser confundidas, sob pena de graves erros e danosas conseqüências.

Das idéias que acabo de expor resultam as seguintes conseqüências, que servem de resposta às indagações feitas no início:

a) No caso dêste processo, o deferimento da pretensão dos Laboratórios Parke Davis Ltda. (tornar sem efeito a doação da área atingida pelo P.A. revogado) não é proibido por qualquer norma legal.

b) Muito ao contrário, o deferimento é um dever, não uma faculdade da Administração, e dever imposto pelo mencionado art. 1.150 do Código Civil.

c) Se deferido o pedido e celebrada a retificação de acordo com a minuta, terá a Administração aplicado de ofício a lei, como é sua função, e o particular estará atendido, como é seu direito. Se indeferido, poderá o particular, invocando o descumprimento do referido artigo 1.150, postular a composição de perdas e danos, já que o seu direito não é real, como entende a melhor doutrina (cfr. EBERT CHAMOUN, ob. cit.), e sim pessoal, conclusão que se reforça com o texto do art. 35 do Decreto-Lei n.º 3.365, de 21-6-1941.

Por fim, resta um argumento de ordem prática e moral. É que, na hipótese de se não restituir a área em causa, ficará o terreno da firma requerente dividido em duas partes por uma faixa na posse do Estado, que não terá o que fazer com ela, salvo atrapalhar as atividades da empresa, como paga por esta antes ter querido cooperar com a Administração.

É o parecer, *sub censura*.

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 1965.

LUIZ ORLANDO RODRIGUES CARDOSO  
Procurador do Estado

## AREA DOADA AO ESTADO, SOB CONDIÇÃO RESOLUTIVA. ABERTURA DE LOGRADOURO. INVESTIDURA

1. Em 1916 foi doada ao Estado da Guanabara (então PDF) uma área de terreno com a destinação específica de nela ser construído um mercado público municipal, entre a Estrada de Ferro Central do Brasil (Linha Auxiliar) e a Rua Comendador Lisboa.

Ficou expressamente convencionada a reversão do imóvel à propriedade da doadora, caso ficasse deliberado que no local não seria construído o mercado, ou se, erigido ele, viesse a ser mudada sua localização. Esse ajuste caracteriza, na realidade, uma condição que tornou a propriedade resolúvel (Código Civil, artigo 647).

Nessa área foi construído o Mercado de Madureira, confrontando também com a linha de fundos dos imóveis de ns. 306 e 308 (antes 354 e 356) pela Rua Carvalho de Souza, antiga Estrada Marechal Rangel.

2. A programação de obras de urbanização para o local onde estava o Mercado de Madureira impôs sua demolição, projetando-se avenida passando sobre o respectivo terreno, mas deixando à sua margem sobejos inedificáveis aos fundos dos n.ºs 306 e 358 pela Rua Carvalho de Souza, mormente em se considerando que tais áreas estariam ainda sujeitas a recuo.

Solicitada licença para construção sobre os n.ºs 306 e 308 pela Rua Carvalho de Souza e figurando na respectiva planta de situação essas áreas como sendo de investidura, no decurso do processamento a esta relativo, foi lançada a informação de que o imóvel do Mercado de Madureira não seria próprio estadual, daí não ser possível a investidura e a necessidade de audiência da Procuradoria Geral.

Tudo visto e examinado.

### I — O contrato

3. Ficou estabelecido no termo de fls. 20:

“Caso a Prefeitura resolva não construir o Mercado no local acima indicado, ou mudar de localidade, deverá reverter à *The Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company Limited* o citado terreno, ficando sem efeito a presente cessão.

.....  
Fica entendido que, caso a Prefeitura, depois de construir o Mercado, resolver não utilizar-se dele, demolirá à sua custa a construção e entregará o terreno à signatária cedente”.

4. Três hipóteses, pois, resolveriam a propriedade:

a) se o Mercado não fôsse construído;

— tal condição não se operou, eis que o Mercado foi construído;