BENS IMÓVEIS DA UNIÃO — ALIENAÇÃO — CESSÃO GRATUITA

— A cessão gratuita e a alienação a título oneroso dos bens imóveis da União só dependem de autorização, em decreto executivo, em cada caso, consoante expressa determinação legal.

— Interpretação do Decreto-lei nº 9.760, de 1946.

— Idem, Decreto-lei nº 178, de 1967.

— Idem, do Decreto-lei nº 200, de 1967.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO PR Nº 5.687/74
Presidência da República — Consultoria-Geral da República
E.M. Nº L-045 de 31 de dezembro de 1974. "Em 8 de janeiro de 1975."

PARECER: L-045

Pelo Aviso nº 430-74, o Ex.mo Senhor Ministro Chefe do Gabinete Civil propõe a esta Consultoria-Geral o exame do processo encaminhado pela E. M. nº 326-74, do Senhor Ministro da Fazenda, tendo por objetivo a transferência, mediante decreto, de imóveis do patrimônio da União para o da Universidade Federal de Juiz de Fora. Esclarece a ilustre autoridade haver o Parecer L-007, desta Consultoria, definido o procedimento cabível com relação a "cessão gratuita" e a "alienação onerosa" de bens imóveis da União, restando, no entanto, se apreciem as hipóteses que excedam desses moldes conceituais, como é o caso ora configurado, a par de outros semelhantes, tendo em vista que os Ministérios vêm encaminhando ora projetos de lei, ora projetos de decreto, visando à alienação de imóveis que se não comportam naquelas espécies.

II

Concluíra o Parecer em referência:

"*a*) os bens públicos definidos nos itens I e II, do artigo 66, do Código Civil são, em princípio, inalienáveis, podendo, desde que percam a afetação que os caracteriza, ser alienados nos casos e formas que a lei prescrever (artigo 67);

b) os bens dominicais (item III do art. 66) são alienáveis, segundo os procedimentos genericamente estabelecidos em lei;

c) a cessão gratuita e a alienação onerosa são autorizados por *decreto executivo* nos moldes da determinação geral vigente (Decreto-lei nº 178, de 1967, e artigo 195, do Decreto-lei número 200, de 1967)".

As premissas que permitiram a interferência de tais conclusões estão previamente colocadas, de modo que a compreensão dos seus termos depende daquelas, a que logicamente se entrosam.

O pressuposto de toda a argumentação é a da superação da exigência prevista no artigo 17, IV, da Constituição de 1934, no sentido de que a alienação de imóveis dependeria, em cada caso, de lei especial. Com efeito, nesse sentido se invocou e transcreveu o alto ensinamento do Parecer nº 28-R, desta Consultoria-Geral, emitido pelo eminente jurisconsulto Haroldo Valadão, onde se assegura que a "alienação dos bens imóveis da União está hoje regulada por lei geral, pelo Decreto-lei citado, 9.760, de 5 de setembro de 1946, que a disciplina, de modo expresso, no Títu-

lo III, estabelecendo os respectivos casos e formas e não mais exigindo qual o antigo Regulamento de Contabilidade, artigo 768, autorização em lei de orçamento ou especial, e antes prevendo, do contrário, autorização simples, e, pois, do executivo, em especial do Presidente da República, qual se vê, por exemplo, dos artigos 99, 103, parágrafo 2º, 139, 140...".

Nessa mesma linha, o Parecer L-007 citou o entendimento do outro Parecer desta Consultoria-Geral, de lavra do ilustre Adroaldo Mesquita da Costa, onde acentuando que a proibição, sancionada, da Lei nº 1.079-50 tem em vista a "alienação de imóveis *sem autorização em lei.* Não fala em lei especial. Usou de conseguinte o vocábulo lei no sentido de lei ordinária de qualquer espécie, geral ou especial. Ora, o Decreto-lei nº 9.760-46, ainda vigente é lei geral, que dispõe sobre imóveis da União". (Parecer número 29-H).

Desse modo se teve como estabelecido o princípio de que a alienação de imóveis da União está regulada em lei geral, e para os casos e formas por ela disciplinados não é exigível lei autorizativa especial, bastando a autorização específica em decreto executivo.

Para que se cumpra, porém, na medida e na amplitude reclamadas, o necessário exame das questões correlatas àquelas de abordagem do Parecer L-007, importa tornar mais explícita a colocação jurídica dele constante, notadamente pela interpretação do artigo 195 do Decreto-lei nº 200-67, na sua gênese, e no seu sentido e alcance dentro do sistema.

III

Dispõe o artigo 195, do Decreto-lei nº 200-67, segundo a nova redação dada pelo Decreto-lei nº 900-69:

"Art. 195. A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização em decreto e será sempre precedida de parecer do órgão próprio responsável pelo patrimônio da União, quanto à sua oportunidade e conveniência."

Originariamente, o dispositivo, em referência, do Decreto-lei nº 200, tinha a seguinte formulação:

"Art. 195. A alienação de bens a União dependerá de autorização em decreto e será sempre precedida de parecer do Departamento de Serviços Gerais, do Ministério da Fazenda, quanto à sua conveniência e oportunidade.

Parágrafo único. A alienação ocorrerá quando não houver interesse econômico e social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniente, quanto à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo da propriedade".

É de salientar que o artigo 195 é o único que sobreviveu, nas modificações operadas pelo Decreto-lei nº 900-69, de todo o capítulo IV, do Título XV, do diploma primitivo, revogados expressamente os demais que nele se incluiam, constituindo, no conjunto, a definição da estrutura e atribuições do Sistema de Serviços Gerais, centralizado, normativamente, na Secretaria-Geral do Ministério da Fazenda, e tendo como órgão operacional, subordinado ao mesmo Ministério, o Departamento de Serviços Gerais. A esse Departamento incumbiram a administração dos imóveis da União e a "elaboração de normas para aquisição, alienação, arrendamento e cessão de imóveis" (art. 194, I, "b"), e transferir-se-lhe-ia o acervo e competência do Serviço do Patrimônio da União, cuja extinção se previa quando de sua instalação (art. 196).

Desde logo, sob o prisma de sua localização a função no texto legal, o dispositivo originário se apresenta como procedimento preestabelecido a ser observado pelas normas administrativas do projetado Departamento, no caso de alienação de imóveis, tornando mais precisos os pre-

ceitos correlatos que já vinham do Decreto-lei número 9.760-46, isto é, dispondo que a autorização para alienar, prevista de modo genérico, no artigo 135 desse diploma legal, se fizesse por via de decreto, sendo indubitável tratar-se aí de alienação onerosa.

É de ver que a alteração aduzido ao artigo 195, pela nova redação dada pelo Decreto-lei nº 900-69, não afetou a significação e o conteúdo substancial da primitiva formulação, reajustando apenas a remissão do órgão competente, eliminada a idéia de criação do Departamento de Serviços Gerais, e suprimindo o parágrafo único, que mais não era do que a repetição do artigo 134 do Decreto-lei número 9.760-46, com isso alargando a margem de apreciação discricionária da Administração, quanto à conveniência e à oportunidade de se promover a alienação de imóveis.

Ora, parece claro que o sentido do artigo 195, do Decreto-lei nº 200, na amplitude de sua formulação, é o de fazer depender, isto é, sujeitar, subordinar a alienação dos bens imóveis da União a uma autorização administrativa, um ato prévio do Presidente da República que condiciona a efetivação da alienação mediante o procedimento adequado.

Essa autorização se situa, evidentemente, na instância e nos limites de competência do Poder Executivo, a quem incumbe, primordialmente, a missão de dar cumprimento às leis, aplicando-as às situações concretas. O seu alcance é, portanto, o de permitir que se realizem as alienações dos bens imóveis que são alienáveis, nos casos e formas determinadas em lei (art. 67 do Código Civil). Nele não se confere o poder de instituir a alienabilidade de bens, pois, antes, os supõe legalmente alienáveis, para poder autorizar a sua desvinculação do patrimônio público, por efeito do negócio jurídico adequado.

Alta missão é reservada, no caso, à autorização do Poder Executivo que se exercita, discricionariamente, atendendo a razões de conveniência e de oportunidade da alienação de imóveis.

Quando o artigo 195 condiciona a alienação à autorização em decreto, supõe necessariamente que os bens a alienar sejam disponíveis, pela preexistência de lei autorizativa. O poder administrativo conferido por esse artigo não é, portanto, o de tornar disponível ou alienável o imóvel que o não seja.

A alienação de bens imóveis da União está regulada no Título III, do Decreto-lei n: 9.760-46, considerados disponíveis para esse fim, quando não houver interesse em mantê-los no domínio público, nem inconveniente, quanto à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade (art. 134).

Compete, portanto, ao Poder Executivo a verificação desse critério, o juízo da conveniência e da oportunidade de alienar esses bens dominicais, na conformidade da autorização constante desse diploma legal. O artigo 195, em referência, tem exatamente por função responder a essa competência, fazendo do órgão máximo do Poder Executivo a autoridade competente para esse juízo discricionário e, conseqüentemente, para emitir a autorização a que se proceda a alienação do imóvel que responda às condições legais. No mais, seguir-se-á o procedimento estabelecido no mesmo Decreto-lei número 9.760-46, que evidentemente consubstancia numa alienação, a título oneroso, do imóvel. Por isso se havia dito, no Parecer anterior, que a "alienação onerosa é autorizada por decreto executivo" (Parecer L-007).

IV

Resulta desse exame a colocação de certas proposições. O regime jurídico dos bens públicos reclama que a sua inaliena-

bilidade seja estabelecida em lei (art. 43, VI, da Constituição; art. 67, do Código Civil; art. 798, do Regulamento de Contabilidade; art. 11, item 4 da Lei número 1.079-59).

A alienação de bens públicos reveste-se de cautelas especiais, obviamente, em razão da natureza deles. Tais cautelas se traduzem em medidas de ordem legal e administrativa, uma, permitindo que se proceda à alienação, outra, que se obedeça a determinado procedimento administrativo. Os dispositivos legais, acima referidos, condicionam a alienação de bens à necessidade de prévia autorização em lei; já os artigos 134 a 140, do Decreto-lei nº 9.760-46, e o 195, do Decreto-lei número 200-67 acrescem a necessidade de um procedimento administrativo. Regulam matérias diversas, complementam-se, sem possibilidade de conflito entre si, não configurando, portanto, hipótese de revogação.

Nessas condições, é de se reiterar que, no sistema legal vigente, para que os bens públicos dominicais, ou não, possam ser alienados há necessidade de lei que autorize, cabendo ao Poder Executivo a discrição quanto à oportunidade e conveniência da alienação que, além de observar a forma prescrita em lei, "dependerá de autorização em decreto e será sempre precedida de parecer do órgão próprio responsável pelo patrimônio da União", nos termos do tantas vezes aludido artigo 195 do Decreto-lei nº 200.

Colhe afirmar, portanto, que a alienação a título oneroso, nas condições na forma estabelecidas no Decreto-lei nº 9.760-46, será autorizada, caso por caso, em decreto executivo, precedendo parecer do órgão competente, e atendidas as condições postas no mesmo diploma legal para a desvinculação patrimonial, desnecessária lei autorizativa específica.

Também se procederá, mediante simples autorização em decreto, à cessão gratuita ou em condições especiais, de bens imóveis da União, nos termos do Decreto-lei nº 178-67, que contém a necessária autorização legislativa e institui o procedimento administrativo adequado, dispensada, conseqüentemente, em tais casos, autorização legislativa específica.

Como proceder com relação à alienação de bens imóveis da União, cuja espécie ou forma não esteja prevista na preceituação referida do Decreto-lei nº 9.760, de 1946, carecendo, de qualquer modo, de autorização legal? Então será requisito imprescindível para legitimar o negócio jurídico a realizar-se a prévia autorização em lei formal, onde serão necessariamente estabelecidas as condições do ato, excedentes das categorias constantes da pertinente legislação em vigor.

A exigência se justifica quer com relação aos bens de uso especial, para desafetá-los do serviço público e desclassificá-los para a categoria de alienáveis, quer com relação aos bens dominicais, desde que a disponibilidade destes se há de verificar segundo as pautas e os procedimentos de lei.

O caso dos autos reclama, portanto, uma solução específica, corporificada em lei específica, desde que refoge aos padrões normais da alienação de bens públicos, estabelecidos na legislação vigente. As circunstâncias tornam ainda mais exigível o suporte de lei específica por se tratar de bem a ser transferido da União a uma entidade autárquica, criatura sua, guardando, no destino, o mesmo caráter público, e cabendo à lei afetá-los ao serviço público autarquizado, se por lei este foi instituido, inclusive com a destinação de bens a constituir-lhe o patrimônio.

Dir-se-á, então, que a alienabilidade dos bens públicos, qualquer que seja a sua natureza e categoria, na compreensão dos itens *a* e *b, in fine,* do Parecer número L-007, dependerá sempre de autorização legislativa, quer genérica quer específica

(art. 67 do Código Civil), pressuposto necessário para a autorização administrativa prevista no artigo 195 de Decreto-lei nº 200, de 1967.

Logo, fora dos casos previstos no item *c*, do mesmo Parecer, isto é, o da alienação a título oneroso e o da cessão gratuita, ou em condições especiais, que dependem, exclusivamente, de decreto executivo para se realizarem, posto que apoiados na existência de precedente autorização legal (Decreto-lei nº 9.760-46; Decreto-lei nº 178-67), é de exigir-se a prévia edição de lei a fim de que se proceda ao ato alienativo.

Em conclusão:

a) a cessão gratuita e a alienação a título oneroso de bens imóveis da União só dependem de autorização em decreto executivo, em casa caso, consoante expressa determinação legal (Decreto-lei nº 9.760-46; Decreto-lei nº 178-67; art. 195 do Decreto-lei nº 200-67;

b) outras hipóteses de alienação, posto que não previstas no Decreto-lei número 9.760-46, dependem de prévia autorização legal para que se proceda ao ato alienativo.

Brasília, 31 de dezembro de 1974. *Luiz Rafael Mayer*, Consultor-Geral da República.