

tinha competência, à época em que firmou o contrato em exame — como agora também não tem — para arrendar, permitir ou conceder o uso de bens do Estado. Competia-lhe, então, alienar os bens desnecessários ao plano de obras que lhe cabia executar. Devia conservar e administrar certos logradouros, como o próprio Parque do Flamengo. Mas não podia transferir a utilização de qualquer bem ou porção de bem do Estado, temporariamente, a terceiros.

Dai porque o contrato todo — e já não apenas a cláusula décima-segunda da sua segunda parte — seria nulo de pleno direito, por incompetência de quem o firmou em nome do Estado, podendo esse vício ser reconhecido e proclamado, a qualquer tempo, pela própria administração.

Cabe analisar, por derradeiro, a competência do Exmo. Sr. Governador para a prática do ato impugnado pela SHELL, questão suscitada no item “6”, letra *a*, da petição de protesto. A arguição da SHELL — de incompetência do Chefe do Executivo — não tem consistência. O Governador pode avocar qualquer assunto que se ache no âmbito das atribuições do Poder Executivo, decidindo-o ele próprio. Se o Governador pode destituir, *ad nutum*, a autoridade competente para celebrar ou rescindir determinado contrato, com maior razão poderá determinar, conforme o caso, que ela o rescinda ou se abstenha de o renovar.

Por tudo isto me parece que o ato contra o qual a SHELL se insurge é perfeitamente legítimo, não sendo de atender a notificação requerida ao fim da petição de protesto, para que a Administração “se abstenha de prosseguir nas providências” destinadas à realização da anunciada que interesse público só existiria se o Estado estivesse disposto a usar, licitação.

É o meu parecer, salvo melhor juízo.

Em 27 de janeiro de 1972. — EDUARDO SEABRA FAGUNDES, Procurador do Estado.

**BEM PÚBLICO ESTADUAL — PRAÇA — EMPREGO DE SUBSOLO
EM GARAGEM — ALIENAÇÃO NECESSÁRIA — NEGÓCIO
SUI GENERIS**

O processo epigrafado, formado por determinação de V. Exa. nesta Procuradoria Geral do Estado, contém encaminhamento formal, em cartão oficial, de Ofício nº 476/72, expedido pelo Sr. Presidente da Petróleo Brasileiro S.A. — PETROBRÁS e endereçado ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, propondo negócio imobiliário entre aquela Empresa e o Governo Estadual. Tal tratativa, no original, está ora sob exame do SPU — da SOP, com rito de urgência fixado por Sua Excelência o Governador Chagas Freitas.

Em função dessa urgência, clausulada, pedimos vênias para (tendo sido extra-processo, longamente considerado o assunto nesta PRG) apre-

sentar nossas ponderações a V. Exa. de forma sucinta, quanto aos aspectos jurídicos de envolta no caso.

Dominando o estudo ficou o fato de que a área pretendida, pelos planos urbanísticos vigentes, se destina a praça ajardinada; e ficou também o fato de que a PETROBRÁS, tendo adquirido *por compra*, determinada área resultante das obras de urbanização, do Morro de Santo Antônio, ora se propõe a construir, de modo a que possa já, logo agora, ser utilizada em dezembro (data da entrada em serviço do seu Edifício-sede) uma *garagem subterrânea* em área contígua ao seu prédio principal.

Para tanto propôs “a cessão à Empresa, por forma definitiva, da referida área, em contrapartida ao que se obrigaria a PETROBRÁS a

- a) construção de praça de acordo com o projeto a ser fornecido pela SURSAN;
- b) construção de estação de bondes e assentamento de novos trilhos na área, de acordo com o projeto existente e sob orientação da Secretaria de Serviços Públicos;
- c) execução do paisagismo indicado para o local, levando-se em conta que para a execução do projeto é indispensável introduzir no P.A. aprovado, modificações decorrentes do funcionamento de uma garagem dessas dimensões, bem como ajustamento de mãos de direção na rua em construção entre o Edifício-sede da PETROBRÁS e o Edifício Santos Vahlis.

Esses dados *identificam, caracterizam*, na proposta da Empresa PETROBRÁS, uma *cessão* (definitiva) *com encargos* (os das letras *a a c*, supra).

Assim, tal como enunciado, o negócio jurídico-imobiliário desejado não poderá prosperar, por impedimento de ordem constitucional. Dispondo sobre a gestão do bens públicos estaduais, o texto do Artigo 71, § 4.º da Constituição Estadual não enseja sequer as dúvidas permitidas pelos dizeres das normas anteriores, do mesmo porte quanto às *definitivas cessões de imóveis*, mesmo onerosas. (V.g. § 4.º, art. 68, Constituição Estadual, de maio de 1967; § 5.º do art. 44, Constituição Estadual de maio de 1961; ou, ainda, a Lei Orgânica do Distrito Federal, de 1948, em seu art. 45.)

Os bens imóveis do Estado só poderão ser objeto de cessão pela forma erigida como condição no texto constitucional, regulada em lei. Essa, a lei, de porte complementar da própria Lei Maior no armamentário legal do Estado (Decreto-lei Complementar nº 3, de 24 de outubro de 1969), ao regular as *cessões*, fê-las de uso e restringiu os seus beneficiários às pessoas jurídicas de direito público; ou às pessoas de direito privado — cujo fim principal consista em atividade de relevante valor social, *pelo prazo máximo de dez anos*.

Assim, embora o *uso* pretendido para a área ora pública de uso comum de todos (art. 3.º, Decreto-lei Complementar nº 3/69, citado)

comportasse a espécie construção, certo é que, por esta final limitação no tempo, das cessões de bens públicos, mesmo que desafetado o bem de forma a permitir o emprego real desejado, esta não poderia ser definitiva, como consta da proposta da sociedade de economia mista integrante da administração indireta da União Federal.

Pode-se ver então, que, sendo achada por decisão superior do Governo, conveniente a construção de garagem em tal local, em subsolo, como pretendida, o acerto de interesses entre a PETROBRAS S.A. e o Governo do Estado deve, necessária e inafastavelmente, ser colocado em termos de alienação da área a ser empregada em tal propósito.

Cresce então de importância o exame da forma remuneratória proposta pela PETROBRAS: ao uso definitivo do imóvel corresponderia o atendimento de especificados encargos-obrigações de fazer. Afastada a cessão, pela temporariedade desta, estará afastada a forma de pagar com prestação de serviços, eis que não há, na lei, tal variante de obtenção de quitação do preço. Só na cessão se contemplam encargos remuneratórios, meramente.

Por outro lado, em termos de controle financeiro e orçamentário, tal como levadas a norma regulamentar (Decreto "E" nº 4.657, de 29 de dezembro de 1970, a disciplina da gestão patrimonial dos bens públicos estaduais faz *corpo* com regras de dispêndios públicos. E entre estas regras está vigendo a do art. 123, a estipular que os pagamentos devidos ao Estado serão feitos em moeda corrente, em cheques nominativos ou, em casos especiais, em títulos da dívida pública. Esta PRG tem seguidamente afirmado que tal enumeração de formas de pagamento é exaustiva e se erige em fulcro maior do sistema da previsão e controle orçamentários. Vale, então, notar que mesmo os *casos especiais*, entre os quais se poderia, quiçá, enquadrar a proposta, tem indexação apenas com a variante dos pagamentos em títulos da dívida pública.

Por esta soma de razões estritamente legais estamos convencidos de que, a atender à PETROBRAS S.A., atendendo ao interesse público como dito na lei, ter-se-á que propor uma *formal alienação* do lote interessado, com pagamento em dinheiro.

Sobre o ponto, por despicenda a discussão, vigeria o entendimento, já fixado por V. Exa., de que se dispensaria a concorrência a materializar o adquirente e a fixar o melhor preço, nos casos em que figure a PETROBRAS S.A. pactuando com o Estado.

Assim, desde que, por decreto executivo (art. 3º, parágrafo único do Decreto-lei Complementar nº 3, retro-citado), seja (ouvidos como o estão sendo, os órgãos urbanísticos estaduais) *desafetada a área* para uso dominial, poderão ser desenvolvidas tratativas e adotadas providências administrativas para a *venda do domínio pleno* da área identificada como boa à construção da garagem de 5 mil carros, por preço tecnicamente fixado, por quem competente.

Sem embargo do que venham a dizer os urbanistas do Estado, porém, ocorre-nos identificar no *uso do subsolo*, como proposto, um desiderato

de manter a superfície com a destinação urbanística (paisagística, monumental) de praça ou jardim *sobre* a garagem subterrânea.

Como também foi suscitado no exame extraprocésso do assunto, há toda a conveniência de que, embora se dê trato técnico mais elaborado ao negócio imobiliário, se cuide de preservar, para qualquer dimensão de uso futuro, o espaço vertical sobreposto à garagem subterrânea.

Sem esse uso reservado ou não, entretanto, é certo que, a vingar a necessidade de serem mantidas as áreas como jardins, ao nível do solo, a alienação do *bem imóvel* que permitisse a construção de garagem deveria, prioritariamente, fixar-se, ou na venda do *subsolo*, individualizado como *componente* do bem (ao qual se acresceria o solo propriamente dito e o espaço aéreo já considerado todos a permitirem aproveitamento econômico); ou na venda de todos esses componentes ortodoxamente subsumidos na "venda do lote".

Embora ciente de admitidas variantes nos negócios tendentes à alienação de imóveis públicos, nesta PRG, *data venia*, entendemos que a enumeração do art. 11 do Decreto-lei Complementar nº 3/69, retro-citado é *exaustiva*. A lei elegeu as formas negociais úteis e bastantes ao manejo econômico dos imóveis públicos, de tal sorte que, por se tratar de regra de necessária interpretação estrita a que especial e minuciosamente dispõe sobre a administração dos bens imóveis, não disporia o administrador de opções senão as factíveis entre as *oito* do citado artigo complementar à Constituição Estadual. Assim, nesse caso — especial — embora se pudesse argüir a existência de uma inadequação da lei às necessidades sociais, não nos parece que poderia o Estado, pela regra de quem pode o mais, — pode o menos, alienar "partes" distintas dos imóveis, seus, se não pelas formas legalmente previstas (v.g., enfiteuse, alienação, remissão de foro quanto a partes ideais).

Por tais razões, *entre* uma "venda de subsolo", ou venda de apenas fração ideal de terreno (ao qual corresponderia uma materialização de bens construídos no subsolo, por escritura aceita pela PETROBRAS S.A.); ou a incorporação, na forma da lei federal, de uma construção em que convenção inicial apenas enunciasse, sem benfeitorias imóveis correspectivas (para o espaço aéreo igual a gabarito local), as *partes* da PETROBRAS (construídas no subsolo), e as do Estado, meramente idealizadas, nem *in fiere* apazadamente, *inclinamo-nos* a oferecer à consideração de V. Exa. a venda ortodoxa do lote desafetado, sobre o qual se imporia uma servidão, aceita por escritura pela adquirente em favor do Estado. Esta venda teria assento nos artigos 59 e 601 do Decreto-lei Complementar, retro-citado, e, incidente sobre o bem da empresa pública adquirente, seria reduzida a termos que garantam, por notação imobiliária; o uso pleno do local como aberto ao público, o remanejamento eventual dos jardins ou aléias, e inclusive, como adendo só cogitável se de todo necessário o aproveitamento do espaço vertical, ônus de que o bem não-estadual suporte as edificações necessárias.

Essa alternativa implicaria na assertiva técnica condicionante da mera possibilidade de que sejam lançados alicerces no solo já cometido a interesse da antes proprietária PETROBRAS.

Para que sejam harmonicamente, e mais facilmente, conduzidos os interesses a compor, seria de enorme valia examinar a viabilidade de área correspondente à estação de bondes ser excluída dos interesses da PETROBRAS S.A., ainda que houvesse necessidade um remanejamento das porções de terreno abrangidas.

Dentro desse esquema, então, proporíamos a V. Exa. que a *minuta* do negócio, como quer que seja estruturado este, fique cometida, em sua feição inicial, à SURSAN, que s.m.j., ainda tem delegação legal de competência para agir no dispor do bem urbanizado, com vinculações de receita indispensáveis e, via-de-consequência, interesse na gestão do assunto.

Em conclusão, Sr. Procurador-Geral, as injunções jurídicas oponíveis ao desiderato da PETROBRAS conduziriam a tratativas governamentais (ou da SURSAN) s.m.j., para a venda do domínio pleno da área (excluída a ocupada pela estação de bondes se possível), com pagamento em dinheiro, clausulação de construção só no subsolo e constituição de servidão de uso público (ou de uso público e dominial, com direito de construir em espaço vertical).

Se não for possível a exclusão de área destinada a serviços públicos (bondes), tal uso deveria ser potencialmente estudado como componente de servidão.

Servimo-nos do ensejo para renovar protestos de elevada consideração.

Rio de Janeiro, 8 de julho de 1972. — CELIO ALBERTO SHOLL FERREIRA,
Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa.

SÃO PRIVADOS E NÃO PÚBLICOS OS BENS DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. ENTRE OS ATOS DE LIBERALIDADE QUE A SEUS DIRETORES PROIBE A LEI DAS SOCIEDADES ANÔNIMAS NÃO SE INCLUIRÃO DOAÇÕES DE CASAS SEGUNDO PLANOS ASSISTENCIAIS E PROMOCIONAIS DO ESTADO, SEU ACIONISTA MAJORITÁRIO, DESDE QUE AUTORIZADAS PELA ASSEMBLÉIA GERAL E, POR DEMAIS, PELO GOVERNADOR

Tenho a honra de fazer de volta a V. Exa., com a resposta à consulta que endereçou à Procuradoria Geral, o Processo nº 1.347/69, originário da COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DO ESTADO DA GUANABARA e referente a doações de casas a particulares, procedidas em administrações anteriores, especificadamente as que beneficiaram em 1964 a Mãe do Ano, D. Hilda Pereira Teixeira, e em 1966 o Gari Feliz, Antonio José de Souza.

A primeira entrou na posse da casa que lhe foi oferecida, à Rua Togo nº 26, na VILA KENNEDY, avaliada, em 1971, em Cr\$ 8.761,32 — e vê-se do anexo Proc. 158/67 que terá concordado em renunciar à doação para passar à condição de compradora da casa que ocupa; do segundo informa o também anexo Processo nº 22/671/66 que, dado como parco de recursos, terá aceito desistir do recebimento do benefício, que não chegou a usufruir, e que seria materializado em uma das construções da CIDADE DE DEUS.

A COHAB se tem por legalmente impedida de doar casas a quem quer que seja — o que constituiria liberalidade ao arrepio do prescrito na lei a que se subordina, a das Sociedades Anônimas, e só vê solução para os casos na venda dos imóveis, se não aos beneficiados com a liberalidade estadual, ao menos ao próprio Estado, para que este depois dê corpo à benesse instituída. É o que se lê as fls. 10/11 e 12, onde é, enfim, solicitada solução para o problema.

Estabelecida a premissa de que o atual e nobre Governo do Estado vá prestigiar e manter a liberal iniciativa, embora, sem dúvida, irregular, do ponto de vista administrativo, de seus dignos antecessores, tanto mais que, se o não fizer, defraudará as esperanças de dois modestos cidadãos, aquinhoados com bens materiais para eles de alta monta, quando de muito pouca o é para o erário público — o que, de qualquer modo não contribuiria para o desejável crédito que as instituições públicas devem fazer por merecer a solução dos casos, afastada de início a hipótese da transformação dos donatários em compradores — o que não deixaria de ser outra forma de impor-se, mesmo que com a aceitação obtida sabe-se lá com que ânimo, ou desânimo, dos interessados, aquele desapontamento — não estará, de modo algum, na aquisição das casas pelo Estado, para doá-las aos beneficiários que instituiu, mas poderá estar, sim, na doação que, sob comando de seu acionista majoritário, e autorização do Governador, lhes venha a fazer a sociedade de economia mista.

Não chego, *data venia*, a acompanhar a argumentação da COHAB com base na interdita liberalidade em que se consistiria a doação das casas. Como empresa sujeita (Lei nº 263, de 24 de dezembro de 1962, art. 156), à Lei das Sociedades Anônimas, não poderão seus diretores praticar atos de liberalidade à custa da sociedade (Decreto-lei Federal nº 2.627, de 26 de setembro de 1940, art. 119), mas entre estes não se capitularão, obrigatoriamente, prêmios de campanhas promocionais, de cunho social, de seu principal acionista, o Estado da Guanabara.

Tais diretores bem que podem alienar bens sociais com expressa autorização da Assembléia Geral da sociedade (cit. art. 119), que tem poderes amplos para resolver todos os negócios relativos ao objeto de exploração da sociedade (art. 87) e, em especial, votar quaisquer vantagens em benefício de fundadores, acionistas e até terceiros (parágrafo único de dito art. 87 da Lei das Sociedades Anônimas).

Não há como esquecer ou minimizar que a COHAB é órgão da administração descentralizada do Estado da Guanabara, incumbido (Lei nº 263/62, art. 155) do setudo e da resolução dos problemas da habitação popular, segundo o art. 66 da Constituição Estadual de 1961. Tal vincula-