

*Bem imóvel pertencente a empresa pública estadual. Regime jurídico pertinente, forma de sua utilização por terceiros, em se tratando de bem desnecessário aos seus serviços. Aplicabilidade do Decreto n.º 4.288/81.*

A questão jurídica armada no presente processo, devidamente reduzida à sua expressão mais simples e decantada dos seus elementos acidentais, reside em saber qual o revestimento externo apto a instrumentalizar, de modo adequado, a utilização, por terceiros, de bens imóveis integrantes do patrimônio da EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO — EMOP e sabidamente desnecessários aos serviços desta.

A Assessoria Jurídica da EMOP sugere a celebração de contrato de locação, precedido da competente autorização governamental, invocando e rendendo azo, portanto, à aplicação do comando contido no art. 3.º do Decreto Estadual n.º 4.288, de 14 de julho de 1981 (fls. 04/05).

Já o ilustre Assessor Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria Estadual de Obras e Serviços Públicos, convocado para nova reflexão sobre a matéria e com fulcro no emprego analógico da norma consubstanciada no art. 35, e seus parágrafos, da Lei Complementar n.º 8, de 25 de outubro de 1977, houve por bem inclinar-se em sentido favorável ao regime da permissão de uso com encargos, beneficiando a ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO — ASEMOP, ao mesmo tempo em que reitera a necessidade de observância do requisito da prévia autorização governamental (fls. 15/18).

O tema não apresenta qualquer sabor de novidade para esta Procuradoria Geral.

Em 31 de janeiro de 1983, ao examinar minuta de contrato de locação de imóvel de propriedade da COCEA, nenhum reparo foi feito pelo colega EUGÊNIO NORONHA LOPES à modalidade contratual então posta em tela (Ofício n.º 3/83-ENL, de 31 de janeiro de 1983, no Processo COCEA 006/82).

Mais recentemente, o colega SABINO LAMEGO DE CAMARGO entendeu que a locação de lojas e guichês situados nos terminais rodoviários administrados pela CODERTE não devia se sujeitar às normas do Decreto n.º 4.288/81, por se tratar do exercício de mera atividade empresarial específica daquela entidade, de caráter nitidamente empresarial, não estando em pauta, pois, a desnecessidade daqueles bens para os serviços daquela empresa, demonstrando desse modo que, a *contrario sensu*, teria cabimento a invocação do referido diploma regulamentar, se tais bens deixassem de assumir

tal característica (Ofícios n.ºs 34/83-SLC e 37/83-SLC, de 12 e 13 de setembro, respectivamente, nos Processos E-10/707.236/82 e E-10/701.658/83).

E, em data ainda mais recente, tive ensejo de analisar, e de aprovar, minuta de contrato de locação de bem imóvel pertencente à CONERJ, fazendo-o à luz do permissivo constante do Decreto n.º 4.288/81 (Ofício n.º 56/83-AM, de 23 de novembro de 1983, no Processo n.º E-10/300.194/83).

Assim, como antes disse, tal assunto não se antolha inusitado para esta Procuradoria Geral que, em diversas oportunidades anteriores, sempre concluiu, implícita ou explicitamente, pela aplicabilidade do referido decreto, em se tratando de bens não necessários aos serviços de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações estaduais.

Considerando os precedentes administrativos, a que antes fiz expressa alusão, inclusive o anterior pronunciamento de minha lavra já citado, sou forçado a concluir favoravelmente ao ponto de vista esposado pela Assessoria Jurídica da EMOP (fls. 04/05).

Com efeito, tal orientação, seguindo penso, é a que melhor se coaduna com os princípios gerais que informam a hipótese.

Convém não esquecer que os bens imóveis pertencentes às empresas públicas acham-se excluídos do campo de incidência da Lei Complementar n.º 8, de 25 de outubro de 1977, já que este diploma legal limita-se a dispor acerca do patrimônio imobiliário do Estado e de suas autarquias, consoante, acertadamente assinala a Chefia da Assessoria Jurídica da SOSP (fls. 09 e 15).

Estabelecida essa premissa básica, não há como escapar à conclusão que se lhe segue: como regra geral, as empresas públicas — como de resto sucede com as demais entidades integrantes da administração indireta — devem, no que tange aos atos de disposição do seu patrimônio imobiliário, obedecer aos ditames consignados no seu ato constitutivo ou, se silente este, submeter-se, então, às normas e princípios gerais de direito civil.

Ora, no caso concreto do presente processo, nem a Assessoria Jurídica da EMOP nem a Assessoria Jurídica do SOSP estão invocando a existência de qualquer preceito estatutário que haja, no passado, ou esteja, no presente, regulando o assunto e tudo indica que inexistente, concretamente, tal norma estatutária.

Logo, é de se aplicar o direito comum, o que infletiria, por mais essa razão, em sentido favorável à possibilidade dos bens imóveis de propriedade da EMOP serem locados a terceiros, desde que comprovadamente desnecessários aos seus serviços, como, aliás, aqui se dá.

Não fosse bastante o raciocínio que acima tentei desenvolver, tendente a demonstrar a possibilidade lógica e legal do arrendamento, por ser esta, à luz do direito civil, a modalidade contratual juridicamente hábil a formalizar a cessão de uso remunerada dessas áreas, lembro, por oportuno, que o próprio administrador estadual houve por bem traçar, às expensas, a solução para casos iguais a este, tanto que editou o Decreto n.º 4.288/81, e nele incluiu o seu art. 3.º, consagrando a locação como o meio idôneo para permitir a utilização, por terceiros, dos imóveis de propriedade das empresas públicas estaduais, por elas reputados desnecessários às suas atividades.

E, a meu ver, realmente nada impedia que o houvesse feito, mesmo porque desconheço a existência de qualquer norma proibitiva, seja de igual seja de maior hierarquia, e que pudesse, porventura, constituir óbice a semelhante tomada de posição.

Até pelo contrário.

A Constituição Federal em vigor, determina, em seu art. 170, § 2.º, que as empresas públicas serão regidas pelas mesmas normas aplicáveis às empresas privadas:

“Art. 170 — (omissis)

.....  
§ 2.º — Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.”

O princípio acima exposto mantém, ao que penso, perfeita coerência com o nosso sistema jurídico e com ele se afelçoa, dado que, exatamente por serem pessoas jurídicas de direito privado, as empresas devem obediência à disciplina própria dos entes jurídicos dessa natureza.

Cabe, aliás, indagar o seguinte: o que faria uma empresa privada, se estivesse propensa a ceder a outrem o uso remunerado de bem imóvel de sua propriedade?

A resposta é óbvia: celebraria um contrato de locação com o interessado.

Ora, é exatamente isto que o Decreto n.º 4.288/81 determina.

Nem mais. Nem menos.

Donde a conclusão inafastável de que a EMOP pode dar em locação os referidos imóveis, pois, ao fazê-lo estará observando, tanto

quanto a forma como quanto ao fundo, o negócio jurídico gizado pelo diploma regulamentar.

Antes de encerrar este opinamento, parece-me oportuno esclarecer mais outro ponto.

Estou-me referindo ao beneficiário do arrendamento, ao locatário.

A própria interessada, a ASEMOP, reconhece não dispor de habilitação técnica capaz de permiti-la a gerenciar o empreendimento.

Dai a sugestão de que a cessão de uso das áreas venha a ser feita em favor de empresas especializadas no ramo, que administrariam o negócio, dando à ASEMOP determinado percentual sobre a renda bruta diária (fls. 13).

Ora, não vejo inconveniente de monta a que, sob a forma colimada, isto é, a locação, se procure satisfazer ao esquema negocial acima mencionado.

Para tanto, basta seja adotada uma das duas proposições abaixo e o problema estará resolvido:

a) locação das áreas em favor da ASEMOP, com cláusula expressa autorizando-a a sublocá-las para terceiros, os quais, nesta qualidade, pagarão à sublocadora (ASEMOP) o que entre eles ficar ajustado (3% da receita bruta diária); ou, então,

b) locação das áreas já diretamente em favor dos terceiros, sendo parte do preço do arrendamento destinado à ASEMOP (3% sobre a fêria bruta diária), que participará do ato na qualidade de interveniente e de beneficiária da estipulação (Cód. Civil, arts. 1.098 a 1.100).

O presente parecer teve por escopo examinar, apenas, os aspectos jurídicos que o caso suscita.

Assim sendo, em sua feitura absteve-me, intencionalmente, de analisar os elementos de ordem negocial relacionados, por exemplo, com a fixação do preço locativo.

Não me passou despercebido, entretanto, o fato de estar sendo sugerido ora que a cessão de uso seja feita a título gratuito (fls. 02 e 13) ora que o valor do aluguel seja meramente simbólico (fls. 07).

Diante disso, vejo-me forçado a lembrar o que já foi dito, aqui mesmo neste processo, pelo ilustre Chefe da Assessoria Jurídica da SOSP (fls. 10):

“Mas, se existir qualquer vislumbre de lucro na exploração do negócio, não haverá lugar para um preço somente simbólico na locação.”

No caso vertente, essa finalidade lucrativa decorre, segundo penso, da simples exploração dos restaurantes por empresas especializadas no ramo.

Compete à EMOP, atenta, de um lado, ao que rezam os seus atos constitutivos e obediente, de outro, aos imperativos legais vigentes, decidir a respeito desse problema, com a prudência e o bom-senso que o assunto requer.

Nada impede, pois, que, na fixação do preço, sejam levados na devida consideração as peculiaridades da presente hipótese, eis que tais fatores podem, e até mesmo devem, influir nessa decisão.

Por outro lado, os responsáveis pela EMOP poderão, se lhes parecer conveniente, adotar os mesmos parâmetros empregados pelo legislador federal no que tange às sociedades anônimas.

Refiro-me ao comando contido nos §§ 2.º e 4.º da Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, abaixo transcritos:

"Art. 154 — (omissis)

.....  
§ 2.º — É vedado ao administrador:

a) praticar ato de liberalidade à custa da companhia.

.....  
§ 4.º — O conselho de administração ou a diretoria podem autorizar a prática de atos gratuitos razoáveis em benefício dos empregados ou da comunidade de que participe a empresa, tendo em vista suas responsabilidades sociais."

O emprego analógico desta regra poderia, possivelmente, representar a chave para a solução do problema, dando cobertura à aparente liberalidade contida no texto que sugeri às folhas 7 deste parecer, letra *b*.

É o que me parece, s.m.j.

Atenciosamente

**Amílcar Motta**  
Procurador do Estado

VISTO. Aprovo o Ofício n.º 1/84-AM.

Encaminhe-se o processo à Secretaria de Estado de Governo.

Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 1983.

**Eduardo Seabra Fagundes**  
Procurador-Geral do Estado

Proc. n.º E-07/744.699/83