



**ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Assessoria Técnica de Gabinete**

PROTOCOLOS Nº 13.690.266-0, 13.898.651-9 e 13.898.828-7
INTERESSADO: INSTITUTO PARANAENSE DE CEGOS
ASSUNTO: Reversão de imóvel objeto de doação modal.
INFORMAÇÃO Nº43/2016

Senhor Procurador-Geral,

I. RELATÓRIO

Tratam os protocolos nº 13.898.651-9 e nº 13.989.828-7 de pedido do Instituto Paranaense de Cegos – IPC no sentido de obter a reconsideração do Despacho nº 362/2015 do Procurador-Geral do Estado e do Despacho do Governador do Estado que autorizou a Procuradoria Geral do Estado – PGE a tomar as medidas cabíveis para reverter imóvel objeto de doação modal, autorizada na Lei Estadual nº 9.383, de 24 de setembro de 1990, revogada pela Lei Estadual nº 17.871/2013.

Os atos que o IPC pretende que sejam revistos decorreram de provocação da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, no protocolo nº 13.690.266-0, onde acusa o IPC de descumprimento de encargo incidente sobre o imóvel que recebeu em doação, sob alegação de locação deste imóvel e por não ter feito a regularização cartorial da titularidade do imóvel dentro do prazo de um ano (art. 3º da Lei 17.871/2013) e, assim, visa impelir a PGE a tomar providências para reversão do imóvel, objeto de doação modal.



**ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Assessoria Técnica de Gabinete**

Analisado o processo administrativo pela Procuradoria do Patrimônio – PRP, especializada da PGE, lavrou-se a Informação nº 46/2015-PRP/PGE, segundo a qual a locação de parte do imóvel pelo IPC para terceiros acarreta, em tese, descumprimento do encargo previsto no parágrafo único do art. 2º da Lei Estadual nº 17.871/2013. Quanto à mora no cumprimento do encargo de regularização cartorial (art.3º da Lei 17.871/2013), a mencionada informação a entendeu inoportuna, em face da possibilidade de defesa baseada no adimplemento substancial e ausência de culpa necessária para configurar a mora (vide fls. 201/230 do Protocolo nº 13.690.266-0) e sugeriu, se concluindo pela propositura da ação de reversão, entre outras providências, fosse revogado o Parecer nº219/2010-PGE/PRP, favorável às locações indicadas à época.

Ciente da Informação nº 46/2015, na data de 01/10/2015, o Governador do Estado proferiu despacho autorizando a PGE a adotar as medidas tendentes à reversão da propriedade do imóvel doado ao IPC, em razão de descumprimento de encargo previsto na Lei Estadual nº 17.871/2013 (vide fl. 235 do Protocolo nº 13.690.266-0).

Retornando o processo à PGE, o Despacho nº 362/2015 do Procurador-Geral, com amparo na Informação nº 46/2015 – PGE/PRP, revogou o Parecer nº 219/2010 – PGE e, entre outras medidas, determinou o encaminhamento do processo à PRP, para adoção das medidas judiciais tendentes à reversão do imóvel. (fls. 236/238 do Protocolo nº 13.690.266-0).

Fez-se a notificação judicial do IPC para constituí-lo em mora.

É, em síntese, o relatório que interessa.



II. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA.

1. Locação, sem desvio de finalidade, não configura descumprimento de encargo em doação modal.

Em sede de pedido de reconsideração, a matéria é novamente submetida à PGE para revisão do despacho do Governador do Estado quanto à reversão do imóvel doado ao IPC.

Esta Assessoria Técnica neste momento faz a análise dos expedientes administrativos e apresenta manifestação jurídica, na forma a seguir delineada.

É pacífico nos expedientes administrativos, inclusive Informação nº 46/2015-PRP, que as locações, antigas e atuais, contratadas pelo IPC com terceiros foram realizadas com anuência do Estado do Paraná, em especial, por suas instituições jurídicas, Procuradoria Geral do Estado e Ministério Público Estadual, bem como com ciência e autorização dos seus órgãos de gestão. E, diante dessa anuência, na Informação nº46/2015-PGE/PRP há a preocupação de eventual responsabilidade civil do Estado do Paraná, no caso de ocorrer reversão judicial do imóvel ao patrimônio público (fls.227 protocolo nº 13.690.266-0).

Destaca-se que há uma provocação, mais precisamente da COHAPAR, no sentido de ser adotado novo entendimento, no âmbito da Administração Pública, de que não é possível locação de imóvel recebido em doação modal.



**ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Assessoria Técnica de Gabinete**

Porém, assim não se entende. As jurisprudências colacionadas que julgam escudarem a afirmativa acima indicada dizem respeito às locações que resultaram em desvio de finalidade.

Pensa-se que tal não acontece, as locações foram realizadas no interesse do IPC, sendo a renda auferida revertida no desenvolvimento de suas atividades. E assim foi reconhecido no âmbito da PGE e do Ministério Público do Paraná.

Neste entendimento, não se descumpriu o encargo previsto no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9383/1990 que assim dispõe: "*O imóvel de que trata este artigo será exclusivamente utilizado na construção da sede e desenvolvimento das atividades do Instituto Paranaense de Cegos, revertendo automaticamente ao patrimônio do Estado caso lhe seja dada outra destinação*".

Salvo melhor juízo, a locação em si não é causa de descumprimento de encargo e, alerta-se, a análise da possibilidade de locação de imóvel com encargo não se afere pelo resultado econômico ou sua maior ou menor incidência sobre o imóvel, mas sim quando sua contratação desvirtua ou afasta o interesse público que justificou a doação e recai em desvio de finalidade.

2. Lei posterior à doação com novas disposições sobre encargos.

O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9383/2010 que autorizou a doação da área ao IPC trazia como encargo que "*O imóvel de que trata este artigo será exclusivamente utilizado na construção da sede e desenvolvimento das atividades do Instituto Paranaense de Cegos*,



**ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Assessoria Técnica de Gabinete**

revertendo automaticamente ao patrimônio do Estado caso lhe seja dada outra destinação.” (Destacou-se).

Por sua vez, a Lei nº 17.871/2013 revogou a Lei nº 9.383/1990, tratou da reversão amigável, ao patrimônio público, de parte do imóvel doado ao IPC e fez nova redação pertinente aos encargos, leia-se:

“Art. 1º (...)

Art. 2º A fração remanescente de 74,57%, correspondente a 36.089,60m², permanecerá doada em favor do Instituto Paranaense de Cegos, ficando gravada com cláusula de inalienabilidade.

Parágrafo único. O imóvel de que trata o caput deste artigo será utilizado, exclusivamente, no desenvolvimento das atividades do Instituto Paranaense de Cegos, revertendo ao patrimônio do Estado caso lhe seja dada destinação diversa.

Art. 3º O Instituto Paranaense de Cegos terá prazo máximo de um ano para efetuar a regularização cartorial da titularidade do imóvel doado, incluindo o desmembramento da área, retornando o bem ao patrimônio público do Estado em caso de descumprimento do ora previsto.

(...) (Destacou-se).

Ressalta-se que as disposições da Lei nº 17.871/2013, no sentido de atribuir ao IPC novos encargos em face da doação já promovida pela Lei nº 9383/1990, pode ferir direito adquirido, considerando que o comprometimento do IPC é para com o encargo original e, neste caso, ainda que *resolúvel a propriedade*, a reversão adequada do bem será em razão do descumprimento deste.

Observa-se que a doação já reuniu todos os elementos necessários à sua formação e se manterá enquanto observados os encargos previstos na Lei nº 9383/1990, eis que a revogação desta não tem o poder de desfazer a propriedade conferida ao IPC, mediante doação e nem permite que a lei nova venha sobrepor encargos não fixados no momento da doação.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Assessoria Técnica de Gabinete

Não há que se confundir a autorização legislativa com a doação efetivada e concretizada mediante registro de propriedade, adquirida por doação, no Cartório de Registro de Imóveis.

Insta salientar que eventual interpretação das novas disposições da Lei nº 17.871/2013, no que se refere às atribuições e obrigações do IPC, ao revogar a Lei nº 9383/1990, no sentido de novos encargos a serem observados, ofende o prescrito no inc. XXXVI do art. 5º da Constituição Federal (cláusula pétrea), *“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito”*.

A doação é ato jurídico perfeito e acabado e que não pode ser atingido ou modificado por manifestação unilateral do Estado, defendido em lei editada em momento posterior, sendo indispensável ocorrer no mesmo ato de doação a vinculação dos encargos incidentes sobre o imóvel, em atenção à segurança jurídica e da boa fé objetiva.

A inclusão expressa de cláusula de *“inalienabilidade”* na Lei nº 17.871/2013 em nada altera, em termos de efeitos, a lei revogada, considerando que independente de previsão expressa em lei específica, a inalienabilidade já está prevista no art. 17 §1º da Lei Federal nº 8.666/93 e §§ 2º e 4º do art.6º da Lei 15.608/2007¹, ao estabelecerem os pressupostos para doação de bem público.

¹ **Art. 6º.** A alienação de bens da Administração Pública Estadual subordina-se à:

I - existência de interesse público devidamente justificado;

II - prévia avaliação, visando à definição do preço mínimo;

III - autorização legislativa para os bens imóveis, bem como para bens móveis quando envolver alienação de controle societário de economia mista e empresa pública;

IV - licitação na modalidade de concorrência ou leilão público, desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Assessoria Técnica de Gabinete

Ainda, o interesse público que motivou a doação impõe a *inalienabilidade* do imóvel, a fim de dar eficácia à cláusula de "reversibilidade" que, do contrário, seria inútil. Não sendo ela considerada em si encargo, mas dele decorrente.

Por oportuno, observa-se que em 2008, o Ofício nº 648/PGE, do Procurador-Geral à época, reconhecendo a possibilidade de locação do imóvel e ressalvando a sua inalienabilidade, diz:

"Em atenção à consulta verbal realizada por Vossa Senhoria acerca da possibilidade desse Instituto Paranaense de Cegos construir e explorar estacionamento em parte da área recebida como doação, por força da Lei 9394, de 24 de setembro de 1990, tenho a dizer que aludida Lei permite, além da construção da sede própria, atos de gestão que possibilitem o desenvolvimento das atividades do próprio Instituto e, conseqüentemente, daqueles que dele dependem.

Assim, desde que não haja desrespeito à cláusula de inalienabilidade gravada e registrada em Cartório, que a renda reverta em favor da Instituição, nos termos da Lei e que, quando for necessária a construção de próprios do Instituto não haja impedimento contratual, informo que o Instituto Paranaense de Cegos poderá firmar contrato com terceiros para administrar o estacionamento." (Destacou-se; às fls.78, protocolo nº 13.898.651-9).

Entretanto, cuidado deve-se dedicar na interpretação da cláusula de *inalienabilidade* para que não se faça de forma extensiva,

§ 1º. A doação em pagamento pode ser utilizada pela Administração quando motivada a vantagem ao interesse público.

§ 2º. Na doação com encargo devem constar, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato.

§ 3º. Na hipótese do § 2º, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula d

e reversão e demais obrigações devem ser garantidas por hipoteca em segundo grau.

§ 4º. No ato de doação previsto no §2º deve ser imposta condição definindo que, cessadas as razões que a justificaram, os bens devem reverter ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.

(...)



considerando que é uma limitadora do direito de propriedade. E, caminha-se no sentido de que a *inalienabilidade* não afasta o direito do donatário de auferir renda do bem que se reverte em favor do interesse público que justificou a doação ao IPC e seus dependentes.

Quanto à nova obrigação do IPC fazer a regularização cartorial da titularidade do imóvel (já cumprida) imposta no art. 3º da Lei 17.871/2013, deve-se ter cautela na pretensão de retomada do imóvel doado pelo mero fato de ter disso cumprida a fora do prazo legal, tendo em vista ser obrigação pequena, posterior a transmissão da propriedade e não revestida de relevância ofensiva ao interesse público que justificou a doação.

O Parecer nº46/2015, também pondera como frágil a propositura de ação de reversão judicial do imóvel, sob argumento de eventual descumprimento do prazo previsto no art. 3º Lei nº 17.871/2013.

III. EFEITOS LIMITADOS DA REVOGAÇÃO DO PARECER Nº219/2010

Ressalta-se que a despeito da revogação do Parecer 219/2010-PRP/PGE, outras manifestações jurídicas foram proferidas e se mantêm atuais, porque, no caso, a revogação não lhes retira a legitimidade e eficácia, como o Ofício nº648/2008- PGE e manifestação do Ministério Público do Estado do Paraná (fls. 78, 126 a 130, respectivamente, do mesmo protocolo).

Diante deste contexto, não se vislumbra como adequado atribuir ao IPC descumprimento do encargo legal pertinente à doação do imóvel.



**ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Assessoria Técnica de Gabinete**

IV. CONCLUSÃO.

Considerando os argumentos expostos:

- a. Propõe-se o acolhimento do pedido de reconsideração do IPC e, em consequência, pelo não ajuizamento de ação de reversão de modo que ele possa, finalmente, firmar contrato de locação (protocolos nº 13.898.651-9, 13.944.555-4 e 13.898.828-7).
- b. Aprovada a informação, recomenda-se o encaminhamento dos expedientes administrativos à Casa Civil, para análise e decisão do Senhor Governador do Estado, pois autorizou providências que ficarão sem efeito.

Curitiba, 04 de abril de 2016.


Lilian Didoné Calomeno

Procuradora do Estado
Assessora Técnica de Gabinete



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 13.690.266-0, 13.898.651-9 e 13.898.828-7

Despacho nº 133/2016-PGE

- I. Aprovo a Informação nº 43/2016-ATJ/PGE, da lavra da Procuradora do Estado Lilian Didoné Calomeno, em 09 (nove) laudas;
- II. Encaminhe-se à Casa Civil.

Curitiba, 04 de abril de 2016



Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado