

ALIENAÇÃO DE BEM ESTADUAL À UNIÃO

PARECER

Arnoldo Wald

Licitude de alienação de área ao Estado da Guanabara à União Federal mediante pagamento representado pela construção de escola.

1. Em 12 de junho de 1973, o Exm.º Sr. Ministro da Educação solicitou ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado a doação de dois terrenos para construir, com recursos do Projeto MEC/BID, os prédios da Escola Técnica Federal de Química e de um Curso de Telecomunicações a nível de 2.º grau (fls. 2 e 3).

2. Apresentados pelo Estado dois imóveis em condições de serem utilizados (fls. 5), ia ser lavrada a cessão de uso, conforme ofício ao Exm.º Sr. Governador do Estado (fls. 11), quando o Ministério da Educação esclareceu, já em maio do corrente ano, que em virtude do acordo MEC/BID, o terreno no qual se realizará a construção deve ser de propriedade da União Federal. A informação de fls. 17 alega até que "há necessidade do terreno ser da propriedade do Ministério da Educação e Cultura". Como, todavia, o Ministério não tem personalidade jurídica, nem patrimônio próprio, entendemos que a propriedade deveria, no caso, pertencer à União Federal.

3. Diante da dificuldade surgida, o Secretário de Educação propôs que fosse ouvida a Procuradoria do Estado, a fim de dar solução adequada ao caso (fls. 18).

4. Na realidade, a Constituição Estadual no seu artigo 71, § 4.º veda, expressamente, a doação de bens imóveis do Estado assim como a cessão gratuita dos mesmos e sujeita a sua venda à concorrência pública, salvo se o adquirente for a União ou pessoa jurídica incluída na administração indireta federal ou estadual.

5. Por sua vez, o Decreto-lei Complementar n.º 3, de 24 de outubro de 1959, admite a possibilidade de alienação dos bens imóveis do Estado, mediante a decisão do Governador, dispensada a concorrência se o alienante for a União Federal (artigos 9.º e 11).

6. No presente caso, a União Federal quer adquirir o terreno com a finalidade de nele construir um prédio para abrigar duas escolas de modo que entendemos, salvo melhor juízo, que, mesmo na sistemática legal estadual vigente, poderá ser feita a alienação do prédio à União Federal, obrigando-se a mesma a fazer a construção do edifício no qual funcionarão a escola e o curso, na forma proposta pelo Ministério da Educação.

7. Essa fórmula não viola o princípio constitucional nem na sua letra nem no seu espírito. Não haveria, na hipótese, doação, pois inexistiria o *animus donandi*, a vontade de realizar uma liberalidade, que caracteriza a doação, nos precisos termos do artigo 1.165 do Código Civil, de acordo com o qual:

“Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, POR LIBERALIDADE, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra, que os aceita.”

8. No presente caso, o Estado da Guanabara não pretende realizar uma liberalidade, mas entregar um terreno para que nele a União Federal, com os recursos do acordo MEC/BID, construa escolas de interesse direto da comunidade local.

9. O patrimônio do Estado não sofre, na realidade, um empobrecimento sem compensação, pois a utilização do terreno ensejará a criação e assegurará o funcionamento de escolas, atendendo a uma das finalidades constitucionais do próprio Estado, na forma do artigo 85 da Constituição Estadual que tem a seguinte redação:

“O Estado promoverá e manterá o ensino profissional em todos os níveis, respeitadas as peculiaridades sócio-econômicas das regiões do seu território.”

10. Não se trata, no caso, de doação com encargo, na qual se pressupõe que ainda exista uma liberalidade, pois o ônus do encar-

go deve ser sempre menor do que o valor da doação, sob pena de descaracterizar a liberalidade. Toda a doutrina está de acordo em que não há doação sem que existam gratuidade e *animus donandi* (V. ALFREDO ASCOLI, *Tratado delle donazioni*, Milão, 2.^a edição, 1935, pág. 72).

Ora, no presente caso, o valor da construção e do equipamento das escolas é certamente superior ao valor do terreno.

11. Assim sendo, existem prestações correspondentes de ambas as partes. O Estado aliena o terreno, mas a União Federal, em compensação, nele constrói o edifício para abrigar as escolas. Parece-nos, à primeira vista, que a prestação da União será mais alta que a do próprio Estado, mas, mesmo se se equivalerem, não teremos no caso doação, por faltarem o *animus donandi* e a *gratuidade*.

12. Na excelente monografia que dedicou à matéria, o Professor AGOSTINHO ALVIM esclarece que:

“Casos há de encargo *equivalente*, o qual tendo, embora, o nome de encargo, *corresponde, na realidade, a uma outra figura*. Se o encargo é igual ao benefício, disse RUY BARBOSA, DOAÇÃO NÃO HÁ. (Razões, pág. 78 e segs. na ação de perdas e danos de Antonio Martins Marinho contra a Fazenda Nacional)” (AGOSTINHO ALVIM, *Da doação*, S. Paulo, Revista dos Tribunais, 1963, pág. 227, ns. 5 e 6 do comentário ao artigo 1.180).

O mesmo autor completa o seu pensamento, ponderando que se o encargo for de valor superior à doação, ocorre uma inversão de posições, passando o doador a ser donatário e vice-versa. Assim, no caso concreto, poderíamos chegar a sustentar que o Estado seria o verdadeiro beneficiado com a operação que se pretende realizar.

13. É verdade que o aumento patrimonial decorrente da construção não beneficiará diretamente o Estado, mas irá atender a coletividade estudantil da Guanabara, realizando, pois, função específica que a legislação e a própria Constituição atribuem ao Estado.

14. Parece-nos, pois, que nada impede que o Estado faça a alienação do terreno por um preço que será representado pela obrigação, assumida pela União Federal, de construir o prédio para a Escola e o Curso, obrigando-se a União a manter e fazer funcionar no local, por um período mínimo preestabelecido de comum acordo pelas partes, as referidas unidades escolares e implicando o inadimplemento em rescisão do contrato com a reversão do imóvel ao Estado.

15. A cláusula referente ao preço poderia ser assim formulada:

“O preço do imóvel será de Cr\$ representado pela obrigação neste ato assumida pela União Federal de construir, no local, um prédio próprio para a Escola Federal de Química e para o Curso de Telecomunicações. A construção que obedecerá ao projeto anexo que passa a fazer parte integrante do presente instrumento será executada no prazo máximo de meses, obrigando-se a União Federal, sob pena de rescisão do presente contrato, de utilizar o imóvel objeto deste instrumento exclusivamente para os fins previstos na presente cláusula pelo prazo de 50 (cinquenta) anos a partir desta data. A violação da presente cláusula importará em reversão do imóvel ao Estado da Guanabara ou à unidade federativa que lhe tiver sucedido.”

16. Na formulação constante da cláusula anterior, certamente não teremos uma doação constitucionalmente vedada. Caberia discutir se se trata de simples contrato de compra e venda, de dois contratos vinculados (um de compra e venda de imóvel e o outro de construção a preço fixo) ou de contrato inominado (alienação de imóvel recebendo como contraprestação a obrigação de fazer construção do edifício). De qualquer modo, a fórmula escolhida não nos parece eivada de vício, aproximando-se da própria permuta de bens que o Decreto-lei Complementar n.º 3 permite expressamente (art. 11, inciso III), havendo, na presente hipótese, uma permuta de bens contra a prestação de serviços sendo que esta visa beneficiar não o alienante, mas um terceiro — a própria comunidade local.

17. A doutrina admite expressamente que não desfigura o contrato de compra e venda o fato de, não obstante o preço ter sido estipulado em dinheiro, “as partes mediante acordo, substituírem-no por uma coisa dada *in solutum* como dação em pagamento...; também nada inibe que, nas compras a crédito, se estipule para o comprador a obrigação alternativa de pagar o preço ou prestar uma coisa certa, porque então é aquele sempre que está *in obligatione*, e esta *in facultate solutionis*”. (MIGUEL MARIA DE SERPA LOPES, *Curso de Direito Civil*, 3.ª edição, Rio, Freitas Bastos, 1961, pág. 290). Dentro da mesma orientação, M. I. CARVALHO DE MENDONÇA admite a *faculdade de solução* como meio de substituir o preço em dinheiro por outra prestação de dar ou fazer na compra e venda (MANUEL INÁCIO CARVALHO DE MENDONÇA, *Contratos no Direito Civil Brasileiro*, Rio de Janeiro, Forense, 1955, tomo I, n.º 145, pág. 337).

18. Com espírito mais liberal, LUIZ DA CUNHA GONÇALVES entende que:

“Das palavras “preço em dinheiro” que se lêem no citado artigo 1.122, não se deve concluir, porém, que ele deve ser pago, necessariamente, *em moeda* de qualquer espécie; POIS UMA COISA É A CONVENÇÃO DO PREÇO E OUTRA BEM DIVERSA É O MODO DE O SATISFAZER; E SÓ A CONVENÇÃO É ESSENCIAL.

.....

O PREÇO PODE SER ESTIPULADO TAMBÉM EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, AVALIADOS EM DINHEIRO. É que a lei, exigindo que na compra e venda, haja um preço, não estabelece modos exclusivos de pagamento...” (LUIZ DA CUNHA GONÇALVES, *Da compra e venda*, 2.^a edição, S. Paulo, Max Limonad, 1950, pág. 175 e 177, n.º 44).

19. A corrente doutrinária que, em tal hipótese, não reconhece a existência de um contrato de compra e venda, admite que possa ocorrer um contrato inominado perfeitamente lícito. É essa a posição assumida por PONTES DE MIRANDA, para quem, sendo a contraprestação de fazer, ocorre um contrato inominado que se distingue tanto da compra e venda como da troca (PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, vol. 39, Rio, Borsoi, 1962, pág. 35, § 4627.5).

20. De qualquer modo, concluímos que é válida a alienação de bem imóvel a União desde que esta se comprometa, como compensação, a realizar obras e manter no local escola no interesse do Estado, descaracterizando-se a doação com encargo, por inexistir *animus donandi* e por ser o encargo assumido pela União maior do que o valor do terreno alienado, ocorrendo assim um negócio oneroso, quer sob a forma de compra e venda ou de contrato inominado, que pode lícitamente ser realizado, desde que autorizado pelo Exm.º Sr. Governador do Estado.