

**Procuradoria de Patrimônio e Meio Ambiente**  
**Parecer n. 01/2005 – Renata Guimarães Soares Bechara**  
Rio de Janeiro, 7 de junho de 2005.

Processo n.º E-01/0041/2005

Bens imóveis do Estado do Rio de Janeiro – Permissão  
de Uso – Remuneração – Critérios

Senhora Procuradora-Chefe,

1. Solicita o Sr. Superintendente de Patrimônio Imobiliário do Estado a manifestação da Procuradoria Geral do Estado a respeito de critérios a serem estabelecidos para se determinar o valor da remuneração pelo uso de imóveis estaduais em várias situações a seguir discriminadas.
2. Questiona o Sr. Superintendente a necessidade ou não de se aplicar os mesmos parâmetros de remuneração de imóveis estabelecidos no mercado privado para determinar a remuneração pelo uso de imóveis públicos nos seguintes casos:

- (i) **“imóveis funcionais”**, caracterizados como aqueles utilizados por servidores destinados à residência para fins de vigilância e/ou zeladoria (residência de caráter obrigatório);
- (ii) **imóveis destinados à exploração lucrativa** de serviços considerados úteis à repartição, tais como cantina, bar, lanchonete, papelaria, reprodução gráfica, caixa eletrônico, etc;
- (iii) **cessão de uso ou permissão de uso de imóveis** quando o beneficiário for pessoa jurídica de direito público interno ou entidade componente da Administração Indireta Estadual.

3. Quanto à situação descrita no item (i), uso de imóveis em caráter obrigatório, sustenta o Sr. Superintendente que, por serem imóveis excluídos do mercado imobiliário privado, nos termos dos artigos 99, 100 e 103 do Novo Código Civil, deveriam ser estabelecidos critérios objetivos para a fixação dos valores das contraprestações pelo seu uso, e que não haveria como comparar um aluguel de imóvel no mercado imobiliário com o uso de um imóvel para residência dentro de uma escola ou de um parque, com restrições de uso e com eventual ausência do ocupante nos fins de semana ou feriados.
4. Sugere, assim, o Sr. Superintendente, que para a fixação da remuneração pelo uso do imóvel por servidor ativo no caso do item (i) acima,

poderiam ser aplicados percentuais de desconto em folha na proporção de 10 a 15% sobre os vencimentos do servidor, conforme o caso, sem prejuízo da realização de procedimento seletivo impessoal para a escolha do servidor que irá residir no imóvel.

5. Na hipótese do item (ii), imóveis públicos utilizados com fins lucrativos, indaga a respeito da aplicação dos critérios de remuneração do mercado imobiliário privado na utilização de imóveis públicos sob o argumento de que não se poderia comparar uma cantina de escola ou de um hospital com um bar da esquina, e propõe sejam utilizados como parâmetro para remuneração neste casos a fórmula sugerida pela Coordenadoria de Engenharia e Projetos da SUPATI no processo administrativo n. E-01/3042/04, juntado na capa de documentos em apenso ao presente, que ora junto a esse parecer.

6. Por fim, quanto à situação prevista no item (iii), utilização de bens imóveis por outros entes da administração, argumenta que poderia ser aplicada à hipótese o disposto na segunda parte do *caput* do artigo 40 da Lei Complementar n. 8/77, sem se fixar na remuneração de imóveis do mercado imobiliário privado, sugerindo que o uso de tais imóveis se dê de modo gratuito, a critério do Governador do Estado.

7. Esclareça-se que na capa de documentos anexa a este procedimento, foram juntados pareceres da Procuradoria-Geral do Estado a respeito de critérios de remuneração de imóveis estaduais utilizados em caráter não obrigatório por servidores públicos.

8. Este o relatório.

#### **A) REMUNERAÇÃO PELO USO DE BENS PÚBLICOS**

9. O que, em resumo, parece questionar o Sr. Superintendente da SUPATI é se a aplicação dos valores de mercado imobiliário seria razoável em face de peculiaridades que envolvem o uso, por particulares ou por outros entes da Administração, com ou sem intuito lucrativo, de bens públicos, utilização essa que também atenderia a interesses públicos.

10. Sustenta o Sr. Superintendente da SUPATI que, por estarem fora do mercado imobiliário, porquanto são inalienáveis (arts. 99, 100 e 103), a remuneração destes imóveis poderia ser estabelecida mediante a aplicação de critérios objetivos, como aqueles propostos pela COENP no processo administrativo n. E-01/3042/04 (cópia anexa), e não a remuneração de mercado.

11. O cerne da discussão a respeito da remuneração pelo uso de imóveis nas hipóteses apontadas pelo Sr. Superintendente da SUPATI surge da orientação firmada a partir do Parecer n. 5/99 – LAMGS, e reiterada em diversos pareceres da PGE (todos juntados na capa de documentos em anexo), no sentido de que “a Lei Estadual n. 3.189/99 (instituidora do RioPrevidência), em norma extensível ao Estado do Rio de Janeiro, estabeleceu que “os valores praticados pelo mercado imobiliário” passariam a constituir o parâmetro

único para a fixação da contraprestação pelo uso de imóveis públicos” (sem grifos no original).

12. Note-se que no Parecer 5/99-LAMGS, o ilustre Procurador do Estado, Luís Alberto Miranda Garcia de Souza, tratou de analisar critérios de remuneração nas permissões de uso de imóvel, em caráter não obrigatório, por servidor público, e concluiu que a partir da Lei Estadual 3189/99 não mais prevaleceriam “os balizamentos previstos no art. 30 da Lei Complementar estadual n. 8/77, segundo os quais, nas permissões de uso em favor de servidor público, em caráter não obrigatório, a remuneração se conteria nos limites de 10 a 20% sobre o valor dos respectivos vencimentos”.

13. Para concluir que a remuneração pelo uso de imóveis para a residência de servidores em caráter não-obrigatório deveria observar os parâmetros de mercado, o ilustre Procurador baseou-se no fato de que, neste caso, o uso do imóvel público estava relacionado exclusivamente ao interesse particular do servidor.

14. Significa dizer, assim, que não é o fato de o imóvel público ser inalienável, como sustentado pela SUPATI, que determinará se a remuneração pelo seu uso obedecerá ou não aos valores de mercado imobiliário, afinal, todos os imóveis do Estado são, em princípio, inalienáveis. Como se viu na hipótese examinada no Parecer 5/99 LAMGS, o imóvel era público e inalienável, mas o seu uso deverá ser remunerado nos padrões do mercado imobiliário.

15. E com base no que preceitua a Lei 3189/99, entendeu-se que a remuneração pelo uso de imóveis públicos nos quais eram exploradas uma churrascaria (Parecer 02/00-LAMGS) e uma igreja (processo administrativo E-14/000.239/98) deve se pautar nos valores vigentes no mercado.

16. Portanto, considerando as diversas manifestações desta PGE, parece-nos que, o que se deve levar em conta ao se estabelecer o valor da remuneração pelo uso de bem público, é verificar se esse uso atende a finalidade exclusivamente pública ou privada, ou, ainda, se atenderia, concomitantemente, aos dois interesses.

17. Vê-se que nos casos analisados nos pareceres ns. 5/99-LAMGS, 02/00-LAMGS e no processo administrativo E.14/000.239/98, não havia qualquer interesse do Estado nas atividades exploradas nos imóveis.

18. Assim, independentemente de o gestor do bem ser o RioPrevidência ou o Estado, e independentemente da remuneração dos bens do RioPrevidência ter ou não finalidade diversa da dos bens do Estado, tal como sustenta a SUPATI, a regra, que continua a prevalecer quanto à remuneração pelo uso de imóveis do Estado, é aquela no sentido de aplicação da remuneração de mercado, tal como estabelece o artigo 30, da Lei Estadual n. 3.189/99, *verbis*:

“Art. 30. Respeitado o disposto nesta lei, aplica-se, no que couber, aos bens imóveis pertencentes ao Fundo, a Lei Complementar n. 8, de 25 de outubro de 1977, com suas modificações.

§ 1º – A gestão dos bens imóveis independe de autorização do Governador do Estado e será realizada utilizando-se, por parâmetros, os valores praticados pelo mercado imobiliário.

§ 2º –

§ 3º –

§ 4º – A presente lei também aplica-se à utilizações de imóveis regularmente concedidas pelo Estado a qualquer título. (sem grifos no original)

19. Não há, desse modo, qualquer reparo a ser feito quanto ao entendimento firmado no Parecer 5/99-LAMGS, e naqueles outros que o seguiram, a respeito da remuneração pelo uso de imóveis em que o particular é o único interessado e no qual não se cogita qualquer interesse público, situação essa que preserva, inclusive, o princípio da isonomia.

20. Contudo, a regra da remuneração do uso dos imóveis a preços de mercado não é absoluta. Hipóteses há em que o uso do imóvel público por particular, com ou sem intuito lucrativo, também atende aos interesses da Administração. Nestes casos, a Administração deverá analisar em que medida a destinação que será dada pelo particular ao bem público atende, também, a finalidades e a interesses públicos.

21. Feitas tais observações, passa-se a examinar as propostas de remuneração pelo uso de bens públicos, tais como aqueles imóveis destinados à residência de servidor público em caráter obrigatório, cantinas de escola, hospitais e outras situações.

### RESIDÊNCIA DE SERVIDOR EM CARÁTER OBRIGATÓRIO

22. A primeira hipótese a ser analisada diz respeito à residência de servidor público em caráter obrigatório em imóvel do Estado, hipótese em que, de um lado, o Estado, por seu próprio interesse, precisa da ocupação do bem, e, de outro, o servidor público, que precisa de um local para morar. Há, neste caso, interesses de ambas as partes.

23. Se há, também, em proveito da Administração, a necessidade de que um servidor resida em um imóvel público, parece-nos que a remuneração pelo uso não poderia ser a mesma que seria cobrada pelo uso de um imóvel em caráter não obrigatório, porquanto a moradia do servidor permite que o servidor fique à disposição do Administrador, além de o auxiliar no desempenho das suas atribuições.

24. Em resumo, a moradia do empregado relacionado às suas funções constitui “uma forma de o empregado poder realizar o trabalho”, na lição de SERGIO PINTO MARTINS, que conclui que “o não fornecimento da

habitação poderia, em princípio, inviabilizar a prestação labora, dada a necessidade de residir no local de trabalho para atender prontamente o empregador em qualquer necessidade” (Direito do Trabalho, ed. Jurídico Atlas, 8ª ed, p. 191).

25. Embora as citações acima digam respeito à situação analisada sob a ótica do Direito do Trabalho, são perfeitamente ajustadas à situação do servidor público que reside em imóvel público em caráter obrigatório.

26. Deve ser frisado que, no Direito do Trabalho, se a moradia, fornecida pelo empregador, for gratuita, assumirá, a prestação, natureza salarial (salário *in natura*). Caso contrário, se o benefício não for gratuito, mas com ônus para o empregado, descaracterizada estará a natureza salarial da utilidade.

27. A moradia, nos casos em que não se caracteriza como salário *in natura*, é geralmente concedida aos empregados mediante uma remuneração (aluguel), que, em muitas das vezes, é simbólica, arcando o empregador com uma parte dos custos da moradia quando esta não for de sua propriedade, até como forma de evitar a gratuidade da prestação, que poderá representar pagamento de salário, com inúmeras conseqüências e incrementos na remuneração do empregado.

28. Esta mesma situação que ocorre na iniciativa privada pode, também, verificar-se, *mutatis mutandis*, na Administração Pública, que, em muitos casos, também, impescinde da ocupação de imóveis por servidores, que os utilizariam para a sua moradia. Parece-nos, assim, que, à semelhança do que acontece no Direito do Trabalho, a regra do valor de mercado imobiliário para estabelecer a remuneração pelo uso de bens imóveis públicos destinados à residência obrigatória de servidor comportaria uma exceção.

29. Assim, a remuneração pelo uso dos imóveis do Estado poderia, tal como sugerido pela SUPATI, poderá ser fixada entre 10 e 15% dos vencimentos do servidor, observado o que determina o Visto do Procurador-Geral aposto no Parecer 1/01-AFMF (cópia na capa de documentos), remuneração essa que atenderia bem à finalidade da ocupação do bem.

30. Note-se que a Coordenadoria de Engenharia e Projetos da SUPATI (“COENP”), no processo n. E-01/3042/04 (cópia anexa), apresenta proposta de remuneração de imóveis destinados à residência diversa daquela revelada pelo Sr. Superintendente da SUPATI às fls. 02/03 deste administrativo.

31. Para estabelecer a remuneração dos imóveis utilizados como residência por servidores, em caráter obrigatório, a COENP se baseou em três critérios: (a) a tipificação e a funcionalidade do imóvel; (b) fator correspondente ao estado de conservação do imóvel e (c) à localização da unidade de ensino (para aqueles imóveis residenciais localizados em prédios de escola pública).

32. Tem-se, assim, que a proposta da COENP também privilegia o princípio da isonomia, pois estabelece, com base em critérios objetivos, a remuneração pelo uso de tais bens, isto é, em oposição à remuneração calculada com base nos vencimentos do servidor que irá ocupar o imóvel, caso em que a

remuneração pelo uso sofrerá variação de acordo com os estímulos de que utilizará o imóvel.

33. Tem-se, assim, que todos as duas propostas atendem aos objetivos da Administração e os interesses daqueles que o ocupam, cabendo, assim, ao Administrador decidir, à luz dos critérios de conveniência e oportunidade, qual das duas propostas adotar.

34. Poder-se-ia, também, reunir aspectos das duas propostas apresentadas e formar uma terceira sugestão: adotar o critério do desconto nos vencimentos dos servidores, estabelecendo como limite os valores propostos pela COENP.

### CANTINAS E OUTRAS ATIVIDADES EXPLORADAS NAS DEPENDÊNCIAS DE ESCOLAS E ESPAÇOS EM HOSPITAIS

35. No que diz respeito à remuneração das cantinas de escola e das lanchonetes dos hospitais, o interesse da Administração, ao lado do particular, deverá, também, ser levado em conta na fixação da remuneração do uso bem. Nestes casos, a atividade do particular, ainda que lucrativa, atende a uma finalidade social/pública, complementa a atividade estatal explorada no mesmo espaço, e chega, em alguns casos, a suprir eventual omissão do Estado neste sentido.

36. É claro que não se pode dar ao uso de um imóvel para instalação de uma cantina de escola pública o mesmo tratamento da remuneração de uso por um “boteco da esquina”, tal como referido pela SUPATI, ainda que o boteco ocupasse um imóvel público.

37. A questão, parece-nos, não seria a de equipar o aluguel de um boteco com a remuneração de uma cantina de escola pelo simples fato de se tratar de um boteco ou de uma cantina, até porque as atividades desenvolvidas por ambos são lucrativas e cada um tem o seu público, o que faz parte do “risco do negócio”.

38. O aspecto que, a nosso ver, diferenciaria o valor da remuneração pelo uso de espaço público para a exploração de uma cantina de escola reside no fato de que a cantina de uma escola pública atende a um interesse público/social. Some-se a isso o fato de que as suas vendas são destinadas a um determinado público-alvo, de baixo poder aquisitivo, além de permanecer fechada por, pelo menos, dois meses por ano, por razões alheias ao dono do negócio. Há, assim, um interesse da Administração na exploração deste tipo de atividade em suas escolas.

39. Estes aspectos devem ser considerados na fixação da remuneração pelo uso de espaços públicos destinados à exploração de cantinas de escolas públicas, exatamente porque, insista-se, a ocupação também atende a uma finalidade pública e, sobretudo, auxilia o desempenho da atividade estatal. O mesmo critério parece-nos deva ser observado com a remuneração de espaços nas escolas destinados à papeleria, xerox etc.

40. Hipótese semelhante à das cantinas é a das lanchonetes de hospitais públicos, que também atendem a interesse do Estado e colabora com a atividade desenvolvida pelos hospitais.

41. Por tais motivos, a fixação de remuneração destes espaços deverá levar em consideração outros aspectos que não aquele, per se, do valor de mercado do imóvel para fins locatícios. E, neste diapasão, a proposta da Coordenadoria de Engenharia e Projetos da SUPATI, contida no processo administrativo n. E-01/3042/02 (cópia anexada na capa de documentos), estabelecendo parâmetros para se fixar a remuneração destes bens públicos (tais como, localização da escola, poder aquisitivo dos alunos, a área cedida, número de alunos, professores, etc), parece atender bem tanto ao interesse público como privado.

42. Note-se que, nestes casos, não se estaria infringindo a norma do artigo 30, §§ 1º e 4º, da Lei Estadual n. 3.189/99, uma vez que o valor obtido nos termos da fórmula da COENP, representaria, de fato, a remuneração de uma cantina de escola pública ou de uma lanchonete localizada em hospital público.

43. Isto porque, o que as sugestões propostas não revelam nenhum ato de paternalismo, que a Lei 3189/99 pretendeu exterminar, mas sim, a adaptação do valor pelo uso do imóvel a uma determinada realidade fática. Aliás, é assim que são praticados e estabelecidos os valores de mercado.

44. Tal afirmação se confirma pelo fato de que a utilização de imóveis públicos depende de prévia licitação. Com isso, a remuneração do imóvel não será estabelecida em função da pessoa que ocupará o bem, mas será a mesma para qualquer um que venha ocupar o imóvel, exatamente, porque baseada em critérios objetivos, além de representar a remuneração cabível para a hipótese, independentemente de quem o ocupará.

### B) O ARTIGO 40 DA LEI COMPLEMENTAR N. 8/77

45. Por fim, cabe examinar a alegação da SUPATI no sentido de que a segunda parte do artigo 40 da Lei Complementar n. 8/77 (“LC 8/77”) não teria sido derogado pela artigo 30, § 1º, da Lei 3189/99, e sendo assim, propõe a não utilização de valores de mercado para a fixação da remuneração pela cessão de uso (ou permissão de uso) de imóveis na hipótese de ser o beneficiário pessoa jurídica de direito público interno ou entidade componente da Administração Pública Estadual.

46. O artigo 40 da Lei Complementar n. 8/77 assim dispõe, *verbis*:

“Art. 40 - O Poder Executivo poderá ceder, mediante remuneração ou encargo, o uso de imóveis do Estado, pelo prazo máximo de 10 (dez) anos, a pessoa jurídica de direito privado de relevante valor social. Se o cessionário for pessoa jurídica de direito 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.” (sem grifos no original)

47. Embora a LC 8/77 seja anterior à Constituição Estadual atualmente em vigor, foi por ela recepcionada naquilo que com ela não fosse conflitante. Assim, a respeito dos bens públicos e no que pertine à hipótese em exame, o *caput* do artigo 68 da Constituição Estadual estabelece que

“Art. 68 - **Os bens imóveis do Estado** não podem ser objeto de doação nem de utilização gratuita por terceiros, **salvo, mediante autorização do Governador, se o beneficiário for pessoa jurídica de direito público interno, entidade componente de sua administração indireta ou fundação instituída pelo Poder Público.**”

48. Vê-se, assim, que o disposto no artigo 40 da LC 8/77 não discrepa do que foi determinado pelo artigo 68 da Constituição Federal, permanecendo em vigor a faculdade do Governador do Estado de autorizar o uso gratuito de bens públicos por outras pessoas jurídicas de direito público interno, entidades componentes da Administração Pública Indireta e por Fundações instituídas pelo Poder Público.

49. O artigo 30, §§ 1º e 4º, da Lei 3189/99, transcrito no item 18 acima, somente estipulou que a remuneração pelo uso de bens imóveis do Estado obedeceria aos valores de mercado, como regra geral a ser seguida, e a segunda parte do artigo 40 da LC 8/77, trata de uma faculdade conferida ao Governador do Estado, com fundamento no artigo 68 da Constituição Federal.

50. Ou seja, tratam as citadas normas de situações diversas: uma, a respeito da forma de remuneração do bem público (art. 30, §§ 1º e 4º, da Lei 3189/99) e a outra coisa, da **faculdade** do Governador do Estado, contida no art. 40 da LC 8/77 *c/c* art. 68, CE, de ceder o uso de um imóvel, para determinadas pessoas, de modo gratuito.

51. Portanto, o artigo 30, §§ 1º e 4º, da Lei 3189/99, não derroga o artigo 40, da LC 8/77. Tampouco o disposto no artigo 40 da LC 8/77 tem o condão de afastar o que determina o artigo 30, da Lei 3189/99, uma vez que a remuneração pelo uso de imóveis estaduais continua tendo como regra o valor de mercado, independentemente de quem utilizará o bem, se um particular, se um ente da Administração Pública, se uma pessoa jurídica de direito público, se um servidor público.

52. No entanto, o Governador do Estado, à luz de critérios de conveniência e de oportunidade, poderá ceder, gratuitamente, o uso de seus bens nas condições estabelecidas na Constituição Estadual e na LC 8/77.

53. Como bem dito pela SUPATI, “*quem pode mais pode menos*”, isto é, se o Governador do Estado poderá, nos casos citados, ceder gratuitamente o uso de bens, poderá, também, nestes mesmos casos, permitir um valor abaixo do que seria o de mercado.

54. Por tais motivos, não há como se pré-fixar critérios para se remunerar o uso de bens públicos pelas pessoas citadas no artigo 68 da CE e no art. 40 da LC 8/77, porquanto a sua cessão e a forma de remuneração dependerá, exclusivamente, de decisão do Governador do Estado.

### **CONCLUSÃO**

55. Em resumo, conclui-se que a remuneração pelo uso de bens públicos deve ser fixada, em regra, com base em valores de mercado, a teor do que estabelece o artigo 30, §§ 1º e 4º, da Lei 3189/99.

56. No entanto, tal regra comporta exceções e dentre estas exceções, as propostas da SUPATI e da COENP atendem aos interesses da Administração, sem que representem violação ao princípio da isonomia na utilização de bens públicos que o artigo 30 da Lei 3189/99 pretende preservar.

57. É o que me parece, smj.

Rio de Janeiro, 7 de junho de 2005.

**RENATA GUIMARÃES SOARES BECHARA**  
Procuradora do Estado

Processo Administrativo n.º E-01/0041/2005

### **VISTO**

Aprovo o parecer n.º 01/2005-RGSB/PG-06, de fls. 08/21, da lavra da ilustre Procuradora do Estado RENATA GUIMARÃES SOARES BECHARA, igualmente acolhido pela Chefia da Procuradoria de Patrimônio e Meio Ambiente.

De acordo com o parecer ora aprovado, conclui-se que a remuneração pelo uso de bens públicos deve ser fixada, com base em valores de mercado, a teor do que estabelece o artigo 30, §§ 1º e 4º, da Lei n.º 3.189/99. As medidas propostas pela SUPATI e pela COENP afiguram-se exceções legítimas a tal regra, na medida em que atendem aos interesses da Administração Pública, em equilíbrio com o princípio da isonomia.

Ao Gabinete Civil, para ciência e posterior remessa a Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação, com vistas à Superintendência de Patrimônio Imobiliário – SUPATI.

Rio de Janeiro, 08 de agosto de 2005.

**FRANCESCO CONTE**  
Procurador-Geral do Estado