

Bem público - Doação com encargo - Finalidade do uso do bem - Inobservância - Revogação da doação - Cancelamento de registro imobiliário - Cumulação de ações - Indenização pelas benfeitorias e investimentos vultosos realizados pela donatária - Inviabilidade no caso específico

Ementa: Administrativo. Imóvel público. Doação com encargo. Inobservância da finalidade do uso do bem. Revogação c/c cancelamento de registro imobiliário. Possibilidade. Indenização pelas benfeitorias e investimentos vultosos realizados pela donatária. Inviabilidade, no caso específico. Pedidos julgados procedentes. Sentença mantida. Recurso desprovido.

- Se a donatária descumpra quaisquer das condições impostas quando da doação, desvirtuando a verdadeira finalidade na utilização do imóvel, locando-o, v. g., a terceiros, impede a Municipalidade de dar ao imóvel a destinação que o bem da coletividade exige, justificando, assim, a reversão do imóvel ao patrimônio público.

- O julgado deve se limitar aos pedidos iniciais, quais sejam a revogação da doação e o cancelamento de registro imobiliário, restando inviável, portanto, no caso específico, a análise do pedido de indenização, formulado pela requerida, em relação às benfeitorias e aos investimentos vultosos realizados junto ao imóvel doado, diante da ausência de reconvenção e de análise pelo Juízo singular, sob pena de se incorrer em supressão de instância.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0011.08.020522-9/002 em conexão com 1.0011.08.020523-7/001 - Comarca de Aimorés - Apelante: V.R.L.L. - Apelado: Município de Aimorés - Relator: DES. ELIAS CAMILO

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do Desembargador Kildare Carvalho, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 28 de abril de 2011. - *Elias Camilo*
- Relator.

Notas taquigráficas

DES. ELIAS CAMILO - Trata-se de recurso de apelação em face da sentença de f. 238/244, que, nos autos da “ação de revogação de doação c/c cancelamento de registro imobiliário” movida pelo Município de Aimorés, em face de V.R.L.L., julgou procedente o pedido para declarar revogada a doação efetivada pelo Município, ora apelado, em favor da sociedade empresária, aqui apelante, com a condenação da requerida ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, estes fixados em 20% (vinte por cento), do valor atribuído à causa.

Nas razões recursais de f. 246/270, sustenta a apelante, em suma, que a legitimidade da doação é incontroversa pelo registro imobiliário correspondente e, inclusive, por certidões expedidas pelo próprio Município de Aimorés, aqui apelado.

Aduz que cumpriu todas as exigências insertas na Lei Municipal nº 1.578/98, conforme certificações conferidas pelo próprio Município, de modo que operada a propriedade plena a seu favor, ressaíndo inócua, portanto, a intenção de retomada do terreno.

Ressalta, também, o implemento das condições legais para a consecução da propriedade plena, apresentando-se como ato jurídico perfeito e acabado, não se admitindo, nesse particular, a aplicação da Lei Municipal nº 1.915/07, porquanto posterior à consumação da propriedade plena.

Sustenta a inocorrência de desvio de finalidade quanto ao imóvel doado, restando descaracterizada a locação, uma vez que jamais poderia configurar modalidade de exploração econômica, pautando-se por valor irrisório/simbólico. Para tanto, aduz que não seria fadado a quaisquer empresas promover o investimento da ordem de quase R\$3.500.000,00 (três milhões e meio de reais) para promover a locação do imóvel em questão por 1 (um) salário mínimo.

Assevera a inobservância do devido processo legal, existência de arbitrariedades e, por conseguinte, nulidade do Decreto nº 001/2007, porquanto não foi instaurado, como deveria, processo administrativo para fins de retomada do imóvel doado, sem falar que referido decreto foi expedido antes da entrada em vigor

da Lei Municipal nº 1.915/2007, que dispõe sobre o Distrito Empresarial do Município de Aimorés e dá outras providências.

Aborda, ainda, a desproporção entre os investimentos patrocinados pela apelante e a intenção premente do Município na retomada do terreno, incidindo-se penalidade mais severa, quando o produtor seria o oferecimento de condições de incentivo às atividades.

Aduz quanto à impossibilidade material de recuperação dos investimentos, de modo que absurda a proposição de retomada do terreno, incorporando-se as benfeitorias que não puderem ser retiradas, hipótese que configura o enriquecimento ilícito da Administração Pública, em detrimento de particular, vedado pelo ordenamento jurídico.

Alega que a retomada do imóvel se contrapõe ao interesse público, haja vista que o incremento das atividades no “Distrito Industrial de Aimorés” seria a proposição mais acertada, concedendo-se a oportunidade de incentivo às empresas ali instaladas.

Sustenta que o digno Magistrado singular deixou de contemplar a certidão, por ela, trazida aos autos, dando conta de que as condições insertas na escritura pública haviam sido cumpridas, o que, imediatamente, a desoneraria de quaisquer outros encargos.

Por derradeiro, sustenta que a sentença recorrida, inexplicavelmente, não observou a conclusão do laudo pericial elaborado por perito nomeado pelo próprio Juízo, laudo este que ratifica a tese apresentada em sede de contestação.

Pugna, então, pelo provimento do recurso para, reformando a r. sentença, julgar improcedentes todos os pedidos formulados na exordial, invertendo-se, por via de consequência, os ônus sucumbenciais.

Recebido o recurso no duplo efeito, o apelado ofertou suas contrarrazões de f. 273/280, em infirmação óbvia.

Desnecessária a intervenção da douta Procuradoria-Geral de Justiça.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso porque próprio, tempestivo e regularmente processado.

Passo à decisão.

Consta dos autos que, em 30.04.1998, entrou em vigor a Lei Municipal nº 1.578, que dispõe sobre a criação do Distrito Industrial no Município de Aimorés.

Em 04.06.2004 realizou-se a doação do lote nº 03, da Quadra 11, do Distrito Industrial em favor da empresa V.R.L.L., aqui apelante. Confira-se, pois, a “escritura pública de doação” de f. 23/24.

Reza o art. 3º da Lei Municipal nº 1.578/98, *litteris*:

Art. 3º Fica estabelecido o prazo de 02 anos após a escritura de doação, para que o donatário se estabeleça, conforme projeto aprovado pelo Executivo e inicie suas atividades.

Parágrafo único. Caso não seja atendido o prazo estabelecido no *caput* deste artigo, o donatário terá 90 (noventa) dias para retirar seus investimentos, caso contrário, os investimentos ali existentes reverterão, junto com o terreno, ao Patrimônio Público Municipal (f. 08).

Por sua vez, extrai-se da aludida escritura pública:

Cláusula Segunda - Em decorrência da presente doação o Outorgante perante ao(a) Outorgado(a) donatário(a) transfere-lhe toda a posse, domínio, direito e ação que possui sobre o imóvel objeto da presente doação que passa doravante, à plena propriedade do(a) Outorgado(a) Donatário(a), que dele deverá no prazo de 02 (dois) anos após a data desta, se estabelecer na instalação de empresa para a formação do aludido Distrito Industrial (f. 23).

Nos termos da lei e escritura pública, retrocitadas, expressamente foi prevista a revogação da doação em caso de não cumprimento da finalidade da cessão, com a utilização produtiva do imóvel, instalando-se empresa junto ao Distrito Industrial no Município de Aimorés. Além da doutrina destacada pelo digno Juiz de primeiro grau, é cediço que a Administração Pública pode doar bens públicos, desde que os fins da doação convirjam para o interesse da coletividade. Nessa esteira, aliás, não é excesso de zelo trazer das lições de Hely Lopes Meirelles:

A administração pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso independem de lei autorizadora, que estabeleça as condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação. Só excepcionalmente poder-se-á promover concorrência para doações com encargos, a fim de escolher-se o donatário que proponha cumpri-los em melhores condições para a Administração ou para a comunidade. Em toda doação com encargo é necessária a cláusula de reversão para a eventualidade do seu descumprimento (*Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 545).

Postas tais considerações, restou incontroverso nos autos que não há, no local, qualquer atividade industrial, fato este, aliás, que nem sequer foi negado pela apelante, sendo que as assertivas lançadas no apelo não encontram guarida na prova trazida aos autos, que autoriza a revogação da doação e o correspondente cancelamento do registro imobiliário, revertendo-se, assim, a propriedade do imóvel ao Município de Aimorés, com esteio no art. 555 do Código Civil, ao dispor que “a doação pode ser revogada por ingratidão do donatário, ou por inexecução do encargo”.

Enfim, a possibilidade de reversão da doação, nos casos de descumprimento do encargo, encontra respaldo na jurisprudência desta egrégia Corte de Justiça, já pacificada quanto ao tema:

Ação anulatória de ato jurídico - Doação - Encargo - Bem público - Não utilização para os fins que justificaram a doação - Revogação (TJMG, 4ª Câmara Cível, Apelação nº 1.0011.08.020416-4/001, Relator Des. Audebert Delage, acórdão de 02.07.2009, publicação de 14.07.2009).

Apelação cível - Ação de anulação de escritura pública e registro - Doação com encargos - Descumprimento - Reversão e restituição do imóvel - Cerceamento de defesa - Inocorrência. - Nos termos da lei de regência civil, o donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação, caso forem a benefício do doador, de terceiro, ou do interesse geral. Dessarte, havendo encargo de construção de obra (estádio de futebol) para a perfectibilização da doação feita, não cumprido pelo donatário, é de rigor a reversão da doação realizada. Não há que se falar em prescrição do direito de ação para desfazer a doação e reaver o imóvel, pois tal prazo nem sequer começou a escoar (TJMG, 6ª Câmara Cível, Apelação nº 1.0073.02.008891-7/001, Relator Des. Célio César Paduani, acórdão de 10.02.2004, publicação de 05.03.2004.)

Ação de reversão de imóvel - Doação de bem público - Encargo - Não atendimento - Reversão ao Município. - A reversão de imóvel doado ao patrimônio da municipalidade, é imperativo legal que não pode ser descumprido pelo chefe do executivo, por ser ato vinculado às condições que ensejaram a doação. Em reexame necessário reforma-se a sentença. Prejudicado o recurso de apelação (TJMG, 7ª Câmara Cível, Reexame Necessário e Apelação nº 1.0000.00.342992-5/000, Relator Des. Antônio Carlos Cruvinel, acórdão de 16.12.2003, publicação de 11.03.2004).

Se a apelante donatária deixou de atender às finalidades impostas pelo Município no ato da doação do imóvel, seja deixando de realizar suas atividades de utilidade pública justificadoras do ato de doação, seja locando o bem doado a terceiros, através de contrato de locação, desvinculando-se, assim, do interesse público direto, sem demonstrar, inclusive, que a eventual renda do contrato de locação, ainda que mínima, reverter-se-ia às atividades essenciais da instituição, privando a Municipalidade de dar ao imóvel a destinação que o bem da coletividade exige, evidencia-se o desvio de finalidade a justificar a reversão do imóvel ao patrimônio público, frise-se.

Verifica-se, à evidência, que o digno Julgador monocrático decidiu a lide com esteio em ato jurídico perfeito e acabado, e, contrariamente ao que foi alegado pela apelante, não se aplicou a Lei Municipal nº 1.915/07, que dispõe sobre o Distrito Empresarial de Aimorés, sim a Lei Municipal nº 1.578/98, fundamento da peça de ingresso.

Aborda, ainda, a apelante, a desproporção entre os investimentos por ela patrocinados e a intenção do Município apelado na retomada do terreno, incidindo-se penalidade mais severa, quando o produtor seria o oferecimento de condições de incentivo às atividades. Aduz a impossibilidade material de recuperação dos

investimentos, de modo que absurda a proposição de retomada do terreno, incorporando-se as benfeitorias que não puderem ser retiradas, hipótese que configura o enriquecimento ilícito da Administração Pública, em detrimento de particular, vedado pelo ordenamento jurídico.

Sem qualquer parcela de razão, *suma venia*, porquanto o julgado deve se limitar aos pedidos iniciais, quais sejam a revogação da doação e o cancelamento de registro imobiliário, ressaíndo inviável, portanto, no caso específico, a análise do pedido de indenização, formulado pela requerida, em relação às benfeitorias e aos investimentos vultosos realizados junto ao imóvel doado, diante da ausência de reconvenção, conforme ressaltou, com propriedade, o digno Magistrado singular, que, aqui, ousou referendar, e de sua própria análise, junto àquela instância primeva, sob pena de se incorrer em supressão de instância. Enfim, uma eventual indenização deverá se dar em sede própria, com ampla dilação probatória, ao visto de expungir sobre a complexa questão pertinente à indenização.

Com tais considerações, rogando vênias, nego provimento ao recurso, mantendo-se incólume a r. sentença vergastada, por seus e por estes fundamentos.

Custas recursais, pela apelante.

Votaram de acordo com o Relator os DESEMBARGADORES KILDARE CARVALHO e ALBERGARIA COSTA.

Súmula - NEGARAM PROVIMENTO.