

**Bem público - Doação condicionada - Finalidade -  
Interesse público - Desvio - Reversão à  
Municipalidade - Admissibilidade - Direito líquido  
e certo do impetrante afastado**

Ementa: Mandado de segurança. Doação de bem público. Inobservância da finalidade do uso do bem. Reversão do bem doado. Possibilidade. Direito líquido e certo. Não demonstração. Segurança denegada. Recurso desprovido.

- Na lição de Maria Sylvania Zanella Di Pietro, “[...] a doação condicionada é feita para que o donatário utilize o imóvel para fins de interesse público; se deixar de haver essa utilização, o bem volta ao patrimônio do doador. A ideia evidente é a de manter o bem doado vinculado ao fim de interesse público que justificou a doação. Se deixar de atender a esse objetivo, o bem volta ao patrimônio público”.

- Nessa orientação, se o donatário, no caso dos autos, deixou de atender às finalidades impostas pelo Município no ato da doação do imóvel, impedindo 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, descaracterizando-se, assim, o direito líquido e certo da impetrante à suspensão do decreto de reversão.

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0183.12.002908-1/002 - Comarca de Conselheiro Lafaiete - Apelante: Alto Paraopeba Alimentos Ltda. - Apelado: Município de Conselheiro Lafaiete - Autoridade coatora: Prefeito do Município de Conselheiro Lafaiete - Relator: DES. EDUARDO ANDRADE**

#### Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, à unanimidade, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

Belo Horizonte, 4 de dezembro de 2012. - *Eduardo Andrade* - Relator.

#### Notas taquigráficas

DES. EDUARDO ANDRADE - Trata-se de mandado de segurança com pedido liminar impetrado por Alto Paraopeba Alimentos Ltda. contra ato supostamente ilegal e abusivo praticado pelo Prefeito Municipal de Conselheiro Lafaiete/MG, consubstanciado no Decreto nº 330/2012, que, considerando o descumprimento da finalidade da doação onerosa de imóvel da Municipalidade à impetrante, efetivada por meio da Lei Municipal nº 4.637/2004, declarou a reversão do bem ao patrimônio público municipal.

Adoto o relatório da sentença de origem, acrescentando-lhe que a segurança foi denegada, em face da ausência de direito líquido e certo da impetrante. As custas foram impostas na forma da lei (f. 179/183).

Inconformada, a apelante sustenta: que o único encargo previsto na lei de doação do imóvel, referente apenas aos prazos para início e conclusão da construção do projeto industrial, foi rigorosamente cumprido, conforme comprovado por meio das escrituras públicas de f. 36/48; que o argumento baseado no “real motivo das leis”, na “razoabilidade” e na “razão de existir das

normas municipais” não poderá fazer com que uma norma tecnicamente imperfeita tenha o condão de autorizar a aplicação de uma sanção (a reversão) não prevista, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica; que a divisão do imóvel deve ser atribuída ao próprio Município, que já efetivou a doação por meio de duas leis distintas, uma para cada área; que a primeira área se encontra locada, como não proíbe a lei, à Comercial Exportadora Rinoldi, cuja atividade gera empregos, tributos e se encontra amparada por alvará de funcionamento concedido pelo próprio Município; que a segunda área foi comprada da verdadeira proprietária, Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais - Codemig, encontrando-se, atualmente, cedida à sociedade Andrea Vilar Silva F/I; que, não tivesse mesmo cumprido o encargo, teria direito, ao menos, a ser notificada judicialmente com a assinação de prazo razoável para cumpri-lo, nos termos do art. 562 do CC; que a manobra realizada pelo Município por meio do indigitado decreto oculta, em verdade, o intuito confiscatório do Poder Público, em violação ao princípio da legalidade (f. 186/198).

Intimado, o apelado apresentou contrarrazões às f. 201/210, pugnando pelo desprovimento do recurso, bem assim pela condenação da apelante, em litigância de má-fé.

Remetidos os autos à d. Procuradoria-Geral de Justiça, a ilustre representante do Ministério Público, Dra. Eliane Maria Gonçalves Falcão, opinou pelo provimento parcial do recurso (f. 218/223).

Conheço do recurso, porque se encontram presentes seus pressupostos de admissibilidade.

*Permissa maxima venia*, não assiste razão à apelante. Vejamos.

O mandado de segurança presta-se a proteger direito líquido e certo, na hipótese de alguém sofrer violação de direito ou houver justo receio de sofrê-la, em virtude de ato ilegal ou por abuso de poder de autoridade.

Exige, portanto, o preenchimento simultâneo de dois requisitos: a existência de direito líquido e certo e a configuração de ato maculado por ilegalidade ou abuso de poder, sob pena de, na falta de qualquer deles, ser indeferida a inicial do *mandamus*, nos termos do art. 10 da Lei nº 12.016/2009.

A esse respeito, vale destacar os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles para a configuração do direito líquido e certo:

[...] quando a lei alude a direito líquido e certo, está exigindo que esse direito se apresente com todos os requisitos para o seu reconhecimento e exercício no momento da impetração. Em última análise, direito líquido e certo é direito comprovado de plano. Se depender de comprovação posterior, não é líquido e certo para fins de segurança (*Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 13).

Melhor examinando o caso *sub examine*, depois de prestadas as informações pela autoridade apontada coatora, revi o entendimento que manifestei por ocasião do agravo de instrumento, resultante de juízo de cognição sumária, para reconhecer que, a despeito da topografia das leis municipais que autorizaram a doação onerosa do imóvel ora em questão (f. 28/31) - nas quais a finalidade pública da alienação do bem constou de artigo separado daquele que cuidou dos prazos para construção do projeto industrial -, é inegável a necessidade de observância perene da destinação pública prevista para o imóvel como condição à subsistência da doação, pois essa é a pedra de toque que justifica e legitima o ato de disposição do bem público.

É princípio basilar de hermenêutica que a lei não contém disposições inúteis. Nessa perspectiva, a previsão dos arts. 3º e 2º, respectivamente, das Leis Municipais nºs 4.394/2000 e 4.637/2004, não pode ser ignorada, como se letra morta fosse. A meu ver, não há como conceber uma doação onerosa de bem público cujo encargo não perpassa, no mínimo, pelo cumprimento de uma finalidade pública.

A propósito, o texto dos citados artigos:

A área doada se destina exclusivamente à implantação de projeto industrial, com vista à geração de empregos no município, vedada qualquer outra utilização, salvo construção de instalações para vigia.

Nesse sentido, a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, destacada pelo Município de Conselheiro Lafaiete:

[...] a doação condicionada é feita para que o donatário utilize o imóvel para fins de interesse público; se deixar de haver essa utilização, o bem volta ao patrimônio do doador. A ideia evidente é a de manter o bem doado vinculado ao fim de interesse público que justificou a doação. Se deixar de atender a esse objetivo, o bem volta ao patrimônio público (*Manual de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, p. 303) (f. 104).

E, no caso dos autos, é incontroverso que uma parte do imóvel objeto da doação vem sendo explorada pela sociedade Andréa Vilar Silva F.L., na atividade de pesquisa, lavra e envase de água mineral - como alega o Município (f. 100 e seguintes), e não nega a impetrante -, objeto este não contemplado pela lei que autorizou a doação, conforme acima transcrito.

Em que pese a informação de que referida área teria sido reconhecida, depois da doação, como de propriedade da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais -Codemig, e, nessa condição, comprada pela impetrante no ano de 2007, conforme contrato de f. 50/58, não me parece possível, na estreita via do mandado de segurança, reconhecer que tal ajuste se sobrepõe à doação autorizada por lei e levada a registro, conforme f. 36/47.

Como bem pontuou a cuidadosa Promotora de Justiça, Dra. Aléssia Alves de Alvarenga Santa Bárbara

(f. 175-v.), a área que a impetrante alega ter sido adquirida da Codemig é também objeto da doação por instrumento público efetivada pelo Município de Conselheiro Lafaiete, gravada com cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e reversão, sendo que a impetrante, na condição de donatária, manifestou expressamente a aceitação da doação em todos os seus termos.

Em reforço, verifica-se, ainda, que a própria sociedade Andréa Vilar Silva F.L., afirmando pertencer ao mesmo grupo da ora impetrante, reconheceu que a área na qual exercia a atividade de "envase de produtos líquidos/alimentícios", cuja transferência pretendia formalizar perante a Municipalidade, fora doada ao grupo "através da Lei nº 4637/04", segundo ofício juntado à f. 85.

Assim, verificada a contradição, no tocante à origem da propriedade da área, ou, no mínimo, uma sobreposição de instrumentos deliberando acerca de um mesmo bem, há de prevalecer, na falta de esclarecimento cabal, a informação da doação, contida na escritura pública transcrita no Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca, no Livro nº 2 AP, f. 11.511, sob os nºs R-11511 e AV-2-11511, em 25 de abril de 2002, conforme constante da f. 46.

Isso já é suficiente, a meu ver, para descaracterizar o alegado direito líquido e certo da impetrante à suspensão do decreto de reversão, pois evidenciada, no tocante à área de 10.004,14m<sup>2</sup>, integrante da doação onerosa, o desvirtuamento do uso público do imóvel, relacionado à "implantação de projeto industrial, com vista à geração de empregos no Município", nos termos da lei.

É o que se pode extrair, de plano, da prova constante do presente *mandamus*.

A propósito, assim entendi no julgamento da Apelação Cível nº 1.0137.06.000395-1/001, versando sobre caso semelhante ao presente. Confira-se a ementa do acórdão, destacada nas informações de f. 104:

Doação de bem público. Inobservância da finalidade do uso do bem. Reversão do bem doado. Possibilidade. Sentença confirmada. - Se o donatário deixou de atender às finalidades impostas pelo Município, no ato da doação do imóvel, impedindo 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 (Apelação Cível 1.0137.06.000395-1/001 - Relator: Des. Eduardo Andrade - 1ª Câmara Cível - j. em 13.02.2007 - publ. em 02.03.2007).

Na mesma orientação, o seguinte julgado deste egrégio TJMG:

Administrativo. Imóvel público. Doação com encargo. Inobservância da finalidade do uso do bem. Revogação e o correspondente cancelamento de registro imobiliário. Pedidos julgados procedentes. Sentença mantida. - Se a donatária descumprir quaisquer das condições impostas quando da

doação, desvirtuando a verdadeira finalidade na utilização do imóvel, impede a Municipalidade de dar ao imóvel objeto da doação a destinação que o bem da coletividade exige, justificando, assim, a reversão do imóvel ao patrimônio público (Apelação Cível 1.0155.10.001139-6/001 - Relator: Des. Elias Camilo - 3ª Câmara Cível - j. em 10.05.2012 - publ. em 18.05.2012).

Em conclusão, evidenciado que a apelante-dona-tária deixou de atender, no tocante a uma parte da área doada a ela pelo Município-apelado, às finalidades impostas no ato da doação do imóvel, permitindo a exploração, no local, de atividades de envase de água mineral - estranhas ao objeto estabelecido como condição ao ajuste -, privando a Municipalidade, nesse tocante, de dar ao imóvel destinação que o bem da coletividade exige, evidencia-se o desvio de finalidade a justificar a reversão do imóvel ao patrimônio público, e, com isso, afasta-se a hipótese de direito líquido e certo da impetrante à suspensão do ato de reversão.

Caso é mesmo, portanto, de denegação da segurança.

Por fim, no tocante ao pedido do apelado pela condenação da impetrante por litigância de má-fé, reafirmo, tal como colocado por ocasião do julgamento do agravo de instrumento, que não me parece configurada qualquer das hipóteses previstas no art. 17 do CPC - valendo frisar que o apelado nem sequer cuidou de apontar em qual inciso pretendia enquadrar o comportamento da impetrante, como se vê da f. 210.

Em reforço, registre-se que o fato de a apelante ter pleiteado em Juízo “um suposto direito líquido e certo a que nunca fez jus” - nas palavras do recorrido (f. 205) -, não é motivo que, por si só, caracterize a sua conduta como atentatória aos deveres da boa-fé e lealdade processual, notadamente no caso dos autos, em que a tese jurídica debatida se revelou extremamente complexa, tendo a ilustre Procuradora de Justiça, inclusive, manifestado respeitável entendimento em favor da concessão da segurança -, o que denota a considerável controvérsia gerada.

Com essas considerações, nego provimento ao recurso.

DES. GERALDO AUGUSTO - De acordo com o Relator.

DES.ª VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE - De acordo com o Relator.

*Súmula* - NEGARAM PROVIMENTO.

...