

PARECER Nº 13/78-ENL

Imóveis do patrimônio do Município do Rio de Janeiro — Vigência do Decreto-Lei Complementar nº 3, de 24/10/69 — Permuta de bens imóveis: desnecessidade de autorização legislativa específica — Promessa de permuta entre o Município e a Caixa Econômica Federal (áreas na Cidade Nova e outra contígua ao Forte de Copacabana).

Proc.: 01/02.100/78

1. Consulta o Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro sobre pedido informal de esclarecimentos formulado pelo Conselho de Contas dos Municípios com referência ao Termo de Promessa de Permuta assinado em 16/03/1978, entre o MUNICÍPIO e a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (imóveis da Cidade Nova e contíguos ao Forte de Copacabana).

Os esclarecimentos se referem à necessidade de autorização legislativa e à fundamentação legal mencionada no Termo.

2. VIGÊNCIA, NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, DO DECRETO-LEI COMPLEMENTAR Nº 3, DE 24/10/1969.

2.1 O Decreto-Lei nº 2, de 15/03/75, baixado pelo Governador do Estado com base no disposto nos artigos 13, § 1º e 14, § único da Lei Complementar nº 20, de 01/07/74, dispôs em seu artigo 2º que o Município do Rio de Janeiro se regerá:

“IV — pelas leis, decretos, regulamentos e demais disposições do antigo Estado da Guanabara, naquilo que seja pertinente à organização e competência municipais, e e que seja compatível com a Lei Complementar nº 20, de 01 de julho de 1974 e legislação posterior.”

2.2 Nessa mesma linha, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada a 23 de julho de 1975, determinou, em seu artigo 229, que

“Art. 229 — Continuam em vigor, enquanto não revogadas, explícita ou implicitamente, as leis do antigo Distrito Fe-

deral, dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, e as que dispõem sobre os serviços transferidos ao antigo Estado da Guanabara pela União, salvo as disposições colidentes com esta Constituição.”

2.3 Com o advento da Lei Orgânica dos Municípios (Lei Complementar nº 1, de 17/12/75), esse quadro não se alterou, pois o seu art. 186 assim estabeleceu:

“Até que seja promulgada lei que estruture organicamente o Município do Rio de Janeiro, seu regime legal será o constituído pelas leis, decretos, regulamentos e demais disposições do antigo Estado da Guanabara, naquilo que seja pertinente à organização e competência municipais.”

2.4 Por sua vez, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 3, de 22/09/76), no seu artigo 101 estatuiu que:

“Continua em vigor, enquanto não revogada, explícita ou implicitamente, a legislação dos antigos Distrito Federal e Estado da Guanabara, no que disser respeito à matéria municipal, salvo as disposições colidentes com a Constituição Estadual e com esta Lei Complementar.”

2.5 Estes dispositivos justificavam-se pela necessidade de não deixar o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO sem ordenamento jurídico, evitando-se a perplexidade de governantes e governados e a interrupção dos serviços públicos. De forma semelhante ao que foi estipulado para o novo ESTADO DO RIO DE JANEIRO, manteve-se toda a legislação anterior, enquanto não revogada.

Assim, jamais teve esta Procuradoria Geral do Estado qualquer dúvida de que, com referência ao Município do Rio de Janeiro, está em vigor, no que se refere à matéria municipal, o Decreto-Lei Complementar nº 3, de 24/10/1969, do antigo Estado da Guanabara. Este Decreto-Lei, no que se refere à organização e competência municipais, encontra-se em vigor, pois não foi revogado, explícita ou implicitamente, pela legislação posterior, ordinária ou constitucional.

2.6 Esta posição não se alterou com o advento da Lei Complementar Estadual nº 8, de 25/10/77, que revogou o citado Decreto-Lei

Complementar nº 3/69, baixando novas normas que regulariam os bens imóveis do Estado. Essa revogação, como é óbvio, só se operou para o Estado do Rio de Janeiro, jamais para o Município.

O Município do Rio de Janeiro, pelos preceitos constitucionais e legais antes transcritos, teve incorporadas ao seu regramento jurídico as normas daquele diploma legislativo, até que editadas novas. Enquanto isto não ocorrer, é evidente que todas as normas do Decreto-Lei Complementar nº 3/69, aplicáveis ao Município do Rio de Janeiro, continuam em plena vigência para este, por compatíveis com a Constituição do Estado e com a Lei Orgânica do mesmo Município.

Entender de forma diversa seria admitir pudesse o Estado do Rio de Janeiro continuar legislando para o Município do Rio de Janeiro, faculdade excepcional que há muito cessou. Pior ainda: legislar pela forma mais insustentável possível, qual a de apenas revogar a legislação vigente, deixando o Município carente de qualquer norma, já que ninguém sustentaria pudesse o Estado impor-lhe a nova legislação que baixou em substituição à revogada.

Nessa mesma linha a Procuradoria já decidiu em hipótese semelhante, ao entender que a revogação do Decreto "E" 6.020, de 31/01/1973, que regulava, entre outros assuntos, o Processo Administrativo, pelo Decreto Estadual nº 2.030, de 11/08/1978, não implicou na revogação dos preceitos daquele com relação ao Município do Rio de Janeiro, que por eles continuará se regendo até que baixadas novas normas pelo Poder Executivo Municipal, único órgão hoje competente para legislar sobre o assunto.

3. PERMUTA DE BENS IMÓVEIS: DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA.

3.1 O Decreto-Lei Complementar nº 3, de 24/10/1969, ao cuidar dos atos de alienação de bens imóveis (Capítulo I), prescreve, em seu artigo 11, que estes bens podem ser alienados mediante:

"III — permuta, precedida de avaliação dos imóveis a serem trocados."

Esta norma estava em perfeita consonância com a Constituição Estadual de 1967, sob cuja égide foi baixado o Decreto-Lei Complemen-

tar nº 3/69, pois o artigo 8º, nº VII, daquela atribuiu à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, a fixação de

"normas gerais sobre alienação, permuta, cessão, arrendamento ou aquisição de bens públicos."

Além disso, em seu artigo 68, § 4º, não havia (ao contrário do que ocorrera com a Constituição de 1961, artigo 44, § 5º) qualquer dispositivo vedatório de alienação por permuta. E nem poderia haver, face ao já disposto no citado artigo 8º, VII.

3.2 Com o advento da Carta Estadual de 1969 a questão não se alterou, já que esta manteve à Assembléia Legislativa aquela competência para a fixação de normas gerais sobre a alienação de bens imóveis, com menção expressa à permuta. (art. 9º, VII). E seu artigo 71, § 4º, silenciou, como a anterior, sobre o assunto, não contendo qualquer proibição às alienações por permuta.

3.3 A fusão encontrou, assim, em plena vigência a aludida norma do Decreto-Lei Complementar nº 3/69, sobre a permuta de bens imóveis (art. 11, III) no Estado da Guanabara, norma que após ela continuou em vigor tanto para o novo Estado (aqui por força do disposto no Decreto-Lei nº 1, de 15/03/75, artigo 2º, III e no que estabeleceu o artigo 23 do Decreto-Lei nº 21, de 15/03/75) como para o Município do Rio de Janeiro (Decreto-Lei nº 2, de 15/03/75, art. 2º, IV, citado).

Essa legislação não sofreu qualquer alteração na parte que nos interessa, durante o período em que o Governador do Estado legislou também para o Município.

3.4 A Constituição do novo Estado, promulgada aos 23/07/75, ao tratar do patrimônio dos Municípios assim dispôs em seu artigo 169, § 2º:

"Os bens imóveis do Município não poderão ser objeto de doação ou de cessão gratuita, cabendo à lei autorizar-lhes a alienação, sempre precedida de concorrência pública, salvo se o adquirente for pessoa jurídica de direito público interno ou empresa pública federal, estadual ou municipal."

Ao tratar da competência das Câmaras Municipais, atribuiu-lhes a de, com a sanção do Prefeito,

“autorizar a alienação, cessão, arrendamento ou doação de bens, nos termos da lei” (artigo 185, VII).

Não houve, como se vê (porque se teve por desnecessário) destaque especial para a **permuta**, que é forma de alienação.

3.5 Tendo em vista o art. 229 da Constituição do Estado, já citado — e como a própria Constituição não vedou a **permuta** (e ao contrário, com referência ao Estado expressamente a mencionou no art. 34, VI) — uma conclusão se impõe: o Decreto-Lei Complementar nº 3, de 1969, continuou, no particular, em plena vigência, após o advento da Carta Estadual de 23/07/75, tanto para o Estado como para o Município do Rio de Janeiro.

Como mencionado, a Constituição do Estado, com referência aos bens imóveis dos Municípios, declara que cabe

“à lei autorizar-lhes a alienação” (artigo 169, § 2º)

e que à Câmara Municipal compete

“autorizar a alienação. . . nos termos da lei.” (artigo 185, VII).

Esta lei é a lei genérica, já vigorante no antigo Estado da Guanabara e **jamaís uma lei específica** para cada caso.

Não existe, portanto, qualquer incompatibilidade, no ponto, entre a Constituição do Estado e o Decreto-Lei Complementar nº 3, de 1969.

3.6 Por outro lado, o Decreto-Lei Complementar nº 3/69 não é incompatível, no que tange à alienação de bens imóveis por permuta, com a própria Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

De fato, na Lei Complementar nº 3, de 22/09/76, o que há de invocável a propósito do tema em exame são as disposições dos artigos

27, VI e 80. O primeiro atribui à Câmara, com a sanção do Prefeito, competência para

“autorizar, nos termos da Constituição Estadual, a alienação ou cessão dos bens do Município, salvo quando se tratar de matéria regulada pela legislação federal.”

e o segundo (o artigo 80) assim dispõe:

“A lei determinará as **normas** para que o Poder Executivo possa promover a aquisição ou a alienação de imóveis, constando entre elas a prévia avaliação e a obrigatoriedade de concorrência pública para a alienação, salvo se o adquirente for pessoa jurídica de direito público interno, ou empresa pública federal, estadual ou municipal.” (grifo nosso).

Ora, a competência da Câmara, por força do artigo 27, VI, foi expressa e até mesmo desnecessariamente prevista para autorizar, “**nos termos da Constituição Estadual**”, a alienação dos bens municipais.

Esse dispositivo tem que ser entendido em conjugação com o artigo 80, acima transcrito, que deixa bem claro ser da competência da Câmara apenas a fixação, por lei, das **normas gerais** para a aquisição ou alienação dos bens imóveis e não a edição, casuisticamente, de leis meramente autorizativas para uma alienação que somente poderá processar-se na conformidade das mesmas **normas gerais** por ela baixadas.

3.7 Por outro lado, essa competência da Câmara, a que se refere o artigo 27, VI, com expresse condicionamento à Constituição Estadual, liga-se ao já transcrito texto do artigo 169, § 2º, desta última, no qual a lei aludida outra não pode ser senão a lei geral, fixadora das **normas genéricas** sobre a alienação, a teor do que se vê em seu artigo 34, VI, no que se refere a bens do Estado.

3.8 É interessante assinalar que o legislador estadual propositamente deu à matéria trato diverso nas duas Leis Orgânicas que editou: a geral e a específica para o Município do Rio de Janeiro. Na primeira (Lei Complementar nº 1, de 17/12/1975) fez inserir disposições **específicas** sobre a aquisição de bens imóveis por permuta (art. 131) e

sobre a alienação de imóveis, exigindo expressamente autorização legislativa (135, I), enquanto na segunda dispôs pela forma acima.

3.9 Assim, demonstrada a compatibilidade das normas do Decreto-Lei Complementar nº 3/69 com as da Constituição do Estado e as da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, não há como negar que enquanto não editada norma específica impondo em cada alienação (inclusive na que se der **por permuta**) **prévia autorização legislativa**, este último requisito não se poderá ter por exigível, por não contido no direito positivo aplicável: a norma do mencionado Decreto-Lei Complementar nº 3/69, que nas alienações **por permuta** se contenta com a prévia "avaliação dos imóveis a serem trocados" (art. 11, nº III).

3.10 Ressalte-se, por necessário, que a edição dessa norma específica que exigisse para cada alienação prévia autorização legislativa teria que ser forçosamente precedida de alteração da Lei Complementar do Município do Rio de Janeiro, que, como já vimos, em seu art. 80 atribuiu ao Legislativo Municipal competência apenas para fixar as normas gerais sob as quais o Poder Executivo promoveria a alienação dos bens imóveis, não bastando para infirmar a tese a invocação do art. 27, VI, cujo sentido real se fixou atrás.

4. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL MENCIONADA NO TERMO.

O Termo assinado menciona, como fundamento do ato, os arts. 62, XX e 83, I, da Lei Complementar nº 3, de 22/9/76. O primeiro deles se refere à competência para autorizar a utilização dos bens públicos municipais e o segundo à permuta de bens móveis.

Trata-se de evidente equívoco, que, entretanto, não invalida o ato, já que o Prefeito, como assinalado, tem competência para praticá-lo, na forma da Lei Orgânica do Município (artigos 62, I, III — 8º, XVII — 80 — 101) e artigos 9º e 11, III do Decreto-Lei Complementar nº 3, de 1969.

O defeito, de aspecto meramente formal, poderá ser retificado quando da assinatura do termo definitivo de permuta.

5. CONCLUSÃO.

Pelo exposto, concluímos que o Termo de promessa de permuta, assinado em 16/03/1978, entre o Município do Rio de Janeiro e a Cai-

xa Econômica Federal, está conforme à Constituição do Estado e à legislação municipal vigente sobre a matéria, devendo, contudo, ser retificado quando da efetivação da permuta, quanto aos fundamentos legais mencionados em seu preâmbulo.

É o meu parecer.

Rio, 29 de novembro de 1978,

Eugenio Noronha Lopes
Procurador do Estado
Assessor do Procurador-Geral

Aprovo.

Ao Gabinete do Exmo. Sr. Prefeito.

Em 29/11/78

Roberto Paraiso Rocha
Procurador-Geral do Estado