



O Advogado-Geral do Estado, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:

“Aprovo. Em 19/6/2009”

Procedência: Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais

Interessado: Diretoria de Patrimônio

Número: 14.935

Data: 19 de junho de 2009

Ementa:

IMÓVEL PÚBLICO. DOAÇÃO PARA INCENTIVO À MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO. LEI Nº 14.969, de 12/01/2004. CESSAÇÃO DA FINALIDADE JUSTIFICADORA DAS DOAÇÕES. REVERSÃO AO PATRIMÔNIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEGALIDADE. ORIENTAÇÃO JURÍDICA E PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS.

RELATÓRIO

Foi encaminhado pelo Procurador-Chefe da PPI, Cleber Grego, Ofício SMP nº 0060/2007, solicitando apreciação de matéria submetida e afeita àquela área, através de questionamento feito pela Secretaria de Estado de Educação acerca “*das providências a serem adotadas para a reversão ao Patrimônio Estadual de imóveis que foram doados aos municípios com base na Lei nº 14.969, de 12 de janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto 43.789 de 20 de abril de 2004, que autorizou o Poder Executivo a doar os imóveis cedidos a título gratuito para funcionamento das escolas de ensino fundamental municipalizadas até 31/12/02.*”

O expediente de consulta esclarece ainda que “*alguns dos imóveis doados não mais abrigam escolas, destinação esta justificadora da doação das propriedades*” e “*que alguns dos imóveis possuem somente a escritura pública, outros, já foram devidamente registrados em cartórios pelos municípios beneficiados.*”



Anexa cópia xerográfica da escritura pública de doação de imóvel ao município de Congonhal/MG lavrada perante o Cartório do 9º Ofício de Notas de Belo Horizonte.

Instado a emitir manifestação prévia, o Procurador-Chefe da Assessoria Jurídica da Pasta consulente, Valmir Peixoto Costa, informou:

“Considerando o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei Estadual 14.969, de 12.01.2004, entendemos que, não estando os imóveis doados afetados ao uso de escolas municipais, eles reverterão ao patrimônio estadual, cabendo à Superintendência Regional de Ensino respectiva relatar e certificar tal fato (inteligência do art. 3º do Decreto Estadual nº 43.789, de 19.04.2004), encaminhando-se o processo à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, para as providências cabíveis.”

É o breve relatório. Opina-se.

PARECER

Publicada em 13 de janeiro de 2004, a Lei Estadual nº 14.969 autoriza o Poder Executivo a doar aos Municípios os imóveis cedidos em decorrência da municipalização do ensino, prevendo nos artigos abaixo:

“Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a doar aos Municípios os imóveis de propriedade do Estado cedidos a título gratuito para funcionamento de escolas de ensino fundamental municipalizadas até 31 de dezembro de 2002.

Parágrafo único. Os imóveis a que se refere o caput deste artigo destinam-se ao funcionamento das escolas municipalizadas.

Art. 2º. Os imóveis de que trata esta Lei reverterão ao patrimônio do Estado cessada a causa que justificou as doações.”

Citada lei foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 43.789 de 19/04/2004.

Com esteio nos dispositivos legais, foram efetivadas doações de imóveis estaduais aos municípios desde que comprovados os requisitos exigidos. No entanto, verificou-se *a posteriori* o não atendimento à finalidade de ensino como definido em lei por alguns municípios, pelo que indaga a Pasta consulente acerca da legalidade de se reverter tais imóveis ao patrimônio estadual, bem como pede orientação quanto aos procedimentos para tanto.



O instituto da doação, no âmbito do direito privado, encontra-se regulado no Código Civil brasileiro, artigo 538 e seguintes.

A hipótese da reversão está prevista em lei, sendo que tal ressalva propõe assegurar a observância do interesse social. Noutras palavras, a doação de bem público pressupõe sua compatibilidade com o desempenho das funções sociais, não se admitindo liberalidade à custa do patrimônio do Estado. Por isso, superada a questão da legalidade da aplicação do instituto da reversão.

Faz coro **JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR:**

“afetados a determinada destinação especial ou integrantes do patrimônio disponível, os imóveis do Poder Público não perdem o vínculo com o interesse público quando doados a outros órgãos e entidades da Administração Pública, qualquer que seja a esfera governamental em que se insira o donatário. Devem reverter ao doador se cessarem as razões determinantes da doação, para que se assegure a prevalência daquele interesse.

A solução evoca as regras que, no direito privado, tutelam a doação, notadamente a com encargos (Código Civil de 2002, arts. 547 e 553). Em verdade, a doação de imóveis entre pessoas da Administração Pública contém, implícita que seja, estipulação em favor da manutenção do fim de interesse público no uso do bem pelo donatário. Se tal inviabilizar-se, reverte o imóvel ao doador” (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Ed. Renovar, 7ª edição, pág. 227).

Neste diapasão, tem-se que a cláusula de reversão torna resolúvel o domínio do donatário, vale dizer, a eficácia do contrato de doação fica subordinada a uma condição resolutiva, sendo, na hipótese em estudo, o não implemento do ensino público.

Neste sentido, operando-se a condição, todos os direitos reais oriundos da avença se resolvem e o doador volta a ser proprietário. Nesta esteira, prevê o Código Civil brasileiro:

“Art. 474. A cláusula resolutiva expressa opera de pleno direito; a tácita depende de interpelação judicial”.



Tal norte direciona para o entendimento de que a previsão legal da reversão corresponde à condição resolutiva da doação praticada.

Já no que concerne ao procedimento a se adotar, o decreto regulamentador é omissivo, cabendo ao intérprete buscar o caminho.

Em primeiro plano, com fulcro no art. 3º do aludido decreto, dispondo: *“a Superintendência Regional de Ensino fica responsável pelo recebimento e conferência da documentação, bem como pela certificação quanto a utilização dos imóveis para os fins que lhe foram atribuídos”*, recomenda-se à Superintendência Regional de Ensino identificar e relacionar quais municípios foram contemplados com a doação de imóveis e que não mais atendem à finalidade de ensino.

Feita esta apuração, depara-se a Pasta consulente com duas situações distintas que também devem ser identificadas caso a caso, ou seja, das doações que possuem apenas a escritura pública e daquelas que, além da escritura, já foram levadas para registro junto ao cartório de registro de imóveis local.

Independentemente do registro, recomenda-se seja a municipalidade notificada do inadimplemento caracterizado e da retomada do imóvel por descumprimento de cláusula legal. Havendo concordância do município, devem comparecer as partes ao cartório competente a fim de proceder ao distrato da doação em face do desatendimento da finalidade justificadora da doação, conforme dispositivo legal ressalvado na escritura de doação.

Referido distrato deve ser encaminhado ao Cartório de Registro de Imóveis local para que se promova à averbação de cancelamento da doação junto à matrícula do imóvel.

No caso de negativa municipal, de forma a inviabilizar o distrato espontâneo sugerido e permitido em lei, a notificação à municipalidade já servirá para constituir em mora o município na hipótese de ser necessária a busca da via judicial.

A negativa que ora se ressalva tem razão de ser, posto que a jurisprudência atual entende que o fato de o beneficiário descumprir as condições acordadas não importará a reversão automática do imóvel ao patrimônio estadual, porque existe a hipótese de se recusar o donatário a entregar espontaneamente o bem, podendo ter realizado obras e benfeitorias sobre ele e se julgar no direito de se ver ressarcido.



Nesta hipótese, é de se prever que o Estado terá de ajuizar ação judicial contra o município donatário para reaver o imóvel doado.

Buscando-se as vias ordinárias, sugere-se demonstrar já operado de pleno direito o distrato com esteio no art. 474 do Código Civil, requerendo, liminarmente, determinação judicial ao oficial de registro local para proceder, por averbação, ao cancelamento do registro. E, nas hipóteses em que não houve ainda o registro, para que não transmita a propriedade a terceiros, nos termos dos parágrafos 4º e 5º do art. 214 da Lei 6015/1973:

“§ 3º Se o juiz entender que a superveniência de novos registros poderá causar danos de difícil reparação poderá determinar de ofício, a qualquer momento, ainda que sem oitiva das partes, o bloqueio da matrícula do imóvel.

§ 4º Bloqueada a matrícula, o oficial não poderá mais nela praticar qualquer ato, salvo com autorização judicial, permitindo-se, todavia, aos interessados a prenotação de seus títulos, que ficarão com o prazo prorrogado até a solução do bloqueio.”

A propósito, entendimento dos tribunais pátrios sobre a questão em pauta:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE REVOGAÇÃO DE DOAÇÃO – CERCEAMENTO DE DEFESA – INOCORRÊNCIA – DOAÇÃO COM ENCARGO – INADIMPLEMENTO – REVERSÃO – DOADOR DE BOA-FÉ – BENFEITORIAS ÚTEIS E ACESSÕES INDUSTRIAIS – INDENIZAÇÃO DEVIDA – DIREITO DE RETENÇÃO EXISTENTE – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO – 1. Ocorre cerceamento de defesa quando o órgão judicial impede a produção de prova necessária ao esclarecimento da verdade. 2. O art. 330 do CPC prevê o julgamento antecipado da lide, dentre outras hipóteses, quando for dispensável audiência por não haver prova oral a ser colhida. 3. O julgamento antecipado da lide, havendo nos autos prova pericial produzida em procedimento administrativo sem contestação pelas partes, é correto. Neste caso, inexistiu o suposto cerceamento de defesa. 4. São inconfundíveis o provimento judicial sem fundamentação e o concisamente fundamentado. O primeiro é nulo, o segundo, não. **5. Na doação com encargo, o doador impõe ao donatário uma obrigação que o último assume ao aceitá-la. Inadimplida a obrigação, a doação pode ser revogada.** 6. **As benfeitorias úteis e as acessões industriais realizadas enquanto o possuidor estava na boa-fé são indenizáveis e geram direito de retenção.** 8. Apelação cível conhecida e parcialmente provida, rejeitada uma preliminar. (TJMG – AC 1.0210.04.025079-2/001 – 2ª C.Cív. – Rel. Des. Caetano Levi Lopes – DJMG 08.08.2006)



DOAÇÃO COM ENCARGO – REVERSÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO – EXPEDIÇÃO DE DECRETO – PEDIDO DE AVERBAÇÃO NO REGISTRO IMOBILIÁRIO – IMPOSSIBILIDADE – NECESSIDADE DE AÇÃO PRÓPRIA – Tratando-se de doação com encargo, o descumprimento da obrigação, por parte do donatário, não opera a automática revogação, nem esta pode ser unilateralmente proclamada através de Decreto. A reversão do bem ao patrimônio público requer a propositura de ação contenciosa desconstitutiva em que se prove o inadimplemento do encargo imposto ao donatário no ato de doação. (TJSC – AC 2001.000821-7 – Caçador – 1ª CDPúb. – Rel. Juiz Newton Janke – J. 16.12.2004)

De toda sorte, é de se frisar a recomendação de ser informada a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de todo o procedimento, inclusive, em primeiro plano, com o envio da relação dos municípios em situação irregular.

CONCLUSÃO

Assim, a orientação jurídica desta Casa é no sentido da legalidade da reversão dos bens doados aos municípios diante do não atendimento à finalidade justificadora da doação, conforme previsto no art. 2º da Lei 14.969 de 13 de janeiro de 2004, devendo ser observado o procedimento recomendado neste parecer a fim de obter a reintegração dos imóveis ao patrimônio público estadual.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 09 de junho de 2009

Ana Paula Muggler Rodarte
Procuradora do Estado
Masp 598204.6
OAB/MG 68.212

“APROVADO EM: 18/06/2009”
SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO
Consultor Jurídico Chefe
Masp 598.222-8 - OAB/MG 62.597