

PROCURADORIA DO PATRIMÔNIO E DO MEIO AMBIENTE

Parecer nº 13/2000 – Marcello Cinelli de Paula Freitas

Cessão de uso de imóvel estadual – possibilidade de revogação por parte do Poder Público – Prazo determinado – Provável indenização.

Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado,

Trata, o presente Processo Administrativo, de modalidade de uso privativo de bem público por Pessoa Jurídica de Direito Privado, no qual incumbe à Procuradoria-Geral do emitir parecer acerca da possibilidade de revogação do ato concedido.

Inicia com a contranotificação (realizada em março de 2000) da **Associação de Assistência ao Adolescente**, dirigida ao **Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA**, em que se insurge contra a solicitação do Poder Público de atualizar o valor da ocupação, com vistas a adequá-lo aos valores praticados no mercado; bem como contra a possibilidade de desocupar o bem antes do término do prazo estipulado (*vide* fls. 03, nº 07).

A Associação de Assistência ao Adolescente é uma associação civil, sem fins lucrativos, fundada e instalada nesta cidade desde janeiro de 1950. Há quarenta anos encontra-se sediada na Rua Othon Bezerra de Mello nº 187, no bairro Jardim Botânico. Tem por objeto prestar assistência social e educacional, através da concessão de bolsa de estudo, visando à formação integral dos jovens, selecionados pelo critério de capacidade intelectual e necessidade econômica. Sendo custeada por recursos provenientes de doações de particulares e empresas, recebe do Estado permissão para usar o bem público onde tem sede – em 22 de agosto de 1994.

Cumprе ressaltar que o referido “*Termo de Cessão de Uso*” (fls. 20 a 26) releva a possibilidade da Associação em utilizar o bem (registrado em nome do RIOPREVIDÊNCIA) – para os fins especificados, pelo prazo prefixado de dez anos, mediante o pagamento da importância de 1,5 UFERJ a título de remuneração.

Acontece que, após vistoria realizada no imóvel pela Gerência de Administração Imobiliária, foi lavrado laudo de avaliação que sobrelevou a importância econômica do próprio estadual, estimando o valor atualizado da taxa de ocupação no montante de 4.138,95 UFIRs. Registre-se que se trata de “*imóvel localizado em Bairro muito valorizado pelo Mercado Imobiliário, e cuja renda derivada da contraprestação de seu uso ou alienação*”

pode ser transformada em consideráveis recursos financeiros a serem destinados ao custeio dos proventos e pensões devidos aos beneficiários do RIOPREVIDÊNCIA” (segundo manifestação da Assessoria Jurídica da Autarquia estadual, a fls. 37).

Este o resumo do processo, que nos autoriza a prosseguir com o exame das questões jurídicas pertinentes.

Preliminarmente, é de notar-se que o Termo de Cessão de Uso foi devidamente empregado – tendo em vista a redação do art. 40 da LC nº 8, de 25 de outubro de 1977, abaixo transcrito:

Art. 40 – O Poder Executivo poderá ceder, mediante remuneração ou encargos, o uso de imóveis do Estado, pelo prazo máximo de 10 anos, a pessoa jurídica de direito privado de relevante valor social. Se o cessionário for pessoa jurídica de direito público interno, entidade componente de sua respectiva administração indireta ou fundação instituída pelo Poder Público, a cessão de uso, a critério do Governador, poderá ser a título gratuito e sem limitação de prazo.

Pelo exposto acima, cumpre concluir que não se trata aqui de discutir o relevante valor social da pessoa jurídica em questão – mesmo porque este parece inegável; nem sequer tecer considerações acerca do ínfimo valor cobrado à cessionária, pois que, como bem menciona o Dr. Luiz Carlos Guimarães Castro (*in Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado*, nº 43, p. 151 – parecer nº 10/88), em parecer erigido a esta douta Procuradoria, “*não se cede o uso para apurar receita sobre um bem patrimonial disponível, mas com um objetivo de interesse público em face do relevante valor social do empreendimento, no imóvel, a ser realizado*”. Da mesma forma, não guarda prudência questionar os dispositivos do referido termo celebrado, uma vez que não nos parece necessário fazê-lo para apreciar a situação em pauta.

Superada, portanto, a discussão anterior, cumpre ministrar pronunciamento acerca da possibilidade de revogação do ato em questão.

Antes de qualquer consideração específica, vale lembrar que o Estado – nos negócios jurídicos em que se envolve – possui prerrogativas próprias do Direito Público que lhe garantem posição de supremacia em relação aos particulares – sobrelevando o interesse coletivo em relação a qualquer interesse individual. Com muito mais razão, quando ao Estado pertence a propriedade de determinado bem, estas prerrogativas tornam-se mais nítidas, pelo que autorizam – a qualquer tempo – a rescisão contratual ou

a revogação dos atos administrativos, dependendo do caso. No que tange à cessão de uso, em especial, é pacífico, na doutrina, que a revogação é lícita, mesmo porque uma das características principais desta modalidade de uso privativo de bens públicos é a precariedade, que permite a retomada do bem, desde que através do mesmo instrumento jurídico utilizado para ceder seu uso.

Nesta seara, não é demais destacar: em Direito Administrativo é pacífico o entendimento segundo o qual a rescisão unilateral dos contratos administrativos, ou a revogação dos atos administrativos, como preceito de ordem pública, é sempre possível, podendo ocorrer tanto por inadimplência do contratante, quanto em razão de interesse público na cessação de normal execução do contrato.

Ante o interesse público de auferir vantagens pecuniárias tendentes a captar recursos para as atividades do RIOPREVIDÊNCIA – o que não nos cabe discutir – é correto mencionar a possibilidade de revogação, ainda que não tenha ocorrido qualquer inadimplência por parte do cessionário. Todavia, deve-se atentar para o aspecto de que foi acostado prazo determinado para o termo do contrato (10 anos) e que, nestes casos – muito embora o instrumento contratual descarte tal possibilidade – tem-se entendido (tanto em sede administrativa quanto jurisprudencial) que é devida indenização como forma de composição dos prejuízos decorrentes da revogação antecipada, desde que devidamente comprovados. Isto se verifica, uma vez que a aposição de termo gera para o particular uma expectativa de segurança, configurando uma relativa estabilidade.

Há de ressaltar, ainda, como último ponto de análise, que – apesar do interesse público envolvido na decisão de retomar o imóvel – não se deve olvidar o fato de que o próprio estadual está sendo ocupado por uma associação respeitável e de relevantíssimo valor social que, ao que tudo indica, cumpre, com zelo, uma função que se enquadra dentre as garantias tuteladas por nossa Magna Carta, qual seja, a educação – e que, inclusive, é uma das obrigações do Estado (enquanto gênero), não obstante ter-se a ciência de que – nem sempre – o Poder Público obtém o êxito desejado na realização de suas funções. Desta forma, é inconteste que a simples revogação do termo de cessão – ainda que possível – poderia suscitar conturbações políticas e sociais, talvez tão perniciosas ao Estado quanto a não utilização de seus bens patrimoniais para auferir os recursos necessários a sua efetiva atuação. Donde se conclui que deve-se conferir atenção especial à sugestão feita pela douta Assessora da RIOPREVIDÊNCIA, Dra. Isa da Rosa Barros, quanto à possibilidade de se oferecer à entidade um

imóvel mais modesto, onde pudesse desenvolver suas atividades assistenciais, e cuja taxa de ocupação estivesse ao seu alcance (fls. 37).

Isto posto, resta-nos concluir:

1. a revogação do termo de cessão de uso é possível, sobretudo pela sua precariedade, bem como por sua natureza discricionária;

2. por ter-se afixado prazo ao referido termo, criou-se relativa estabilidade para o particular, que, em tese, faz jus à indenização, **desde que comprove prejuízos efetivos;**

3. pode-se estudar a possibilidade de substituição do imóvel ocupado por outro, mais adequado à situação econômica da associação civil;

4. em caso de resistência à desocupação por parte do cessionário em sede administrativa, é lícito ao Estado promover a desocupação pela via judicial.

É como me parece.

Rio de Janeiro 06 de outubro de 2000

Marcello Cinelli de Paula Freitas
Procurador do Estado

VISTO

Aprovo o Parecer nº 13/2000–MCPF (fls. 41/45) do Procurador **Marcello Cinelli de Paula Freitas**, da Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente.

Como bem dito no parecer, é indiscutível o direito do ente público de revogar a cessão de uso, por razões de interesse público. Neste sentido é o entendimento da unanimidade da doutrina, como se vê pela lição – que aqui se cita por todas – da ilustre administrativista MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *verbis*:

“Desde que se atente para o sentido do vocábulo precariedade, pode-se acrescentá-la como terceira característica do uso privativo.

José Cretella Júnior (1972:106), a propósito do uso privativo, aponta dois sentidos que pode reunir o vocábulo precariedade:

‘a) revogável a qualquer tempo, por iniciativa da Administração, com ou sem indenização, e, nesse caso, tanto as permissões como as concessões são sempre precárias;

b) outorga para utilização privativa do bem público sem prazo fixo, revogável, pois, sem indenização’.

A precariedade que está sempre presente em todas as modalidades de uso privativo corresponde àquele primeiro sentido, pois, mesmo que a outorga seja feita por contrato, com prazo determinado, é possível a sua revogação por motivo de interesse público” (in Direito Administrativo, Atlas, 3ª ed., p. 387 – grifou-se).

Com base em tais fundamentos, pois, cabe ao RIOPREVIDÊNCIA, na qualidade de atual proprietário do imóvel (sucessor do Estado do Rio de Janeiro), promover a revogação da cessão de uso, com a assinalação de prazo de trinta dias para a desocupação do bem, sob pena de, recalitrando a ocupante, ficar caracterizado o esbulho possessório e, em decorrência, ser imediatamente ajuizada ação de reintegração de posse.

Ao Gabinete Civil, para ciência, solicitando a posterior remessa ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA.

Em 25 de outubro de 2000

Francesco Conte
Procurador-Geral do Estado

Processo nº E-01/300.250/00