

exemplo... a realização de negociações entre o expropriante e terceiros tendentes à alienação do bem expropriado”.

ROBERTO BARCELLOS DE MAGALHÃES (*Teoria e prática da desapropriação no direito brasileiro*, 1968, pág. 282) exemplifica:

“No nosso entender, em favor do ex-proprietário nasce a alternativa de demandar perdas e danos ou promover a efetiva retrocessão na hipótese de promover o Estado a venda, a doação em pagamento do bem que fôra desapropriado, manifestando assim sua insinceridade ao alegar utilidade ou necessidade pública”.

O interesse público evidente que motiva a aquisição pelo Estado da área que lhe oferecem os requerentes — e que já foi, em 1963, declarado em decreto — não pode transferir-se aos imóveis que, dados em permuta, isto é, substituindo-se à moeda corrente, sirvam à concretização do negócio. Serviria, sim, para legitimar, outra vez, a desapropriação de dita área. Se o Estado prefere a essa via uma outra qualquer, seja compra e venda, seja permuta, já aí a conceituação é despicienda. Simples matéria de gestão de bens, e não ato de príncipe, simples razões de conveniência o informam e inspiram.

Assentado que esteja, porém, que de permuta se vai tratar neste caso, vejo dois caminhos a seguir:

1.º — a indicação, pelo Departamento do Patrimônio, de imóveis cuja aquisição pelo Estado não se tenha feito através desapropriação;

2.º — a indicação, sim, de imóveis desapropriados e que não sejam julgados necessários às finalidades previstas na desapropriação — *mas somente após oferecidos a seus antigos donos e caso não sejam aceitos por estes.*

O conselho tem pleno assento legal. O decreto-lei complementar n.º 3, de 24 de outubro de 1969, disciplinador da administração, disposição e aquisição dos bens imóveis do Estado da Guanabara, dispõe no art. 26 que

“Os imóveis desapropriados e não mais necessários ao Estado serão oferecidos em restituição ao expropriado, ainda que a desapropriação tenha sido ultimada por acôrdo.

Parágrafo único — Essa oferta dependerá de determinação do Governador, por despacho especial para cada imóvel, mesmo nos casos de vários prédios compreendidos num só decreto desapropriatório”.

Como nota ROBERTO BARCELLOS DE MAGALHÃES (*op. cit.*, pág. 276):

“Oferecendo o Poder Público a coisa desapropriada ao ex-proprietário, êste poderá não aceitá-la, e a coisa permanecerá no patrimônio do expropriante, que poderá dar-lhe o destino que quiser”.

E é claro que assim deva ser. Se o imóvel não mais interessa ao antigo dono, fica êste desprovido de qualquer razão para argüir direito de retrocessão.

\*

Assim respondendo à consulta, não posso deixar de reiterar que, para merecer êste processo a superior decisão a que está afeto, não pode prescindir das avaliações, quer do terreno oferecido ao Estado, quer dos imóveis indicados à permuta, se e quando vencidas as cautelas apontadas.

ROBERTO PINTO FERNANDES  
Procurador do Estado

#### **DESAPROPRIAÇÃO POR ENTIDADE AUTÁRQUICA. PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO MEDIANTE PRECATÓRIO. OBRIGAÇÃO DE INCLUIR NO ORÇAMENTO DA AUTARQUIA A VERBA NECESSÁRIA. EXPEDIÇÃO DOS PRECATÓRIOS EM SÉRIE PRÓPRIA PARA CADA ENTIDADE.**

1. Pelo Ofício n.º 554/PG, V. Ex.<sup>a</sup> solicitou a elaboração de pareceres sôbre a determinação da responsabilidade orçamentária nos processos expropriatórios nos casos em que são citadas duas ou mais entidades da Administração Pública, assim como sôbre a necessidade de serem expedidos precatórios em listagens ou séries próprias, correspondendo cada uma delas a cada um dos órgãos expropriantes.

2. Embora fôssem dois os tópicos referidos no ofício, entendemos que o entrosamento entre ambos os assuntos é de tal ordem que melhor seria tratá-los num parecer único, pois a primeira questão constitui premissa para a solução da segunda.

3. Inicialmente, queremos salientar que no tocante à expedição de precatórios contra as autarquias, já existe parecer normativo que tomou o n.º 46 e constituiu, primeiramente, o parecer n.º 13-JOAC/69, proferido no Processo n. 15-1.980/69, pelo Procurador JOSÉ ANTUNES DE CARVALHO. Em virtude de despacho do Exmo. Sr. Governador do Estado de 30 de dezembro de 1969, publicado no *Diário Oficial* de 7 de janeiro de 1970, Parte I, o referido parecer adquiriu caráter normativo e vinculatório para tôda a administração pública. No mencionado estudo,

ficou evidenciado o entendimento da Procuradoria Geral do Estado de acôrdo com o qual.

“A execução contra as autarquias far-se-á pelo regime dos precatórios”.

4. Como o parecer normativo é anterior à Emenda Constitucional n.º 1 na área federal e à Emenda Constitucional n.º 4 no campo estadual, justifica-se o reexame da matéria já diante dos novos textos constitucionais e da legislação atualmente vigente.

5. É entendimento manso e pacífico que as autarquias, que estão autorizadas por lei a promover e efetivar as desapropriações, são responsáveis pelo pagamento da indenização dos bens desapropriados, pois o momento final da desapropriação consiste, justamente, no pagamento que é condição essencial para a transferência da propriedade.

6. Neste sentido, tanto a doutrina como a jurisprudência, têm considerado como sentença final nas desapropriações a que, após o pagamento do preço, determina a transferência da propriedade, obedecendo ao princípio constitucional da indenização prévia e justa.

7. Não há dúvida quanto ao caráter autárquico, e quanto à competência para efetivar desapropriações, das várias entidades citadas, matéria que já se tornou mansa e pacífica.

8. Efetivamente, a SURSAN é autarquia, com personalidade jurídica e autonomia financeira na forma estabelecida pela Lei n.º 899, de 1957, artigo 4.º e seu parágrafo 1.º. Cabe-lhe, como substituto processual do Estado, exercer as amplas atribuições que lhe foram delegadas pela lei citada, sendo, pois, parte legítima para promover e efetivar as desapropriações, amigável ou judicialmente. Como bem salientou a respeito MACHADO GUIMARÃES, “o substituto, acentue-se bem, — ao contrário do que acontece com o representante —, não atua em juízo em nome do substituído, e sim, em nome próprio e no exercício de uma faculdade que lhe é concedida por lei” (*Revista de Direito da Procuradoria Geral*, vol. 12, pág. 660).

9. Quanto ao Departamento de Estradas de Rodagem, embora tenha havido, num determinado momento, dúvidas quanto à sua natureza autárquica (v. *Revista de Direito*, vol. 13, pág. 277), atualmente, de acôrdo com a legislação vigente, é incontestável que constitui autarquia (v. *Revista de Direito*, vol. 7, pág. 565), cabendo-lhe, conforme o Decreto n.º 12.570, de 21 de agosto de 1954, e legislação subsequente, “processar as desapropriações de imóveis necessários à instalação dos seus serviços e à execução de suas obras”.

10. Finalmente, quanto à CEPE-1, a Lei n.º 1.236, de 4 de janeiro de 1967, no seu artigo 1.º, a conceituou como “pessoa jurídica de natureza autárquica”.

O artigo 9 do mesmo diploma legal esclarece, por sua vez, que:

“A CEPE-1 fica autorizada a promover e efetivar as desapropriações necessárias à execução de projetos de urbanização elaborados e aprovados”.

11. Tratando-se, em tôdas as hipóteses, de autarquias com autonomia financeira que, *ex vi legis*, estão incumbidas de efetivar as desapropriações, a responsabilidade financeira decorrente do pagamento das indenizações deve recair, normalmente, sobre as autarquias que promoveram a desapropriação ou sucederam ao Estado no mencionado processo. A substituição processual originária ou superveniente implica em responsabilidade do substituto pela indenização devida.

12. Firmada essa premissa, resta verificar qual é o modo correto de execução da sentença contra as mencionadas autarquias.

13. Não é necessário lembrar, a não ser de passagem, as dúvidas que surgiram na matéria, na vigência da Constituição de 1946, pois, enquanto o pagamento mediante a expedição de precatórios era considerado privilégio da União e dos Estados, e não sendo os bens das autarquias penhoráveis, ficava o credor das mesmas numa situação de absoluta dependência da boa vontade da direção da entidade autárquica.

14. Em excelente monografia, o saudoso JORGE SALOMÃO teve o ensejo de resumir a evolução jurisprudencial que ocorreu nos seguintes termos:

“Há os que consideram as autarquias sujeitas às regras comuns de execução, com a penhora e suas implicações. O saudoso Ministro Philadelpho Azevedo defendeu êsse ponto de vista no S.T.F., no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 5.787, quando afirmou que:

“As autarquias têm patrimônio próprio a título de domínio ou mera administração, de qualquer forma inconfundível com o do Estado, que as organiza ou emancipa, sem prejuízo de cobrar-lhes, até, alguns tributos.

Penso que as execuções não se ampliam, de modo que a impenhorabilidade dos bens do Estado não se estenderia implicitamente aos de autarquia, máxime, se se envolvem no plano comercial”.

No mesmo sentido, pronunciou-se, em 1945, o Tribunal de Apelação de São Paulo, ao apreciar o Agravo n.º 24.904, da Comarca de São Paulo, de que foi Relator o Desembargador GOMES DE OLIVEIRA, em que a ementa do acórdão resultante consigna:

“Estão sujeitos à penhora os bens patrimoniais do I.A.P.I. por não conter disposição em contrário a lei regulamentada pelo Decreto n.º 1.918, de 1937”.

Para os que entendem que as autarquias, não obstante a condição de órgãos descentralizados e autônomos, dotadas de personalidade jurídica, permanecem como parcelas destacadas da pessoa maior de Direito Público, de que promanam, seria curial que se lhes aplicassem as regras de execução válidas para esta. Tal a solução adotada pelo T.F.R. no julgamento do Mandado de Segurança n.º 774, em que se estabeleceu:

“Não cabe penhora nos bens do Lóide Brasileiro; a execução deverá fazer-se mediante precatório, como se procede contra a Fazenda Nacional”.

Posteriormente, abandonou-se este critério ante a evidente impraticabilidade da solução proposta.

Inexistem, a respeito das autarquias, disposições semelhantes às do art. 204 da Constituição Federal, destinadas a conciliar o privilégio da impenhorabilidade atribuído à Fazenda Pública, com o dever de atender à condenação.

Talvez por isso mesmo, já no acórdão proferido no julgamento do Agravo do artigo 45 do Regimento Interno do T.F.R., na Carta Precatória n.º 328, de São Paulo, decidiu-se:

“Não cabe a invocação do art. 204 da Constituição em se tratando de execução de sentença contra autarquia”.

Provimento de igual teor sobreveio na apreciação, pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, do Recurso Extraordinário n.º 21.435, de que foi Relator o eminente Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

A hesitação da jurisprudência demonstra, expressivamente, as dificuldades que a questão vem apresentando, na prática.

A orientação que começa a firmar-se, no rumo do último acórdão citado, leva à perplexidade que o Ministro CUNHA VASCONCELOS tão bem descreveu:

“Quando se trate de pessoa de direito privado, a segurança da execução se faz mediante penhora; quando se trate da União, também há sentença de execução por força das providências adotadas pela Constituição. Quando se trate de autarquia, entretanto, abre-se uma exceção. A parte interessada fica no vácuo, porque os bens patrimoniais das autarquias são impenhoráveis, a parte não tem o que executar”.

A lacuna da lei estaria a conferir às autarquias privilégios maiores que à própria União, Estados e Municípios” (JORGE SALOMÃO, *Execução de sentença em Mandado de Segurança*, tese de concurso, Rio, Freitas Bastos, sem data, pág. 31 e seguintes).

15. Realmente, a situação jurídica criada parecia insustentável, pois feria os próprios princípios básicos do Estado de Direito. Enquanto a doutrina e a jurisprudência reconheciam a impenhorabilidade dos bens das autarquias (HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 2.ª edição, S. Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1966, pág. 285; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1968, pág. 473 e PONTES DE MIRANDA, *Comentários ao Código de Processo Civil*, 1949, vol. VI, pág. 147), a jurisprudência não aplicava às autarquias o artigo 204 da Constituição Federal, não estabelecendo, em relação a elas, o sistema de precatórios (v. JOSÉ FREDERICO MARQUES, *Instituições de Direito Processual*, Forense, Rio, 1960, vol. V, pág. 398, n.º 1.309).

16. O problema veio, finalmente, a receber solução adequada na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional Federal n.º 1. Efetivamente, coube à Comissão de Juristas que elaborou o primeiro anteprojeto da Constituição de 1967, fazer referência específica à obrigação de inclusão nos orçamentos de entidades públicas das verbas necessárias ao pagamento dos seus débitos. Confrontando o texto da Constituição de 1946 com o artigo 187, parágrafo 1.º, do mencionado anteprojeto, verifica-se a extensão do regime dos precatórios às entidades autárquicas, pois o novo texto faz referência a todas as “entidades de direito público” abrangendo, pois, as autarquias (v. *Anais da Constituição de 1967* 1.º vol., publicação da Diretoria de Informação Legislativa, Brasília, 1967, 1.º vol., pág. 66). Esclarecendo a finalidade visada pelo legislador, o eminente Ministro MIGUEL SEABRA FAGUNDES teve o ensejo de tecer, a respeito do novo texto, as seguintes considerações:

“Ora, o que é mister é assegurar que, em cada exercício financeiro, a União, os Estados e os Municípios e as VÁRIAS ENTIDADES PARAESTATAIS cumpram as condenações sobre elas incidentes até o início da elaboração orçamentária” (*Anais citados*, vol. 1.º, pág. 11).

Examinando os trabalhos da elaboração da Constituição de 1967, verificamos que o texto do artigo 187, parágrafo 1.º do anteprojeto da Comissão de Juristas transformou-se, sem qualquer alteração, no parágrafo 1.º do artigo 110 do projeto governamental que, por sua vez, passou a constituir o artigo 112 do texto definitivo, reproduzido no artigo 117, parágrafo 1.º, da Emenda Constitucional n. 1, atualmente vigente (v. *Anais citados*, 7.º vol., pág. 151 *in fine*).

17. Assim sendo, a interpretação do texto federal vigente leva à conclusão de que também as autarquias devem incluir nos seus orçamentos as verbas necessárias ao pagamento dos débitos decorrentes dos precatórios. Essa conclusão, além de ser lógica e construtiva, como já se assinalou (*Revista de Direito da Procuradoria Geral*, vol. 20, pág. 384), se impõe historicamente, pelos próprios fundamentos que fizeram com que a Comissão de Juristas modificasse o texto tradicional, introduzindo a referência às entidades de direito público que evidentemente abrange as autarquias, consideradas, *ex vi legis*, como pessoas jurídicas de direito público (Decreto-lei federal n. 6.016, de 22 de novembro de 1943 e Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 4.º e seguintes).

18. A doutrina considerou, aliás, a inovação altamente moralizadora, fixando um princípio geral para tôdas as entidades de direito público e não necessitando, pois, ser reproduzido nas Constituições Estaduais como ocorria anteriormente (v. PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967*, São Paulo, *Revistas dos Tribunais*, 1967, tomo III, pág. 620 e *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969*, São Paulo, 2.ª edição, *Revista dos Tribunais*, 1970, tomo III, pág. 646 e segs.).

19. Se dúvida houvesse no texto federal — o que, como vimos, não ocorre pela interpretação histórica, lógica e literal — estaria a mesma dirimida na legislação local *ex vi* do disposto no artigo 56, parágrafo 1.º, da Constituição da Guanabara, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional n.º 4. Estabelece a referida norma o seguinte:

“É obrigatória a inclusão nos orçamentos das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciários apresentados até 1.º de julho”.

20. A Constituição local foi mais fiel ao texto federal que as de outros Estados que não se referiram às entidades autárquicas, estabelecendo, apenas, a obrigação para o Estado de consignar no orçamento as verbas para o pagamento de indenizações e condenações judiciárias (v. a Constituição de São Paulo, art. 78).

21. Entendemos, aliás, que a norma que manda incluir no orçamento autárquico a verba necessária para o pagamento dos débitos constantes de precatórios apresentados até 1.º de julho não é norma processual, mas, sim, determinação de direito financeiro. Neste campo, *ex vi* do art. 8.º, inciso XVII, letra c da Constituição Federal, à União cabe fixar as normas gerais, tendo o Estado competência supletiva (parágrafo único do art. 8.º da Constituição Federal vigente). Assim sendo, mesmo no silêncio do texto federal, poderia o Estado fixar a norma contida no art. 56, parágrafo 1.º da Constituição Estadual. No caso, a discussão sobre tal matéria é despicienda, pois o texto estadual se coaduna perfeitamente e, em nosso entender, se identifica com o federal. Mas, se déssemos interpretação restritiva ao texto federal, assim mesmo haveria de prevalecer o

texto estadual pois, não sendo conflitante, constituiria norma supletiva plenamente válida na matéria.

22. Os próprios processualistas reconhecem, aliás, que a inclusão de verbas em orçamento para pagamento de débitos judiciais já não é mais matéria de direito judiciário e JOSÉ FREDERICO MARQUES salienta a respeito que “o artigo 918, parágrafo único, do Código de Processo Civil está hoje substituído pelo artigo 204 da Constituição Federal (de 1946)” (JOSÉ FREDERICO MARQUES, *obra citada*, vol. 5, pág. 396, nota 1).

23. Diante do texto inequívoco das Constituições Federal e Estadual, evidencia-se que a responsabilidade nos processos expropriatórios é da autarquia expropriante sempre que age em nome próprio, mesmo sendo substituto processual do Estado, devendo conseqüentemente os precatórios serem expedidos em séries próprias, correspondendo, cada uma delas, a cada um dos órgãos expropriantes.

Em 30 de agosto de 1971.

ARNOLDO WALD  
Procurador do Estado da Guanabara

#### DESMEMBRAMENTO DE IMÓVEIS PROCESSADO FORA DA ESFERA ADMINISTRATIVA: IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES JUDICIAIS

Dorinda Conde e Rodolfo Conde foram contemplados, no testamento de Daria Conde Borrajo, com o apartamento 101 do prédio e respectivo terreno à Rua Domingos Magalhães n. 904. Esse prédio se constitui de apenas 2 apartamentos, havendo o outro — de n.º 102 — sido deixado, em nua propriedade, a Maria Josefa Conde Montes.

Como se tratasse de *um único imóvel*, primitivamente pertencente a um único dono — o testador —, a primeira das legatárias a registrar seu título (D. Maria Josefa, a quem coube o apartamento 102) requereu no Juízo da Vara de Registros Públicos uma *vistoria* e por força de mandado de 11-9-1969, assinado pelo seu ilustre titular, pôde obter sua transcrição no Registro de Imóveis do 1.º Ofício, como se vê de fls. 12 a 14.

Querem agora os donos do apartamento 101 fazer o mesmo (registrar seu título) face ao precedente registro do apartamento 102, para o que pediram a realização de uma *vistoria*.

“pela qual fique a área territorial ocupada pelo apartamento 101, devidamente dimensionada, caracterizada e confrontada, tal como já veio a ser feito com relação ao apartamento 102”.