

Centros de Habitação Social, não havendo, portanto, necessidade sequer de intervenção do Estado.

Rio de Janeiro, 6 de dezembro de 1968.

OSWALDO ASTOLPHO REZENDE
Procurador do Estado

IMÓVEL DO ESTADO. VENDA A AUTARQUIA. DESNECESSIDADE DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA

Interessado em construir um Conjunto Residencial destinado aos funcionários estaduais, consulta o IPEG sobre a forma e condições de aquisição do lote "G", da Unidade Habitacional n.º 1.

Indo o processo ao Sr. Chefe do Serviço de Ações Diversas, expendeu aquêle ilustre Procurador-Chefe parecer no qual chega à conclusão de que, para a venda direta do lote ao IPEG, há necessidade de autorização por lei especial.

Isso porque — argumenta o ilustrado parecerista — a Constituição do Estado

"não dispensou da concorrência a venda de bens a entidades de direito público. Estatuíu apenas que, em se tratando de pessoas jurídicas dessa natureza, a concorrência não é obrigatória. Quer dizer, em se tratando de entes públicos, o legislador constituinte transferiu o juízo da oportunidade da concorrência para o ordinário; a concorrência não é obrigatória.

Impô-la-á a lei ordinária se a tiver por oportuna.

Vale dizer, numa extensão elucidativa das judiciosas palavras do Sr. Chefe do Serviço de Ações Diversas: tendo tornado obrigatória a concorrência para a venda de imóveis a pessoas ou entidades privadas, tê-la-ia julgado *facultativa* (e não dispensada), no caso de venda a entidades públicas. Essa faculdade de dispensar ou não a concorrência teria sido deixada ao prudente juízo do legislador ordinário.

Apesar do encantamento científico que me proporcionou a leitura meditada do parecer, altamente técnico e por isso mesmo conciso, do Sr. Chefe do Serviço de Ações Diversas, temo que vou discordar das suas ponderadas conclusões.

E o faço, não sem antes lhe pedir vênias, para acrescentar algumas considerações que me parecem pertinentes e indispensáveis à perfeita elucidação da matéria.

É necessário recordar e colocar, como fulcro de argumentação, o dispositivo da Constituição do Estado, sobre o qual repousa todo o arcabouço da tese.

Trata-se do seu art. 68, § 4.º, cujo texto assevera:

"§ 4.º — Os bens imóveis do Estado não poderão ser objeto de doação ou cessão a título gratuito. A lei poderá autorizar a alienação de bens imóveis, obrigatoriamente precedida de concorrência pública, salvo se o adquirente fôr a União, ou órgão da Administração indireta federal ou estadual".

Há três disposições diferentes no parágrafo em evidência: um dispositivo proibitivo (1.ª parte); um dispositivo de natureza imperativa, e a última (parte final), constituída de norma do chamado direito excepcional (CARLOS MAXIMILIANO, *Hermenêutica*, pág. 247, parágrafo 275, letra q).

Interessam-nos, no momento, por óbvias razões, as duas últimas disposições.

No entender do Dr. ARAÚJO LIMA, a imperatividade do primeiro dos dispositivos considerados estaria na expressão "obrigatoriamente", utilizada pela Constituição Estadual quando se tratasse de venda a particulares, em contraposição à expressão "facultativamente" que estaria implícita, por interpretação *a contrario sensu*, na parte final do dispositivo, quando excepciona a concorrência para a venda à União e outras entidades públicas.

Nesse ponto parece residir o início da *altera via* que me conduz a uma conclusão divergente da do brilhante parecerista.

Realmente, não vejo como devesse necessariamente ser incluída a palavra *obrigatoriamente*, ou outra equivalente, na disposição constitucional (ou ordinária, que fôsse), para que se pudesse deduzir e concluir pela imperatividade da norma, ou pelo seu caráter de disposição de ordem pública.

Bastaria que a Constituição tivesse afirmado: "a lei poderá autorizar a alienação de bens imóveis, precedida de concorrência pública, etc...", retirando a vírgula após a palavra imóveis, para que se vislumbrasse, sem qualquer sombra de dúvida, a obrigatoriedade advinda da advertência constitucional.

Não que a expressão "obrigatoriamente" fôsse redundante ou ociosa na redação do constituinte. Não se presumindo inúteis as palavras da lei, há que desvendar-se o sentido que lhes pretendeu dar o legislador, sem nunca desprezá-las.

E a intenção do legislador constituinte, no caso, foi apenas a de *enfatizar* a necessidade da concorrência pública, quando se tratasse de venda a particulares, embora já implícita na redação do dispositivo, que não deixa dúvidas quanto à sua natureza de ordem pública.

Para tanto, a sabedoria do legislador adotou duas providências que, ao leigo, se tornariam motivo de chacota: utilizou-se de uma vírgula, após a palavra “imóveis” e, em seguida, incluiu a palavra “obrigatoriamente”.

Ora, se, para a interpretação do dispositivo genérico, é perfeitamente dispensável a utilização da palavra “obrigatoriamente”, que no caso tem sentido meramente enfatizante, não se lhe pode jungir a interpretação do dispositivo excepcional, contido no final do parágrafo, o qual tem vida própria, embora dependa, apenas para efeito de sua complementação redacional, das expressões contidas no início do dispositivo, já que a lei tem que ser tecnicamente concisa.

E, se a palavra “obrigatoriamente” é dispensável, não se lhe pode contrapor a expressão “facultativamente”, que só teria sentido se uma fôsse dependência da outra.

Daí porque só se pode válidamente concluir do dispositivo excepcional que a expressão “salvo”, nêle utilizada, se refere à *concorrência pública* e não à palavra “obrigatoriamente”.

Vale dizer, à *necessidade* da concorrência pública para venda de imóveis do Estado a particulares, se contrapõe, ou se excepciona, a sua *desnecessidade*, quando o adquirente for a União ou entidade pública federal ou estadual.

Essa exegese está perfeitamente de acôrdo com os doutos.

CARLOS MAXIMILIANO, o mestre brasileiro da hermenêutica jurídica, na sua obra citada, afirma, sem reboços, tratando dos dispositivos de execução:

“Do silêncio do texto não se deduz a sua inaplicabilidade, nem tampouco a supremacia forçada do princípio oposto. A generalização do argumento “a contrario” extingiria a analogia e a exegese extensiva, e até restringiria o campo da interpretação estrita, considerada esta nos termos em que os modernos a compreendem”.

E mais adiante, reafirma:

“Quando a linguagem é taxativa, os casos enumerados constituem exceções” (obra citada, págs. 260/261).

Perguntar-se-ia, então: a exceção constitucional poderia se referir apenas à palavra “obrigatoriamente”, quando esta, isoladamente, não tem sentido legal algum?

Parece evidente, pois, que o excepcionamento constitucional se refere à concorrência pública, a qual, sendo obrigatória para a venda de imóveis a particulares, é dispensada para a venda a entidades públicas.

E assim efetivamente deve ocorrer. Quem nos afirma é o próprio CARLOS MAXIMILIANO, tantas vezes citado:

“Consideram-se excepcionais as disposições que asseguram privilégios, palavra esta de significados vários no terreno jurídico. Abrange:

a)..... b) o gozo e a exploração de *propriedades* e riquezas do Estado: franquias, benefícios e outras vantagens concedidas a indivíduos ou corporações”.

Mais adiante:

“Nos dois primeiros casos, *a e b*, em que o poder público é o *outorgante*, a exegese, embora estrita, não pode ser de tal modo limitadora que torne a concessão inoperativa, ou a obra irrealizável” (obra citada, pág. 248).

Essa doutrinação do mestre da exegese jurídica brasileira está perfeitamente de acôrdo com os princípios gerais que regem a Constituição do Estado.

Realmente se vê, do seu art. 8.º, alínea VIII, que compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado:

“VIII — fixar normas *gerais* sobre alienação, permuta, cessão, arrendamento ou aquisição de bens públicos”.

Ora, se fôsse verdade que o legislador constituinte deixou ao arbítrio ou à faculdade do legislador ordinário o estabelecimento da obrigatoriedade ou não de concorrência pública para a venda de imóveis do Estado à União ou a outras entidades públicas, estaria minimizado princípio geral que informa a mesma Constituição e até mesmo caracterizada uma interpretação absurda, que é repelida pelo Direito.

Não é difícil demonstrar-se.

Com efeito, se ao legislador ordinário fôsse deixada a faculdade de estabelecer ou não a concorrência, uma das duas hipóteses poderia ocorrer: ou o legislador ordinário exigiria a concorrência, e, nesse caso, a disposição constitucional seria inútil, ou então a dispensaria, caso em que estaria meramente repetindo o dispositivo constitucional.

Isso porque, face ao art. 8.º, alínea VIII da Constituição Estadual, somente compete à Assembléia Legislativa traçar normas gerais sobre alienação de imóveis e nunca autorizar, caso a caso, em condições diferentes, a alienação pretendida pela Administração (Acórdão na Representação n.º 686, do Egrégio Supremo Tribunal Federal, *in Arquivos do Ministério da Justiça*, n.º 102, junho de 1967, págs. 222/224).

Em segundo lugar, sabendo-se — como é elementar — que a União Federal é a única entidade representativa da Federação na organização política brasileira, se ela — União — fôsse interessada na aquisição do bem estadual, como se justificaria a existência ou a ocorrência de concorrência pública?

Como se justificaria a existência do concorrência pública adotada pelo legislador ordinário, quando sabidamente somente um organismo público poderia se habilitar a essa concorrência — a União Federal?

Por outro, é sabido que as entidades públicas somente agem por interesse público imediato, destinando-se tal interesse a uma finalidade pública especificada e quase sempre diferente da dos demais órgãos públicos.

Como conceber-se, então, uma concorrência pública em que os eventuais licitantes tenham interesse e oportunidade divergentes na aquisição do bem estadual? Que fator comum determinante jungiria essas entidades a licitarem, em oportunidades impróprias, um bem que não seria do seu imediato interesse?

Tôdas essas indagações irrespondíveis levam a acreditar, mais uma vez, na auto-aplicabilidade da exceção constitucional à exigência da concorrência pública, toda vez que a adquirente seja a União ou outra entidade pública.

Por último, vale lembrar que o fim a que se destina a concorrência é, não somente a lisura na negociação do bem público, como também e sobretudo, a vantagem (de caráter econômico) que a entidade pública obterá por essa forma de transação (HELI LOPES MEIRELES, *Direito Administrativo Brasileiro*, págs. 241/242; SEABRA FAGUNDES, parecer na *Revisão de Direito Administrativo*, vol. 22, pág. 369).

Essa tranqüilidade, entretanto, no caso presente, é perfeitamente resguardada pelas leis que regem a autarquia, notadamente as Leis números 1.042, de 1966, e 1.236, de 1967, que não permitem a alienação de imóvel por preço inferior ao da sua aquisição por desapropriação.

Dessa forma, resumindo a argumentação e as conclusões atrás expendidas, entendo, *no caso presente*, que:

a) a lei estadual que declarou-a CEPE-1 como autarquia, Lei número 1.236, de 4-1-1967, realmente exigiu a concorrência pública em quaisquer casos de vendas de imóveis;

b) entretanto, a Constituição Estadual vigente, posterior à Lei número 1.236, derogou, para determinados efeitos, alguns dispositivos da mesma Lei n.º 1.236, de 1967, referentes à concorrência pública;

c) em consequência, permitiu a venda direta, sem concorrência, de bens imóveis estaduais, à União Federal e a outras entidades de direito público, federais ou estaduais, a juízo do Governo do Estado;

d) tal procedimento não traz prejuízo ao erário do Estado, porquanto o valor da operação não pode ser inferior ao da desapropriação correspondente;

e) tratando-se de operação de interesse social do Estado, seja o imóvel edificado pela CEPE-1, conforme autorizado pelo art. 1.º da Lei n.º 1.236, de 1967, seja pelo IPEG, não se desvirtuará a finalidade específica da desapropriação, uma vez que ambos os órgãos representativos do Estado agirão em nome deste para consecução do plano habitacional do elevado interesse do Estado da Guanabara.

Como o assunto interessa a todos as demais entidades estaduais e ao próprio Estado da Guanabara, sugiro, no sentido de se evitar interper-

tações variadas ou divergentes no âmbito geral da Administração, seja cuidada a Douta Procuradoria-Geral do Estado, a quem incumbe a uniformização do procedimento jurídico do Estado.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 1968.

EDSON DE ALMEIDA BRASIL.
Procurador do Estado

IMÓVEL VINCULADO AO PLANO DE REALIZAÇÕES DA SURSAN. COMPETÊNCIA PARA A OUTORGA DE PERMISSÃO DE USO

1. A Montreal Montagem e Representações S. A. pleiteia receber em locação da SURSAN o imóvel situado junto e antes do prédio de número 53 da Rua Farani, para ampliar suas instalações empresariais.

O imóvel foi desapropriado para a execução da obra de ligação do Cais do Pôrto com Copacabana (trecho da Praia de Botafogo—Túnel Catumbi — Laranjeiras). Encontra-se registrado no R. G. I. como próprio estadual. Está atingido pelo PA 8494, projetando-se construir no local uma praça que absorverá toda a área do imóvel.

Trata-se, portanto, de imóvel de propriedade do Estado da Guanabara, vinculado ao Plano de Realizações cuja administração foi delegada à SURSAN pela Lei n.º 899, de 1957.

2. Inicialmente cabe ressaltar que, embora se refira a locação, a Requerente está pleiteando na verdade permissão de uso mediante ocupação a título precário. O Decreto "N" n.º 960, de 23 de novembro de 1967, em que a própria Requerente fundamenta seu pedido, trata deste último instituto, e não da locação.

Aliás, no caso, a locação seria inviável, já que se projeta para o local obra de urbanização. De resto, por força do artigo 114 do Código de Contabilidade Pública do Estado, a locação será obrigatoriamente precedida de concorrência pública.

Sendo ocupação a título precário, obviamente não poderá ser por prazo certo, como deseja a Requerente. Será forçosamente por prazo indeterminado, revogável a qualquer tempo por ato discricionário e unilateral da Administração.

3. É a SURSAN competente para permitir a ocupação a título precário dos imóveis vinculados ao Plano de Realizações?

Como a administração do Plano de Realizações foi delegada à SURSAN pelo artigo 5.º da Lei n.º 899, a indagação tem fundamento, embora seja de tradição no Estado que tais permissões sejam outorgadas pelo Departamento do Patrimônio da Secretaria de Finanças.