

Não é necessário, para o atingimento a essa finalidade, que se construa, como abundantemente o fizeram os titulares deste processo, toda aquela arquitetura jurídica baseada na vinculação dos atos administrativos discriminatórios às respectivas motivações, quando falsas sejam essas. Se são falsas é porque os regulamentos edilícios não foram devidamente aplicados. E isso já conduz à nulidade dos atos.

Uma segunda providência indispensável será a retificação do PAL 37.848 para que nele (a) venha a figurar a linha divisória que, passando pela linha dos fundos do lote menor, separa as áreas consideradas ZR-3 das incluídas em ZR-1, segundo as delimitações constantes do Decreto n.º 322/76; e (b) seja inscrito no topo da planta do PAL, onde se lê ZR-3, a verdadeira situação do lote: ZR-3 e ZR-1.

Por fim, deve o Prefeito, por decreto, declarar de utilidade pública para fins de desapropriação ou o inteiro atual lote único do PAL 37.848 ou a parte dele declarada *non aedificandi* pela Lei n.º 434/83 acrescida da área necessária a um corredor de passagem através a parte da frente do lote, ficando dessa parte o restante liberado para edificação, já que permanecerá no domínio privado. A opção é de ordem técnica, e também financeira. Claro que a primeira hipótese seria preferível. E, sem tardança, efetivar a desapropriação, oferecendo o preço justo pelo terreno que quer destinar ao uso público.

Atenciosas saudações

Roberto Pinto Fernandes  
Procurador do Estado

VISTO. Aprovo o Ofício n.º 41/83-RPF, de 30-12-83.

Ao Gabinete do Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro.

Eduardo Seabra Fagundes  
Procurador-Geral do Estado

Proc. n.º 06/300.761/83

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (37), 1985

## PARECER N.º 8/85-SLC

*Sociedade de Economia Mista. Poder de supervisão. Procedimentos licitatório e contratual.*

Versa a questão proposta neste processo, basicamente, sobre a extensão do poder de supervisão exercido pelo Poder Executivo sobre as empresas da Administração Indireta, tal como está previsto no Dec.-Lei n.º 239, de 21-07-75.

A sociedade de economia mista, embora tenha personalidade jurídica de direito privado, nem por isto pode ser considerada como empresa meramente comercial em tudo equiparada às sociedades do setor privado da economia. Esta entidade da Administração Indireta nada mais é do que a expressão de uma técnica de descentralização administrativa em que são aplicados métodos de ação privada visando a uma maior eficiência dos serviços públicos.

A sociedade de economia mista é inegavelmente um ente administrativo, pois integra a Administração Indireta e está sujeita aos programas de Governo específicos da sua área de atuação. Daí a necessidade da supervisão que o Executivo exerce sobre ela.

O poder de supervisão, entretanto, é exercido a nível de **vínculo**, e não de **subordinação** como ocorre na Administração Direta. Isto é, embora os órgãos da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta estejam sujeitos ao mesmo poder de supervisão do Poder Executivo, a orientação, a coordenação e o controle que constituem o objeto desse poder de supervisão são exercidos consoante métodos e critérios fundamentalmente diversos em relação a cada ordem de órgãos e entidades, conforme estes estejam inseridos na administração centralizada ou descentralizada. Assim é que a supervisão hierárquica dos órgãos da Administração Direta estabelece uma relação de sujeição da autoridade inferior à autoridade superior, ao passo que a supervisão a vínculo, no âmbito das entidades da Administração Indireta, se efetiva através de uma relação de dependência, de ligação, de cooperação, que importa em controle genérico e programático compatível com o princípio de descentralização administrativa.

Evidentemente, não existem lindes rigorosos que delimitam o poder de supervisão e vínculo.

Pode este ser mais estreito ou mais largo, na medida em que o interesse público imponha um controle governamental restrito ou amplo.

A consulta formulada a esta Casa focaliza alguns pontos relacionados com a questão, a saber:

- a) aplicação das normas de direito público sobre licitações e contratos à CERJ;

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (37), 1985

- b) entendimento das disposições do Dec. n.º 3.807/80 que submetem procedimento licitatório de certo nível à apreciação do titular da Secretaria a que se vincula a entidade;
- c) práticas de atos de gestão societária, inclusive assinatura de contratos, pelo Secretário de Minas e Energia;
- d) aplicação do Dec. n.º 6.836/83, que regula delegação de competência, às entidades da Administração Indireta.

Em princípio as entidades com personalidade jurídica de direito privado que integram a Administração Indireta não estão sujeitas às normas de direito público sobre licitação e contratos acolhidos no Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado. Nada impede, porém, que disposição do estatuto social da empresa imponha a esta a observância daquelas normas, que, evidentemente, só devam incidir na medida em que sejam compatíveis com a natureza jurídica da entidade. Poderia também o comando estatutário impor a obediência a procedimentos diversos daqueles da Administração Direta e mais adequados à estrutura empresarial da entidade.

O controle de que trata o Dec. n.º 3.807/80 e que consiste na aprovação pelos Secretários de Estado dos procedimentos licitatórios realizados no âmbito das entidades da Administração Indireta, ajusta-se perfeitamente ao poder de supervisão que o Governo exerce sobre as entidades vinculadas. Essa aprovação, todavia, é ato externo da licitação, que se desenvolve nos limites da economia interna da empresa, iniciando-se com a abertura anunciada nos editais de convocação e ultimando-se com a adjudicação. A aprovação atribuída aos Secretários de Estado tem caráter portanto meramente homologatório e se reveste da natureza de verdadeira condição suspensiva, uma vez que suspende a eficácia do ato adjudicatório até a sua efetiva realização.

Não há que se confundir o poder de supervisão próprio do controle a vínculo, que caracteriza o relacionamento dos Secretários de Estado com os dirigentes das entidades da Administração Indireta, com o poder hierárquico, que estabelece uma linha vertical de subordinação na Administração Direta, conforme acima foi enfatizado. Enquanto na Administração Direta a autoridade que aprova a licitação do órgão subordinado pode, em princípio, praticar atos do próprio procedimento licitatório, em razão do poder hierárquico que estabelece o relacionamento de subordinação entre as autoridades de nível superior e inferior, na Administração Indireta a legitimidade para a prática dos atos da economia interna da entidade descentralizada tem fundamento na representação legal da entidade, que é fixada nos atos constitutivos ou nos estatutos das entidades consoante normas do direito comercial.

O Dec. n.º 3.807/80 não atribuiu aos Secretários de Estado legitimidade para a prática de atos de gestão das sociedades de economia mista ou empresas públicas e nem poderia fazê-lo sem afronta da lei comercial que, nesse particular, rege tais entidades. O Dec. n.º 3.807/80, repita-se, apenas ampliou o poder de supervisão dos Secretários de Estado em matéria de controle administrativo, que abarca apenas atos externos da atuação empresarial, continuando os Secretários de Estado a não ter qualquer ingerência direta nos atos de gestão operacional das entidades em questão.

Conseqüentemente, não pode o Sr. Secretário de Minas e Energia praticar ato algum de gestão da CERJ, sob pena de ser invalidado por vício de ilegitimidade. No caso específico do procedimento licitatório, cumpra-se apenas aprovar ou rejeitar o procedimento licitatório, que se encerra necessariamente com o ato de adjudicação praticado pelo representante legal da entidade supervisionada. A adjudicação, como se viu, é ato interno da sociedade, que integra e finaliza a licitação, enquanto a aprovação de que trata o Dec. n.º 3.807/80 é ato externo em relação ao procedimento licitatório, com caráter meramente homologatório e natureza de condição suspensiva como acima se viu. É evidente, também, que, não podendo o Sr. Secretário de Estado praticar o ato de adjudicação, muito menos poderá assumir obrigações perante terceiros em nome da entidade supervisionada por meio de contrato, por absoluta falta de legitimidade.

Finalmente, o Dec. n.º 6.836/83, tem como objetivo regular a delegação da competência em matéria de gestão orçamentária, financeira e patrimonial na Administração Direta. Nenhuma pertinência tem a sua invocação no âmbito da Administração Indireta, na qual a administração financeira das entidades empresariais que a integram é regulada por normas de direito privado, ressalvadas as exceções que eventualmente constem de seus respectivos estatutos.

Em resumo:

- a) a norma estatutária da CERJ que determina a observância dos procedimentos licitatório e contratual da Administração Direta não é ilegítima, devendo, entretanto, compatibilizar-se tais procedimentos com a natureza de pessoas jurídica de direito privado da entidade;
- b) as disposições do Dec. n.º 3.807/80 inserem-se no poder da supervisão atribuído aos Secretários de Estado e têm caráter meramente homologatório e externo à gestão societária;
- c) O Sr. Secretário de Minas e Energia não pode praticar atos de gestão societária, inclusive adjudicar obras e serviços e celebrar contratos, por falta de legitimidade;

d) o Dec. n.º 6.836/83 disciplina a delegação de competência na Administração Direta.

Atenciosamente,

**Sabino Lamego de Camargo**  
Procurador do Estado

VISTO.

Aprovo o Ofício n.º 8/85-SLC.

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

Rio de Janeiro, 10 de abril de 1985.

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

Proc. n.º E-14/31.031/85

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (37), 1985

## ASSUNTOS DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO

### PARECER N.º 17/84-HCC

*Ocupação de imóvel estadual por servidor contratado. Salário utilidade. Conceituação. Conseqüências quando suprimido.*

1. Inaugura este processo expediente do Diretor do Centro Regional de Educação e Cultura de Cabo Frio indicando a servidora contratada MARINHA ALVES PINHEIRO DE SOUZA para residir no imóvel situado junto à Escola Estadual Capitão Costa, na Estrada da Cruz, s/n.º, no Município de São Pedro d'Aldeia.

2. Visa o expediente regularizar uma situação de fato, por isso que o imóvel é ocupado pela servidora e sua família, desde 1974, ante a necessidade de conservação, limpeza e resguardo contra assaltos e depredações, apesar de não ser caso de residência obrigatória.

3. O Processo veio a esta Procuradoria em razão de pedido de exame e pronunciamento feito pelo Assessor do Departamento do Patrimônio Imobiliário, onde destacado que a utilização de imóvel do Estado por servidor estadual está regulada pelos artigos 30 a 33 da Lei Complementar n.º 8/77; que as permissões de uso vêm sendo feitas, habitualmente, com servidores de vínculo estatutário e não com servidores contratados pelo regime da CLT.; e porque, à vista da tramitação de vários outros processos consagrando situações análogas, faz-se mister o exame das eventuais conseqüências que poderão advir da lavratura de permissão de uso de próprio estadual em favor de servidor celetista.

4. Diz o artigo 30 da Lei Complementar n.º 8/77:

*"A utilização, obrigatória ou não, de imóvel do Estado, por servidor estadual, será efetuada, no que couber, sob o regime de permissão de uso previamente concedida pelo Governador, e será objeto de remuneração, cobrada sob a forma de desconto em folha, nunca inferior a 10% (dez por cento) nem superior a 20% (vinte por cento) do vencimento ou salário."*

Grifei as expressões "servidor" e "salário" porque demonstram, sem maiores digressões doutrinárias, que a utilização de imóvel estadual também pode ser permitida aos contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (37), 1985