

CLAUSULA DE INALIENABILIDADE NA VENDA DE BENS PÚBLICOS

MÁRIO NUNES SOARES
Procurador do Estado do Rio Grande do Sul

QUESTÃO: Podem o Município ou o Estado federado estipular cláusula de inalienabilidade na venda de imóvel de sua propriedade?

1. Acontece de o poder público, mormente em programas de implantação de distritos industriais ou de planos agrários, introduzir nos contratos de compra e venda dos lotes a particulares cláusula da sua inalienabilidade. O objetivo desta avença é claro no sentido de procurar evitar uma eventual especulação imobiliária, desvirtuando o programa proposto especificamente a adquirentes voltados para a sua atividade fim.

O sucesso da estipulação, contudo, sugere questão para exame, e, segundo parece, não havendo segurança na sua validade, é desaconselhável a adoção da cláusula por apresentar uma garantia inconsistente, tomando lugar, quiçá, de alguma outra solução, dotada de melhor eficácia.

Vejamos o caso.

2. A cláusula da inalienabilidade entremostra os seguintes caracteres: de início emerge como ato constitutivo oriundo do consenso das partes, manifestado no contrato de compra e venda. Insere-se, depois, na área dos direitos reais por consubstanciar restrições ao direito de propriedade, significadas na indisponibilidade da coisa (*jus abutendi*). Finalmente, tratando-se de venda de bem público, a lei que a autoriza, na generalidade, já determina a restrição, e essa constitui uma terceira característica a considerar: advir a cláusula de determinação da lei. Em suma, enlaçam-se na questão o direito obrigacional, o direito real e o direito público.

3. Quanto à parte obrigacional, soem estabelecer os contratos condições de negócio, como seria esta da inalienabilidade do bem, não fora o fato dela conter uma tentativa de estatuir sobre o domínio.

Se, enquanto consenso que se impõe na formação do pacto, com efeito, a égide é do direito obrigacional, este todavia se retrai ao se considerar a restrição em si, instituto do direito das coisas, âmbito do direito civil, regulado em competência privativa pela lei federal.

Cumpra indagar, daí, se o legislador federal, em matéria de domínio, deixa margem à introdução da cláusula por via de contrato oneroso como é o de compra e venda.

Em outras palavras, é viável o surgimento do gravame, ou adstringe-se o instituto às modalidades com que foi concebido pelo legislador federal, mais precisamente no Código Civil?

4. Neste diploma estão previstos alguns casos em que se constitui, também por ato de vontade, a inalienabilidade, como na doação e no testamento. Não contempla a lei, todavia, a sua estatuição por meio de contrato oneroso.

A doutrina faz notar a exclusão, como se lê em Caio Mario da Silva Pereira: "Hão de provir de doação ou testamento. Não é lícita a imposição das cláusulas (inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade) em contrato de compra e venda, permuta ou outra modalidade aquisitiva onerosa". (Caio Mario da Silva Pereira, Instituições de Direito Civil, Página 105, Volume IV, 3ª Edição, Forense).

No mesmo sentido assenta Orlando Gomes: "A cláusula de inalienabilidade é a disposição mediante a qual se efetua essa limitação voluntária da propriedade.

Duas condições se exigem para instituí-la. A primeira é que seja estipulada no título que serve de causa à transmissão do bem. A segunda, que essa transmissão seja a título gratuito. Em alguns sistemas jurídicos, requer-se ainda que o motivo da restrição seja legítimo. (Orlando Gomes, Direitos Reais, Página 119, 4ª Edição, Forense).

Denota-se que assim era, igualmente, havido sob o sistema anterior ao Código Civil:

"Mas não se pode convencionar a inalienabilidade, (na compra e venda) porque tanto importaria cercear a livre disposição do domínio, estabelecendo um vínculo antieconômico e contrário a nossa constituição política." (M. I. Carvalho de Mendonça, Contratos no Direito Civil Brasileiro, Página 341, 3ª Edição, revista por José de Aguiar Dias, Forense). Idem, Clóvis Bevilacqua, in Direito das Obrigações, Página 256, 8ª Edição, Francisco Alves.

Pode-se concluir que o direito brasileiro instituiu o gravame com certa parcimônia, visando a manter a livre fruição do domínio, assegurado em amplitude na nossa organização social. Trata-se não de restringir a manifestação de vontade nos contratos, no caso um "prius", mas de resguardar o direito de propriedade cuja restrição se adscreveria como um "posterius", afetando o domínio intrinsecamente.

5. Poder-se-ia objetar, todavia, que se cuida de bem público, sendo a previsão na lei que autoriza a venda a particulares, "in casu" editada pelo estado federado ou pelo município, supressiva do óbice da lei civil no concernente à possibilidade do gravame, ou seja, estaria suprimido o óbice pela autorização oriunda da lei.

No entanto, na repartição constitucional da competência para legislar, mantém-se reservado à União o dispor sobre o regime de propriedade, abrangido na matéria civil, conforme reza o artigo 89, inciso XVII, letra b, da Constituição Federal.

Somente norma federal, em decorrência, reputa-se dotada de poder regulador do modo de exercer o domínio no direito brasileiro, onde não se inclui, como se está vendo, a possibilidade de ficar restringida por essa feição a disponibilidade de bens, nos casos da restrição provir, ou pretender provir, de contrato de compra e venda.

6. Para os bens da União é diverso.

Pode dar-se o caso da venda ser por ela efetuada e então subsiste a validade da cláusula de inalienabilidade, agora porque o legislador federal, que manda inseri-la nos contratos de compra e venda de lotes urbanos e rurais, neste momento, está excetuando o padrão geral de que não cabe o gravame na compra e venda. E assim age, e pode agir, ao verificar na sua competência legislativa o poder de estatuir sobre o direito civil, sobre o regime de propriedade e sobre as restrições e limitações inerentes. Já o mesmo não é facultado ao legislador estadual, ou às Câmaras Municipais, despojados do poder de estatuir acerca da matéria, tipicamente federal.

O fato de se negociar com bem público não altera, nada, a inadequação da cláusula de inalienabilidade no caso. A "quaestio juris" não está na espécie negociada, mas no regime de propriedade, regulado ao nível federal e intangível pelas esferas menores da partilha de competências. O adquirente disporá do domínio na amplitude assegurada no direito brasileiro, declarada a invalidade da cláusula, posto que não a legitima o regime de propriedade, nem a legitimam a lei estadual ou a lei municipal.