

Pode-se, pois, afirmar que ao poder concedente caberá estabelecer, mediante ato específico, os reajustes da tarifa, inadmitindo-se a adoção de processos ou índices de correção automática.

Questão, porém, inteiramente diversa é a atinente à correção monetária das contas vencidas, pois nesse caso não se estará reajustando a tarifa, mas, em vez disso, atualizando a obrigação vencida.

A Lei n.º 6.899, de 8 de abril de 1981, estabeleceu que a obrigação líquida e certa seria corrigível desde o vencimento, enquanto as demais a partir do ajuizamento da ação de cobrança. É bem verdade que o art. 1.º da referida Lei se reporta à correção monetária das "execuções de títulos da dívida líquida e certa", mas, convém observar, não se executa senão aqueles direitos de que já se é titular. O direito subjetivo processual subentende, no plano material, a preexistência da pretensão. Assim, a correção poderá ser cobrada judicialmente ou extrajudicialmente.

Como as contas de água e esgoto são títulos de dívida líquida e certa, a correção seria automática, a partir do vencimento. Essa correção, que se fazia de acordo com o índice da ORTN, transformada em OTN com o Plano Cruzado, agora se processa segundo a variação do BTN, conforme determina o art. 5.º da Lei n.º 7.801, de 11 de julho de 1989.

Essa correção, todavia, deverá observar o BTN pleno, ou seja, a sua variação mensal.

A aplicação do BTN Fiscal (variação diária) afigura-se, todavia, possível, desde que precedida de convenção entre as partes. No caso, porém, da relação usuário-concessionária, que envolve um contrato de adesão regulado pelo poder concedente, a convenção seria substituída pela autorização expressa do poder concedente e por uma ampla divulgação da nova condição, a qual, inclusive, deveria passar a figurar no texto das próprias contas, sob a forma de aviso ao usuário.

É o que me parece.

Atenciosamente

**JOSÉ EDWALDO TAVARES BORBA**  
Procurador do Estado

VISTO. De acordo.

Em 29 de agosto de 1989.

**JOSÉ EDUARDO SANTOS NEVES**  
Procurador-Geral do Estado

## Bem Imóvel. Cessão de Uso. Rescisão

### Parecer n.º 10/88, de Luiz Carlos Guimarães Castro

*Cessão de uso de imóvel estadual. Objetivo de interesse público. Inadimplência do cessionário. Rescisão Unilateral. Reintegração do Estado na posse do imóvel.*

1 — No dia 15 de julho de 1980 foi assinado, entre o Estado e o clube desportivo América Football Club, um "termo de cessão de uso" de imóvel estadual, situado em Mesquita, 5.º Distrito de Nova Iguaçu, do mesmo constando a cláusula segunda assim redigida:

"Cláusula Segunda (Destinação do Imóvel) — O imóvel objeto desta cessão de uso destinar-se-á exclusivamente à construção, pelo CESSIONÁRIO, de uma Vila Olímpica, para a difusão e a prática dos desportos."

Vigorearia a cessão pelo prazo de 10 anos (cláusula QUARTA), findos os quais seria o imóvel restituído ao Estado, sob pena de desocupação compulsória, por via administrativa (cláusula DÉCIMA-PRIMEIRA, alínea a), quando então reverteriam ao patrimônio estadual todas as construções, benfeitorias, equipamentos e instalações existentes no imóvel, sem direito a indenização ou de retenção (cláusula SÉTIMA, § único).

Tendo ocorrido, em julho do corrente ano, uma ameaça de invasão do dito imóvel, foram tomadas, por esta Procuradoria Geral, medidas de repressão ao dito fato, junto à Secretaria de Segurança e no Juízo local (fls. 2/3, 10/12, 15/16), quando então foi apurado, pela Procuradoria Regional, o completo descumprimento, pelo cessionário do imóvel, dos objetivos principais do termo de cessão, ou seja, a construção de um complexo desportivo, sendo que a visão local "é de uma grande área de terras coberta pelo mato, com os pequenos cômodos e alguns moradores, ao que parece, colocados pelo próprio América" (fls. 16).

Enviado, em seguida, o processo ao JPI, apurou-se um débito de taxa de ocupação desde janeiro de 1985, débito este que, comunicado ao cessionário, originou um pedido de parcelamento de pagamento, benefício autorizado pelo Sr. Diretor-Geral do JPI (fls. 21).

Veio o processo a esta especializada, por determinação do Sr. Procurador-Geral (fls. 23).

2 — Passando a opinar sobre o assunto, permito-me ressaltar, preliminarmente, alguns aspectos peculiares à forma de utilização de bens imóveis estaduais contida na Subseção III da Seção III do Capítulo IV da Lei Complementar n.º 8, de 25 de outubro de 1977.

Nela se prevê a utilização mediante "cessão de uso" e o artigo 40, com a redação que lhe deu a Lei Complementar n.º 26, de 6 de dezembro de 1981, assim dispõe:

"Art. 40 — O Poder Executivo poderá ceder, mediante remuneração ou encargos, o uso de imóveis do Estado, pelo prazo máximo de 10 anos, à 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".

Desta forma, através da figura prevista no inciso legal acima transcrito, é permitida a utilização de bem imóvel estadual por pessoas de direito público interno e por **pessoas jurídicas de direito privado de RELEVANTE VALOR SOCIAL**, sendo que este valor deverá ser aferido pela "Secretaria de Estado relacionada com a atividade exercida pela entidade beneficiária", de acordo com o disposto no artigo 41 ainda da Lei Complementar n.º 8/77.

Constitui-se, pois, este "relevante valor social", que se poderá traduzir também como uma **atividade de interesse público**, o critério que irá qualificar uma pessoa jurídica de direito privado à pretensão de ocupar um bem imóvel estadual mediante o ato administrativo em questão.

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 a ser, no imóvel, erigido.

Para outros casos, utiliza-se o bem estadual através da **permissão de uso**, de caráter precário e sem que se cogite do valor social do beneficiário.

3 — Na hipótese em tela, o objetivo de interesse público a ser atingido é a difusão e prática dos desportos, primordialmente, no âmbito da comunidade vizinha do imóvel cedido; a construção da Vila Olímpica seria o fator imprescindível ao objetivo do Estado, constituindo-se numa via de progresso social por meio da prática de esportes, para tanto contribuindo o Poder Público com a cessão do uso do seu bem.

Contudo, mais de oito anos depois da assinatura do termo de cessão, frustrou-se, totalmente, a finalidade do ato inicial; não foi dada a destinação prevista na cláusula segunda do termo e, certamente, nos dois últimos anos do prazo, nada se fará neste sentido, porquanto não sobrar tempo hábil para o cessionário desfrutar de um parque esportivo acaso agora iniciado, dada a obrigação de, findo o prazo, ser o imóvel restituído ao Estado, com todas as instalações e equipamentos.

A meu ver, o cessionário já descumpriu a obrigação principal que lhe fora imposta, a construção da Vila Olímpica, veículo da difusão e prática dos desportos, frustrando o princípio de interesse público prevalente nesta modalidade de utilização de bem imóvel estadual por pessoas jurídicas de direito privado.

Daí porque emerge o direito do Estado-cedente em considerar rescindido de pleno direito a cessão de uso, aliás nos exatos termos constantes da cláusula DÉCIMA SEXTA do instrumento de fls. 4/9.

E nem se diga ter o parcelamento da dívida deferido pelo JPI con-

validado o ajuste; trata-se de um benefício para solução de uma **dívida já contraída** pelo até agora cessionário, em razão da posse do imóvel, dívida esta que poderá ser exigida mesmo no caso de, na decorrência de uma rescisão, venha o cessionário demitir-se da posse do bem, nada tendo a ver tal benefício com o descumprimento da obrigação contratual principal, aquela que diz respeito à finalidade de interesse público.

4 — A cessão de uso de imóvel estadual é efetivada mediante termo que se constitui em um contrato administrativo, este, por sua vez, definido por HELLY LOPES MEIRELLES (**Direito Administrativo Brasileiro**, pp. 168/169) como

"o ajuste que a Administração Pública, agindo nesta qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa, para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração",

ensinando ainda o mestre que a tipificação deste contrato se consubstancia na

"participação da Administração, derogando normas de direito privado e agindo **publicae utilitatis causam**, sob a égide do direito público".

DIOGO FIGUEIREDO MOREIRA NETO (**Curso de Direito Administrativo**, p. 133) inclui o contrato de concessão de uso de bens públicos entre os contratos administrativos.

JOSÉ CRETELLA JÚNIOR (*in* **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 391) ressalta, nos contratos administrativos, o objetivo da satisfação do interesse público e a regência dos mesmos mediante o regime jurídico de direito público, exorbitante e derogatório do direito comum.

Todos os administrativistas, em face destes conceitos, admitem, pois, a rescisão unilateral do contrato administrativo, como preceito de ordem pública, podendo ela ocorrer, tanto por inadimplência do contratante quanto em virtude de interesse público na cessação da normal execução do contrato.

Induvidoso, assim, que a cessão de uso, tal como se define no artigo 40 da Lei Complementar n.º 8, objetiva a consecução do interesse público e o seu termo contratual se rege por medidas exorbitantes e derogatórias do direito comum.

Daí a rescisão unilateral do contrato prevista nas duas hipóteses acima arroladas e, no caso, em tela, fundamentando-se na inadimplência contratual do cessionário, justificando-se amplamente a medida prevista na cláusula DÉCIMA-SEXTA do termo de contrato.

5 — Firmados estes princípios, restaria examinar a competência administrativa para rescindir o contrato e a maneira de executar a medida reintegratória constante do parágrafo único da cláusula DÉCIMA-SEXTA acima referida.

Tal competência decorre daquela outra prevista para fins de autorização da própria cessão, fundada esta nos termos do artigo 40 da Lei

Complementar n.º 8, onde se outorga ao Poder Executivo (este por seu representante, o Governador) a **decisão de ceder** o imóvel.

No que concerne à competência, parece-me deva ser a rescisão proclamada pelo Exmo. Sr. Governador do Estado, por despacho motivado, frente às razões da inadimplência do cessionário e uma vez que o ato de rescisão deverá ser estritamente vinculado às normas legais.

A competência para autorizar gera, sem dúvida, a de rescindir.

Finalmente, quanto à execução de uma medida reintegratória na posse do imóvel, entendo que, a rigor, proclamado unilateralmente o interesse público prevalente para a rescisão da cessão de uso, nada impediria o Estado de executar, também de forma unilateral e mediante um ato de polícia, esta reintegração, se a tanto o interesse público assim o indicasse.

Contudo, tratando-se de imóvel no qual teriam sido erigidos pequenos cômodos, ocupados por moradores colocados pelo cessionário, mais indicada seria a execução por via judicial, precedida, após o despacho rescisório, de notificação pelo JPI para a devolução do imóvel ao Estado, no prazo de 30 dias, sob pena da imposição das multas previstas na cláusula QUARTA do termo de fls. 4/9.

Não atendida a notificação administrativa, proceder-se-ia à notificação judicial, visando a transformação do cessionário, de possuidor legítimo, em esbulhador e, se necessário, o ingresso da competente ação judicial de reintegração na posse.

Desta forma, se aprovado o presente parecer, deverá ser o processo enviado ao Exmo. Sr. Governador para fins de exame e decisão final quanto à rescisão da cessão de uso em tela, procedendo-se, em seguida, conforme o que foi acima sugerido.

Este é o meu parecer, salvo melhor juízo.

Em 18.10.88

**LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO**  
Procurador do Estado

VISTO.

Aprovo o parecer de fls. 24/31.

Ao Excelentíssimo Senhor Governador, opinando pela rescisão do Termo de Cessão de Uso lavrado em 15 de julho de 1980, entre o Estado do Rio de Janeiro e o América Football Club, pelas razões expostas no parecer ora aprovado.

Em 21 de outubro de 1988.

**JOSÉ EDUARDO SANTOS NEVES**  
Procurador-Geral do Estado

Rescindam-se a cessão de uso do imóvel estadual objeto do termo acima referido, pelos motivos constantes do parecer de fls. 24/31 e respectivo VISTO do Sr. Procurador-Geral do Estado.

À Procuradoria Geral do Estado visando as medidas tendentes à recuperação do imóvel em questão.

Rio de Janeiro, de outubro de 1988.

**W. MOREIRA FRANCO**  
Governador do Estado