

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 4.476-D, DE 1994

EMENDA DO SENADO FEDERAL AO PROJETO DE LEI Nº 4.476-C, DE 1994, que autoriza o Poder Executivo Federal a reverter em favor da Sociedade Japonesa de Santos, no Estado de São Paulo, o imóvel que menciona.

**Relator:** Deputado **Zulaiê Cobra**

### I – RELATÓRIO

Mediante o projeto em epígrafe, o Deputado **Koyu Iha** propôs fosse autorizado o Poder Executivo a proceder à reversão de imóvel situado na cidade de Santos, Estado de São Paulo, em favor da Sociedade Japonesa de Santos.

Aprovado nesta Casa, o projeto mereceu também a aprovação do Senado Federal, com emenda destinada a substituir o instituto da reversão, pela doação, sem encargos.

Para justificar a medida, assim se expressou o Relator, Senador **Romeu Tuma**, em seu voto:

*“Embora incensurável no que se refere à sua constitucionalidade, regimentalidade e mérito, a iniciativa, concessa venia, ostenta indiscutível impropriedade de natureza jurídica.*

.....

*Ocorre que, segundo as normas do direito administrativo que informam o regime jurídico dos imóveis da União (especialmente os Decretos-Leis nºs 9.760/46 e 2.398/87, acrescidos das alterações objeto da recente Lei nº 9.636/98,*

*existem somente três instrumentos jurídicos hábeis a operar a alienação ou transferência da propriedade de imóveis públicos a terceiros: a **venda**, a **permuta** e a **doação**, esta última com ou sem encargo.*

*O texto, como vimos, utiliza a expressão “reverter”, mecanismo, em verdade, típico da doação com encargo, em cuja pactuação está sempre presente a tradicional cláusula de reversão em favor do doador, quando verificada a inobservância do encargo imposto.*

*Parece-nos, assim, que o único instrumento jurídico hábil a viabilizar os objetivos pretendidos pelo ilustre Deputado KOYU IHA é a doação, até porque o imóvel, bem ou mal, foi incorporado ao patrimônio da União.”*

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou, por unanimidade, a alteração introduzida pelo Senado Federal, salientando, porém, a necessidade de harmonizar-se a ementa ao restante da proposição.

Pela sua clareza, transcreve-se a seguir parágrafo contido no voto do Relator, Deputado **Arnaldo Faria de Sá**:

*“Como relatado, o imóvel em questão foi incorporado ao patrimônio da União por meio do citado ato expropriatório. Nessas condições, não há que se falar em reversão, pois esta, como bem observou aquele relator, constitui “mecanismo, em verdade, típico da doação com encargo, em cuja pactuação está sempre presente a tradicional cláusula de reversão em favor do doador, quando verificada a inobservância do encargo imposto”, o que não ocorreu neste caso. Entre os institutos jurídicos pelos quais se opera a alienação de bens públicos, a doação sem encargos é, de fato, o instrumento apropriado à transferência da propriedade do imóvel à Sociedade Japonesa de Santos, reparando-se os danos impostos a seus integrantes.”*

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O projeto vem a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, para análise da emenda do Senado Federal, sob os ângulos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, em obediência ao disposto no art. 32, inciso III, alínea a, do Regimento Interno.

Analisando-a à luz do ordenamento jurídico-constitucional em vigor, somos de parecer que inexistem obstáculos à sua normal tramitação legislativa. A matéria sobre a qual versa a proposição se inclui na competência legislativa da União, nos termos do art. 48, inciso V, da Constituição Federal, que defere ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, “*dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre (...) bens do domínio da União*”.

Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre a alienação de bens públicos, diz textualmente:

“*Alienação é toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio. Qualquer dessas formas de alienação pode ser utilizada pela Administração, desde que satisfaça as exigências administrativas para o contrato alienador e atenda aos requisitos do instituto específico. Em princípio toda alienação de bem público depende de lei autorizadora, de licitação e de avaliação da coisa a ser alienada, mas casos há de inexigibilidade dessas formalidades, por incompatíveis com a própria natureza do contrato.*

.....  
A *alienação de bens imóveis* está disciplinada, em geral, na legislação própria das entidades estatais, a qual, comumente, exige *autorização legislativa, avaliação prévia e concorrência*, inexigível esta nos casos de *doação, permuta, legitimação de posse e investidura*, cujos contratos, por visarem a pessoas ou imóvel certo, são incompatíveis com procedimento licitatório.” (*Direito Administrativo Brasileiro, 1999., p. 473*)

Sobre a doação, diz o ilustrado administrativista:

“*Doação é o contrato pelo qual uma pessoa (doador), por liberalidade, transfere um bem do seu patrimônio para o de outra (donatário), que o aceita (CC, art. 1165). É contrato civil, e não administrativo, fundado na liberalidade do doador, embora possa ser com encargos para o donatário.*” (Ob. cit. p. 476).

Diz o parecer do Senador **Romeu Tuma** na Casa revisora, baseado na justificação do Autor, Deputado **Koyu Iha**: “*Com a deflagração da Segunda Grande Guerra, os países do Eixo, integrado pela Alemanha, Itália e Japão, tornaram-se inimigos do Brasil e, em consequência, os imigrantes oriundos desses países assim também passaram a ser considerados*”. (...) “*Mais*

*tarde, já no Governo Dutra, foi editado o Decreto-Lei nº 9.727, de 3 de setembro de 1946, que dissolveu as sociedades civis integradas por imigrantes provenientes dos países do Eixo e desapropriou, incorporando ao patrimônio da União, os imóveis a elas pertencentes, medida que alcançou o imóvel da Sociedade Japonesa de Santos”.*

Diz, ainda, o parecer que o aludido imóvel aloja órgãos do “Ministério do Exército” (atual Comando do Exército), que, consultado, respondeu através de ofício não se opor à desocupação, desde que, por permuta, lhe seja entregue outro imóvel.

Ao tempo da incorporação do imóvel ao patrimônio da União, vigiam normas excepcionais, ditadas pelo estado de guerra, que se constituíram em requisito essencial à transferência de propriedade. Por via de consequência, impõe-se agora também autorização legislativa para a transferência de propriedade à entidade expropriada.

A Lei nº 9.636, de 15 de março de 1998, que alterou dispositivos do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e do Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, prevê, de fato, três formas de alienação de bens imóveis da União: a venda, a permuta e a doação.

Entretanto, ao tratar desse último instituto, a Lei nº 9.636, de 1998, permite a doação de bens do domínio da União unicamente a pessoas jurídicas de direito público. A exigência de lei autorizadora, nesse caso, passou a ser suprida por ato do Poder Executivo, precedido de parecer da Secretaria do Patrimônio da União (arts. 31 e 23). Também a Lei nº 8.666, de 1993, estabelece que a alienação de bens da União, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de autorização legislativa e de avaliação; sob a forma de doação, é permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo (art. 17, I, b).

Na esteira da Lei nº 9.636, de 1998, a reversão de imóvel ao patrimônio de ente federado se faz hoje igualmente por simples ato do Presidente da República, como atesta o Decreto de 17 de abril de 1998, que autoriza a reversão ao Estado da Bahia de terreno situado no Município de Cipó.

A dúvida consiste em saber, no caso da doação sugerida pelo Senado Federal, se esse é o caminho possível e adequado, uma vez que, rigorosamente, a Lei nº 9.636, de 1998, citada no parecer do Relator, não se ajusta à hipótese, pois não contempla ela a doação de imóvel da União a ente de direito privado.

Entendemos, que o presente projeto de lei é uma exceção à regra estabelecida na legislação em vigor. Dada à singularidade dos fatos, a forma autorizativa adotada no projeto é a que melhor atende não só às exigências constitucionais de competência e de iniciativa concorrente, mas ao requisito de validade do ato jurídico translativo da propriedade, que não decorre diretamente da lei, mas se realiza mediante a competente escritura pública e seu registro imobiliário (condicionados, naturalmente, à prévia autorização legal), consoante nossos sistemas constitucional e de registros públicos.

Adotando-se o rito da doação, sem encargos, amolda-se o ato jurídico ao princípio segundo o qual há que se exigir no distrato as mesmas formalidades observadas no ato expropriatório que originou a desapropriação e incorporação à União do imóvel pertencente a súditos de país do Eixo, ou seja, a necessária autorização legislativa federal, a que se seguirão a competente escritura pública e seu registro imobiliário, na forma da lei civil.

A técnica legislativa mereceria reparos, a fim de harmonizar a ementa ao conteúdo do projeto de lei, como sugerido no parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, se não se tratasse de matéria vencida. A Câmara dos Deputados, agora, somente poderá adotar a emenda do Senado Federal, ou rejeitá-la, mantendo o texto original do projeto, que ficará imperfeito, é certo, mas nada mais se pode fazer nesta fase.

Isto posto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Emenda do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 4.476-D, de 1994.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2001.

Deputado **Zulaiê Cobra**  
Relator