

mais, sempre que se apresentar um caso semelhante, de total inaproveitamento do imóvel, o processo deverá ser levado a despacho do Governador do Estado, competente para resolver a matéria, na forma do disposto no artigo 37 da Lei n.º 948, de 1959.

Em cada caso, o Governador poderá:

- I — determinar a desapropriação do imóvel, caso a administração tiver concluído pela necessidade ou conveniência de ser mantida aquela servidão (*non aedificandi*);
- II — deferir a licença para construção, se não se configurarem os requisitos de necessidade ou conveniência de ser mantida a servidão.

Nesta hipótese, deverá a administração condicionar a licença ao cumprimento, no máximo possível, das finalidades da Lei n.º 948, de 1959 — inclusive fazendo as exigências necessárias para adaptar a construção ao ambiente local e exigindo o florestamento ou a manutenção de áreas do imóvel como “reserva florestal”, mediante assinatura de termo de responsabilidade.

Parece-nos que esta será a única forma possível de aplicar a Lei n.º 948, de 1959, conciliando suas disposições e as garantias do § 16, do artigo 141, da Constituição Federal.

8. *Providências a serem tomadas no presente processo.*

Assim, dentro da orientação anteriormente sugerida e com referência ao presente processo, parece-nos que devem ser tomadas as seguintes providências:

8.1. — essa Secretaria deverá, preliminarmente, pronunciar-se quanto à conveniência ou necessidade de serem mantidas, como *non aedificandi*, as áreas correspondentes aos lotes 81 e 82 da Rua Marianópolis;

8.2. — em seguida, deve o processo ser encaminhado ao Governador do Estado, para decisão da matéria, conforme sugerido nos n.ºs I e II do item 7.5. do presente ofício;

8.3. — qualquer que seja a decisão, deverá o requerente apresentar, ainda, os seguintes documentos:

- I — certidão do Registro de Imóveis, relativamente à averbação da escritura de promessa de venda dos imóveis;
- II — prova de sua qualidade de representante legal do “*Lectorium Rosicrucianum Universalis*”.

Este o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 26 de maio de 1965.

ROBERTO PARAISO ROCHA
Procurador do Estado

**IMÓVEL DESAPROPRIADO PARA RESERVA FLORESTAL.
APLICAÇÃO A OUTRA FINALIDADE, TAMBÉM PÚBLICA**

1.º parecer

A área a que se refere a consulta foi declarada de utilidade pública, mediante o Decreto n.º 8016, de 2-1-1945, pelo então Prefeito do Distrito Federal, consignando-se no ato respectivo que a expropriação se faria com o fim de “constituir reserva florestal”. Entre a Prefeitura e o antigo dono houve acôrdo, concretizado em escritura pública lavrada no Cartório do 17.º Ofício de Notas desta cidade, em 17-4-1946, sem que todavia conste do processo certidão do registro ou qualquer indicação de ter êle sido feito. Quer agora a Secretaria de Serviços Sociais saber se pode a Administração mudar a destinação do imóvel, utilizando-o no plano de recuperação das favelas cariocas, através de sua incorporação à COHAB, para que esta o urbanize e transfira aos favelados os lotes em que fôr dividido.

Em linha de princípio, como ninguém ignora, deve a entidade expropriante aplicar o bem expropriado ao fim de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social que justificou a desapropriação. Não lhe é lícito, evidentemente, por contravir à garantia constitucional do artigo 141, § 16, usá-lo para atender a interesses particulares, relevantes que sejam.

É verdade que nem nessa hipótese o primitivo dono poderia, *de lege lata*, reclamar a volta do bem ao seu patrimônio. Apesar de alguns pronunciamentos em contrário, a doutrina e a jurisprudência têm assentado entre nós a natureza meramente *pessoal* do direito que para o expropriado surge da trestinação. Se assim já era à luz do artigo 1.150 do Código Civil, *a fortiori* assim é diante da regra contida na Lei das Desapropriações (Decreto-Lei n.º 3345, de 21-6-1941), cujo artigo 35, desenganadamente, exclui a possibilidade de reivindicação dos bens desapropriados, fazendo resolúvel em perdas e danos qualquer pretensão a respeito nascida contra a Fazenda Pública. Inexiste, assim, em nosso sistema jurídico, direito de *retrocesso* com caráter *real*. Esse o entendimento abraçado, entre outros, por CLÓVIS BEVILÁQUA (*Código Civil Comentado*, 6.ª ed., vol. IV, pág. 318), F. WHITAKER (*Desapropriação*, 3.ª ed., atualizada por JOÃO P. MONTEIRO JR., pág. 74/5), ONOFRE MENDES JÚNIOR (*Direito Administrativo*, 2.ª ed., vol. I, pág. 300/1), CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA (*Instituições de Direito Civil*, vol. III, pág. 148), EBERT VIANA CHAMOUN (*Da retrocesso nas desapropriações*, pág. 45/7) — todos concordes em reconhecer que a trestinação do bem expropriado gera para o poder expropriador apenas a obrigação de indenizar o antigo proprietário. Assim também o Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, como a da 1.ª Turma, em 3-12-1951, relatada pelo Min. NELSON HUNGRIA (*in Rev. de Dir. Adm.*, vol. 36, pág. 218), e a da 2.ª Turma, em 8-11-1957, relatada pelo Min. VILAS BOAS (*in Rev. dos Trib.*, vol. 285, pág. 863).

Em todo caso, restaria a hipótese de responder a Administração por perdas e danos. Não a exclui, segundo a melhor doutrina, o fato de ter-se consumado por meio de acôrdo a transferência do domínio, pois é razoável supor que só à vista da ameaça representada pelo decreto expropriatório, se tenha decidido o antigo proprietário a aceitar o negócio, de modo que a sua situação, nesse ponto, se assimila à do que foi compulsoriamente despojado da propriedade mediante procedimento judicial (cf. PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, t. XIV, pág. 174; SEABRA FAGUNDES, *Da desapropriação no direito brasileiro*, 2.^a ed., pág. 401; EBERT VIANA CHAMOUN, *ob. cit.*, pág. 89/90).

Na espécie, porém, há uma circunstância particular: o Govêrno estadual quer dar, sim, outra destinação ao imóvel que não a declarada no decreto; mas outra destinação *também capaz de justificar a expropriação*. Com efeito, pretende-se “incorporar os terrenos ocupados pela favela à COHAB, para fins de urbanização e revenda de lotes aos seus moradores”, conforme se explica na consulta. Ora, o Decreto-Lei n.º 3 365, de 2-6-1941, expressamente prevê a possibilidade de desapropriação para “a criação e *melhoramento* de centros de população” (art. 5.º, e), que o legislador considerou caso de utilidade pública; e a Lei n.º 4 132, de 10-9-1962, permite-a também, por interesse social, para “a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 famílias” (art. 2.º, IV).

Nem se objete que, incorporando o terreno em questão ao patrimônio da COHAB, desvirtuaria o Govêrno a finalidade essencialmente pública da expropriação. Pois, a despeito de revestir a forma de uma sociedade anônima, a COHAB nada mais é do que um órgão da administração estadual descentralizada, cuja criação, por força da Lei n.º 263, de 24-12-1962, representou o cumprimento de preceito inserto na própria Constituição da Guanabara (art. 66). Aliás, a Lei n.º 4 132, acima citada, admite *expressis verbis*, no art. 4.º, a venda ou a locação dos bens desapropriados “a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista”. É exatamente o caso; e, conquanto não tenha o *apport en nature*, em dogmática rigorosa, a mesma natureza jurídica da compra e venda, o dispositivo há de ser interpretado, à evidência, como abrangente de quaisquer modalidades de alienação.

Ora, é perfeitamente razoável sustentar que a legitimidade do ato expropriatório não fica prejudicada pela mudança da destinação do bem, quando o fim a que êle realmente seja aplicado, embora diverso do originário, se inclui também entre os casos que a Constituição e as leis reputam idôneos para fundamentar a desapropriação. Em tal hipótese, não nasce para o antigo proprietário nenhum direito a indenização. É a doutrina exposta por EBERT VIANA CHAMOUN (*ob. cit.*, pág. 69/75), AGOSTINHO ALVIM (*Da compra e venda e da troca*, pág. 191/2) e WASHINGTON DE BARROS MONTEIRO (*Curso de Direito Civil*, 4.^a ed., 3.º vol. pág. 174), e acolhida pelo Supremo Tribunal Federal em vários Acôr-

dãos, v. g. a 27-4-1953 (*in Arq. Jud.*, vol. 107, pág. 275) e a 5-11-1954 (*in Rev. de Dir. Adm.*, vol. 41, pág. 200).

Ao primeiro item da consulta, pois, respondemos que a Administração estadual pode dar ao imóvel desapropriado a utilização que pretende, sem que disso resulte o nascimento de qualquer direito para o primitivo dono.

2. A segunda pergunta estaria, a rigor, prejudicada, à vista do que acima se expôs. Contudo, a Secretaria informa ter-se o ex-proprietário comprometido verbalmente “a renunciar a quaisquer direitos porventura decorrentes da mudança da destinação da desapropriação”. Ora, certa dose de cautela nunca fêz mal a ninguém. E por mais forte razão em se tratando de matéria polêmica — pois é certo que, apesar de tudo, às vêzes se deparam opiniões e julgados em sentido contrário ao indicado *supra*.

Não haverá inconveniente, assim, na celebração de ato de renúncia, mediante termo lavrado em livro próprio e assinado pelo antigo dono do imóvel. Ficarà com isso mais garantida, sem dúvida, a Administração. Quanto à competência para a lavratura, parece-nos caber à Procuradoria de Desapropriações, que está habilitada a providenciá-la, consoante informação de seu Chefe, por nós consultado a respeito.

3. Tendo em vista a primitiva destinação atribuída ao terreno pelo decreto expropriatório, quer saber ainda a Secretaria se há na legislação florestal óbice à pretendida mudança. Não o encontramos, nem no Código Florestal, nem na Lei estadual n.º 948, que “dispõe sobre a defesa florestal” e dá outras providências. O art. 23 da Lei n.º 948 define as áreas do território do Estado que devem constituir reserva florestal, mas o terreno em questão não se inclui em nenhum dos casos ali previstos. O art. 12 do Código Florestal refere-se à desapropriação de imóvel particular, pelo govêrno federal ou local, para constituição de floresta remanescente. Foi, sem dúvida, o que se deu na espécie. Apenas, por motivos que não vêm ao caso, o fim não foi atingido: a proliferação dos casebres devorou o revestimento vegetal da área.

Transformado o terreno em favela, não há porque cogitar-se, em nosso entender, da sua manutenção fictícia na categoria das reservas florestais. Há uma situação de fato, que cumpre levar em conta. Nenhuma lei, federal ou estadual exige que se insista em considerar reserva florestal uma área que na realidade não o é. Se o imóvel foi desapropriado com êsse objetivo e circunstâncias supervenientes tornaram impossível realizá-lo, uma de duas: ou a área já não interessa ao poder público, e neste caso deve ser oferecida, sob pena de responsabilidade por perdas e danos, ao ex-proprietário, na forma do artigo 1 150, do Código Civil; ou interessa, ainda que para outra utilização — como efetivamente ocorre —, e neste caso o que cabe é tratar de usá-la da maneira mais conveniente. Recaimos no problema relativo à mudança da destinação, cuja licitude — desde que continuem satisfeitos os pressupostos constitucionais da desapropriação — já foi esclarecida acima.

4. Não nos parece, destarte, que se tenha de obter, para a pretendida mudança, o assentimento ou a autorização de qualquer órgão federal. Até porque a expropriação foi ato local, da antiga Prefeitura. É verdade que o Decreto faz menção a “parecer do Conselho Florestal Federal”. Terá esse órgão — cujas atribuições são principalmente consultivas (v. artigo 102 do Código Florestal) — opinado, sob o ângulo técnico, a favor da constituição de reserva florestal no imóvel de que se trata. Pouco importa, no caso. O parecer não era vinculativo, como se infere do artigo 12 do mesmo diploma, segundo o qual cabe ao governo federal ou local promover a desapropriação de floresta particular, “desde que reconheça a necessidade ou conveniência” da medida. Assim, poderia o Conselho opinar, tecnicamente, num sentido, e a Prefeitura, não obstante, tomar outra decisão.

Insistimos num ponto: na espécie, já não há floresta que proteger. A área está transformada em favela. Talvez seja até impossível reflorestá-la. Que se utilize, então, noutro fim, também público, parece o caminho indicado pelo bom senso. Não vemos como a tanto se poderia legitimamente opor qualquer repartição federal ou estadual. Nunca, pelo menos, em nome das regras de proteção ao revestimento florestal. Seria sobrepor um interesse que deixou de existir a outro real e presente, o de proporcionar o acesso de populações faveladas a melhores condições de habitação.

À vista do exposto, sugerimos:

1.º — que seja o presente processo remetido à Procuradoria de Desapropriações, para lavratura do termo de renúncia a que se refere o item 2;

2.º — que a Administração, pela forma prevista na Lei das Sociedades Anônimas, e independentemente da audiência de qualquer órgão federal, promova, se assim entende conveniente, a incorporação do imóvel ao capital da COHAB, para os fins cogitados, amparada que está pela autorização genérica contida no art. 157, parágrafo único, da Lei n.º 263, de 24-12-1962.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 25 de junho de 1964.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA
Procurador do Estado

2.º parecer

No parecer emitido anteriormente neste mesmo processo, mostramos, com aprovação do Dr. Procurador Geral, que era lícito ao Estado aplicar a outra finalidade, também pública — a saber, utilização no plano de recuperação de favelas —, imóvel desapropriado a fim de “constituir reserva florestal”. Como o antigo dono se tivesse comprometido “a renunciar a quaisquer direitos porventura decorrentes da mudança da destina-

ção”, aconselhamos, por amor à prudência, a formalização de tal renúncia mediante termo próprio, embora a rigor inexistentes aquêles hipotéticos direitos.

Minutado o termo de renúncia na Procuradoria de Desapropriações, tomou-se o cuidado de remeter o processo, antes da assinatura, ao Departamento do Patrimônio, para que informasse quanto à transcrição, no Registro Geral de Imóveis, da escritura de transferência do domínio por desapropriação, amigavelmente concluída. Sucede que aquêle Departamento, ao pé da informação solicitada, houve por bem chamar a atenção para os seguintes fatos: a) em novembro de 1960, por despacho datado de 7, o então Governador Provisório do Estado permitiu a ocupação do imóvel, a título precário, pelo Abrigo Presbiteriano; b) aprovando mensagem do Executivo, a Lei n.º 33, de 28-12-1960, autorizou a doação do mesmo terreno, com encargos, ao Abrigo.

Diante da dúvida surgida, volta o processo à Procuradoria Geral, para que se pronuncie sobre os novos elementos descobertos.

2. Adianto sem qualquer hesitação que não enxergo motivo algum para suspender-se a lavratura do termo. Abstraindo de tudo mais e admitindo, por absurdo, que a Administração estivesse ainda hoje disposta a doar o imóvel ao Abrigo Presbiteriano, mesmo assim teria cabimento a formalização, em termo, da renúncia do antigo proprietário a direitos que, na hipótese, seriam até menos duvidosos, pois o caráter público da nova finalidade não estaria tão bem caracterizado como realmente está.

Mas o que importa, no fundo, é saber se, à luz das circunstâncias agora apuradas, pode a Administração, ainda, insistir no propósito de incorporar o terreno ao capital da COHAB, para posterior loteamento e transferência dos lotes a favelados. Aqui também, não vejo porque não. Atente-se para êstes pontos:

a) a suposta Lei n.º 33, de 28-12-1960, na verdade não é lei nem coisa alguma que com lei se pareça. Juridicamente, não existe. Foi votada por um órgão que, à época, já perdera toda e qualquer legitimidade e não mais estava investido do poder de legislar: a antiga Câmara de Vereadores, que a si mesma passara a intitular-se, pomposamente, “Assembléia Legislativa”. Em pura perda, como proclamou o Egrégio Supremo Tribunal Federal, reconhecendo, no julgamento da Representação n.º 466, a validade do Ato Constitucional n.º 1, pelo qual a Assembléia Constituinte Estadual, então recém-instalada, avocara a si toda a competência legislativa ordinária na Guanabara;

b) ainda que assim não fôsse, o que a “lei” continha era apenas uma *autorização* ao Executivo para doar o terreno. Podia o Governador, a seu critério, exercer ou não a *faculdade* que se lhe outorgava. Acontece que não a *exerceu*, como se vê da própria informação do Departamento do Patrimônio (*verbis*: “... nada consta anotado neste Serviço, em relação à lavratura do termo de doação com encargos, na forma que preceitua a referida lei”). E nada há que obrigue o atual Governo a fazer a doação;

c) quanto à permissão, dada, por despacho do então Governador Provisório, ao Abrigo Presbiteriano, para ocupar o imóvel *a título precário*, de modo nenhum impede a Administração, quando o entenda, de dar ao terreno outro destino. Não a impediria mesmo que o Abrigo tivesse *de fato* ocupado o imóvel, o que entretanto não ocorreu, segundo informa a Secretaria de Serviços Sociais. Com efeito, que se iria entender pela expressão “a título precário” senão que ao Governo é dado, a qualquer tempo, e sem possibilidade de oposição, revogar a autorização concedida?

3. Pelos motivos expostos, opino no sentido de que se proceda à lavratura do termo de renúncia e reitero o que ficou dito no parecer anterior sobre a licitude da nova destinação que se pretende dar ao imóvel. Persistindo as razões de conveniência que a sugeriram, não hesite a Administração em concretizar a idéia, pela forma já vista. No máximo, e quase por excesso de cautela, poderá o Sr. Governador do Estado revogar expressamente, noutro despacho, aquêle do seu antecessor a que se refere a informação do Departamento do Patrimônio.

É o parecer, s. m. j.

Rio de Janeiro, 4 de setembro de 1964.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA
Procurador do Estado

CRÉDITO ADICIONAL. VIGÊNCIA NO EXERCÍCIO SUBSEQUENTE

Não tem razão o ilustre Contador-Geral na sua exegese do art. 26, § 4.º, do Código de Contabilidade Pública do Estado, que assim prescreve:

“Os créditos adicionais só vigorarão no exercício em que forem AUTORIZADOS E ABERTOS, *salvo* tratando-se de crédito especial regulado por lei que prescreve de modo diverso, ou *decorrente de autorização só concedida no último mês da sessão legislativa; neste caso sua vigência durará até a extinção do exercício subsequente*”.

A conclusão de S.S.^a de que a “abertura” deve ocorrer no mesmo exercício da “autorização”, *data venia*, não tem procedência.

Não é lícito ao intérprete distinguir onde não o faz a lei. O preceito teve em mira uma *finalidade*: permitir o ultrapassee do exercício para os créditos especiais autorizados no último mês do ano.

Tôda prescrição legal tem uma finalidade, devendo-se mesmo presumir que a ela pretendeu atender o legislador. Vale dizer que o autor

agiu no sentido de torná-la eficiente. É de interpretar-se a regra positiva de modo a satisfazer a intenção, a finalidade pretendida a atingir.

O Código de Contabilidade traçou uma norma: a de que os créditos adicionais somente poderiam vigorar no exercício em que fossem autorizados e abertos. As duas providências em *um mesmo* exercício.

Mas abriu exceção: para os créditos decorrentes “de autorização (*vê-se bem, só autorização, e não autorização e abertura*) só concedida no último mês da sessão legislativa”. Para a exceção o legislador deferiu uma extensão de validade “até a extinção do exercício subsequente” no correr do qual poderá ser aberto, pois que somente foi exigida a autorização como formalidade de cumprir-se no exercício-base.

Sendo assim, estaria observada a regra de hermenêutica que objetiva a *finalidade* do preceito: precisamente a de ensejar ao Executivo a utilização do crédito no ano subsequente ao de sua autorização. O intérprete deve atribuir ao preceito o sentido correto do qual resulte a certeza de que a lei regulou a espécie *a favor*, e não *em prejuízo* do que ela, evidentemente, visou atender.

Num outro sentido, já sob o prisma de uma segunda regra de exegese, mais se reforça a certeza de que a interpretação do ilustre Contador-Geral improcede: o que ocorreria na hipótese do crédito ter sido autorizado *no último dia* do exercício, ou, mesmo, pouco dias antes, sem o cumprimento da formalidade essencial da publicação da lei? Ou do desconhecimento do Executivo pela falta da divulgação? Ter-se-ia uma permissão legislativa sem conseqüências práticas, o que as boas regras de hermenêutica repelem.

A exegese, nesse caso, teria levado o intérprete a uma conclusão *absurda*, a uma conseqüência *incompatível* com a *finalidade* do preceito (no caso da exceção em exame, a de permitir que o administrador utilize o crédito no exercício subsequente). É inaceitável admitir que a interpretação force uma conseqüência de irrealizabilidade do objeto da regra legal.

Deve-se, assim, procurar atribuir ao preceito um sentido do qual resulte sua validade.

Em nada abona a opinião do ilustre Contador-Geral o texto invocado do Decreto (e não Lei — embora com evidente caráter de ato legislativo, pois que o interventor do Distrito Federal, à época, acumulava funções executivas e legislativas) n.º 121, de 14 de novembro de 1936:

“Art. 26, § 5.º — As autorizações legislativas para abertura de créditos adicionais só poderão ser utilizadas dentro do exercício em que forem concedidas, exceto, quanto aos créditos especiais, quando houver determinação expressa em contrário na própria autorização”.

Tenho para mim que, a partir de 22-12-1937, com a outorga da Lei Orgânica n.º 96, não mais poderia ser invocado êsse preceito.

O diploma institucional mandava aplicar “ao Distrito Federal, no que concerne à receita e à despesa, o que a respeito dispõem as regras