## *TERRENO DE MARINHA — AFORAMENTO — CESSÃO*

*— Interpretação do art.* 125 *do Decreto-lei n.º* 9.760, *de* 1946.

### PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 58.281-57

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. n.º 22, de 16 de janeiro de 1958. Encaminha o Parecer n. 359-Z, sôbre a cessão de uma área de terrenos, de propriedade da União, sita no Cais do Pôrto, bairro de Roca, em Natal, no Estado do Rio Grande do Norte, com fundamento no art. 125, do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946. "Aprovado. Em 21-2-58". (Res. proc. M. F., em 25-2-58).

*

PARECER

I — Pelo ofício n.º 337, datado de 10 de setembro de 1953, a Prefeitura Municipal de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte, solicitou do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, na forma do art. 125, do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, a cessão de uma área de terrenos acrescidos de marinha, vizinha ao Cais do Pôrto, no bairro denominado Rocas, daquela cidade, a qual, de propriedade da União, resultaria de atêrro, em ultimação, executado pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais.

Em justificação de seu pedido, formulou a Prefeitura requerente os três itens adiante reproduzidos:

"III — Concluído o atêrro faz-se urgentemente necessária a urbanização daquela área a fim de se permitir a execução de obras urbanísticas, entre elas a pavimentação de duas grandes avenidas e de três ruas, além da construção de um Mercado Público que ficaria localizado no centro da maior feira-livre da Capital.

IV — Para tanto, como é evidente, há necessidade de uma inversão de capital cujo vulto está acima das possibilidades do erário do Município.

.....

VI — A venda dêsses lotes de terreno, de acôrdo com a planta que junto ao presente, cobrirá pelo menos a metade da despesa, possibilitando o embelezamento de uma vasta área antes inútil".

Pelo indeferimento do requerido, opinou o Ministério da Fazenda, em vista de esclarecimentos do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, no sentido de que o atêrro, determinante da área de acrescidos de marinha, havia sido executado com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, os quais deveriam ser pagos, sugerindo a obtenção de numerário para êsse pagamento, com a alienação pela União do direito preferencial ao aforamento da área aterrada, em concorrência pública, na forma do art 111, e seus parágrafos, do citado Decreto-lei n.º 9.760, de 1946.

A 10 de novembro de 1954, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República proferiu o seguinte despacho no processo:

"De acôrdo com o art. 125 do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, autorizo a cessão pleiteada pela Prefeitura Municipal de Natal, para os fins de utilidade pública, expressamente declarados no processo, e desde que a mesma Prefeitura indenize as despesas realizadas pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico com o atêrro da área a ser cedida" (fls. 69).

Diante dêsse despacho, antes mesmo que a autorizada cessão fôsse reduzida a têrmo ou contrato, *conditio sine qua* para a aferição de sua validade, segundo o disposto no art. 126 do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946 ("Nos casos previstos no artigo anterior (art. 125, que fundamentou o despacho presidencial), a cessão se fará mediante têrmo ou contrato, de que expressamente constarão as condições estabelecidas e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, fôr dada aplicação diversa da que lhe tenha sido destinada") a Prefeitura Municipal de Natal, pela Lei n.º 578, de 8 de setembro de 1956, autorizou o Prefeito a vender terrenos da área em questão, determinando que o preço da venda fôsse aplicado "na pavimentação da cidade" (art. 3.º), e, conforme a Exposição de Motivos n.º 1.333, de 28 de agôsto de 1957, do Ministério da Fazenda, "sem atender mesmo ao pagamento da indenização relativa às despesas realizadas com o atêrro dos mencionados terrenos de acrescidos de marinha, passou a aliená-los, como se do seu domínio fôssem êsses bens".

Em face do exposto e, atendendo a que a cessão autorizada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, na forma do art. 125 do Decreto-lei n.º 9.760 de 1946, não transfere a propriedade do imóvel cedido, mas, apenas, com a posse, o seu uso e gôzo, de acôrdo com mansa e pacífica jurisprudência administrativa, indaga-se, desta Consultoria-Geral, como interpretar o despacho presidencial supra transcrito, notadamente, quando a Prefeitura de Natal encareceu a necessidade da venda de lotes da área cuja cessão requeria, a fim de fazer frente a vultosas despesas, superiores às possibilidades do seu erário, para a urbanização daquela área; e qual a conseqüência das vendas já efetuadas, na hipótese de serem defesas, ou quando possíveis, antes da lavratura do indispensável têrmo ou contrato da cessão.

III — Na verdade, presentemente, é questão pacífica que a cessão prevista no art. 125 do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946, não transfere, absolutamente, a propriedade do imóvel da União:

"Art. 125. Por ato do Govêrno, e a seu critério, poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no presente decreto-lei, imóveis da União, aos Estados, aos Municípios, a entidades educacionais e, em se tratando de aproveitamento econômico de interêsse nacional, que mereça tal favor, a pessôa física ou jurídica".

Como tivemos ensejo de acentuar nesta Consultoria, no Parecer n.º 33-Z, de 27 de março de 1956, "a cessão é contrato típico, previsto no mencionado diploma legislativo. Por ela, a União transfere aos Estados, aos Municípios ou entidades ou pessoas referidas no art. 125, a posse plena, uso e gôzo de imóvel seu, mediante têrmo ou contrato, de que expressamente constarão as condições estabelecidas, e tornar-se-á nula, de pleno direito, se ao imóvel, no todo ou em parte, fôr dada aplicação diversa da que lhe tenha sido destinada, como expressamente determina o art. 126 do mencionado decreto-lei. A cessão pode não ser provisória, ao contrário do que se sustentou no processo. Enquanto permanecer inalterada a destinação do imóvel, apenas o domínio fica com o Poder Federal, a posse, o uso, o gôzo, ficarão com o concessionário. Não se trata, pois, aqui, de alienação de bens públicos" (*Diário Oficial*, de 27 de abril de 1956, pág. 8.697; *Pareceres do Consultor-Geral da República*, 1956, vol. I, pág. 120).

Quanto a não importar em alienação o contrato de cessão em tela é bastante explícito, de resto, o Decreto-lei n.º 9.760, de 1946, incluindo-o entre os contratos que figuram no título II, sob a rubrica "Da utilização dos bens imóveis da União", quando no título III sem qualquer alusão àquele contrato, trata, sob a epígrafe seguinte: — "Da alienação de bens imóveis da União".

Dos contratos existentes o que mais se assemelha à cessão, criada pelo Decreto-lei n.º 9.760 de 1946, é o comodato. Trata-se de um empréstimo gratuito de imóvel da União, como resulta dos têrmos claros do art. 125, acima transcrito: — "utilização gratuita do imóvel" da União — sob a epígrafe "Da utilização dos bens imóveis da União". Nem há confundir a cessão com o uso, direito real e não pessoal, como é evidente ser aquela.

Jurìdicamente, nem a imprópria denominação *cessão*, dada ao contrato em aprêço e já existente em noso direito com outro significado, vem em contrário à sua natureza. Direito não é lexicologia e, em o nosso direito positivo, encontramos casos semelhantes de duplicidade e impropriedade de expressões, como *in exemplis*, a denominação *duplicata* para o título criado pela Lei n.º 187 de 1936, o qual além de não ser a reprodução ou duplicação de outro título, conduz a lamentável confusão com a duplicata da letra de câmbio.

Assim, ao parecer da Consultoria-Geral da República, o despacho de 10 de novembro de 1954, do Presidente da República, fundamentando a cessão autorizada no art. 125 do Decreto-lei n.º 9.760 de 1946, "para os fins de utilidade pública, *expressamente declarados no processo*, e desde que a mesma Prefeitura indenize as despesas realizadas pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico com o atêrro da área a ser cedida", não pode, absolutamente, em face dos dispositivos legais citados, ser interpretado como tendo permitido à Prefeitura de Natal a venda de lotes da área em cessão, embora a essa venda se houvesse ela referido em seu requerimento, conforme se verifica do item VI do mesmo, já transcrito acima, na sua íntegra.

Conseguintemente, nulas de pleno direito são quaisquer vendas de terrenos da área aterrada, por parte da Prefeitura de Natal, se porventura já efetuadas, como informa o Ministério da Fazenda, por intermédio do qual também, embora autorizada, não foi, ainda, realizada a cessão por meio de têrmo ou contrato, na forma do citado art. 126 do Decreto n.º 9.760 de 1946, a fim de que possa produzir efeitos de direito.

Mirando, entretanto, a proporcionar meios com que a Prefeitura de Natal, utilizando a área cedida, possa, além de urbanizá-la, pagar ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico o dispendido com as despesas do seu atêrro, um dos fins inegàvelmente colimados pelo despacho presidencial, oferece, finalmente, o Ministério da Fazenda a sugestão que se segue para uma equânime interpretação do espírito que ditou o despacho em estudo.

Compreenderia a cessão, de acôrdo com o sugerido, o direito de a Prefeitura de Natal lotear e aforar terrenos na área aterrada na forma do art. 111 do Decreto-lei n.º 9.760 de 1946, *verbis*: "A alienação do direito ao aforamento se fará em concorrência pública, por preço não inferior a importância correspondente a 80% (oitenta por cento) do valor do domínio pleno do terreno", dispensada a concorrência pública e a jóia para o aforamento, devendo ser aplicado o produto dêste pela cessionária, na urbanização da área em cessão e no pagamento do dispendido com o seu atêrro, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Ao pronunciamento desta Consultoria, nada impede a aceitação, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, dessa forma de cessão alvitrada pelo Ministério da Fazenda, a qual, de resto, melhor andaria, *data venia*, aos fins visados pelo despacho presidencial.

Em conclusão, opina esta Consultoria-Geral da República pela proibição da alienação de terrenos, por parte da Prefeitura de Natal, da área, cuja cessão lhe foi autorizada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e nulidade de qualquer venda já porventura levada a efeito; pela necessidade de ser observado o disposto no art. 126 do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946, para a realização da cessão ora apenas autorizada por despacho do Chefe do Executivo; e nada impedirá que autorize Sua Excelência a aceitação do alvitrado pelo Ministério da Fazenda, na Exposição de Motivos n.º 1.333, de 28 de agôsto de 1957, para o loteamento e aforamento dos terrenos da área referida pelo Ministério cessionário, tomando o Ministério as medidas acauteladoras competentes.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 1958. —*A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor-Geral da República.