

CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO/MG

PARECER N.º 050/2014

ASSUNTO: PROJETO DE LEI N.º 24/2014, QUE: "ACRESCENTA O §3º AO ARTIGO 4º DA LEI N.º 3.374, DE 29 DE MAIO DE 2014."

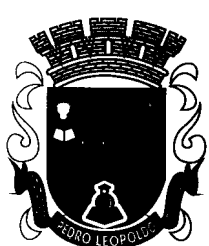
COMISSÕES COMPETENTES: JUSTIÇA E REDAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E FINANÇAS.

1 - DA PROPOSTA DE LEI

1.1 Os vereadores Euclides Teixeira Neto e Salim Salema Pimenta, autores do projeto em epígrafe, propõem a alteração da legislação municipal que versa sobre a doação de imóveis públicos a empresas privadas e entidades sem fins lucrativos.

1.2. Acompanha a vertente propositura de Lei, justificativa no sentido de que a proposta legislativa em comento tem por objetivo dinamizar o processo de doação dos próprios públicos, assegurando a continuidade da atividade empresária, a geração de receitas e a criação de empregos, desburocratizando os procedimentos administrativo e notarial atualmente adotados.

2 - DO FUNDAMENTO



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

2.1. A Constituição da República Federativa do Brasil, no seu art. 23, I,¹ atribui aos entes federados competência para a conservação do patrimônio público. O mesmo preceito está disposto no art. 11 da Constituição do Estado de Minas Gerais² e no art. 15 da Lei Orgânica Municipal de Pedro Leopoldo³.

2.2. Por sua vez, a alienação gratuita de bens públicos tem seu disciplinamento prescrito pelo Código Civil, Lei de Licitações e pelas legislações específicas sobre a matéria afetas a cada ente federado.

2.3. Neste particular, o diploma civil nacional prevê em seu artigo 101 que “*os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei*, o que, segundo Meirrelles, determina a direção interpretativa firmada pelo Superior Tribunal de Justiça a respeito da matéria⁴.”

2.4 A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei Nacional n.º 8.666/93, a seu turno, assim dispõe:

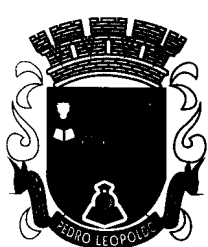
Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

² Art. 11 - É competência do Estado, comum à União e ao Município:
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

³ Art. 15 - Compete ao Prefeito a administração dos bens municipais, salvo os utilizados pela Câmara em seus serviços e os pertencentes às entidades da Administração Indireta.
Parágrafo único - A administração de que trata o *caput* envolve os atos de utilizar, conservar, alienar, adquirir e proteger contra uso indevido, observadas as normas gerais constantes da legislação pertinente.

⁴ MEIRELLES *apud* POUBEL, Leonardo Carraro. Alienação de bens públicos. **DireitoNet**, São Paulo, 21 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/24/69/2469/>>. Acesso em: 09 mar. 2006



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

l - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

[...]

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e j; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009);

[...]

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

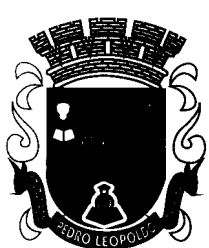
h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009)

2.5. Já a Lei Orgânica Municipal, por sua vez, prescreve igualmente os mesmos critérios utilizados pela lei de licitações, como se extrai da leitura do seu art. 17, *caput*⁵.

2.6. Segundo nos adverte Margere,

⁵ Art. 17 - A aquisição e a alienação de bens públicos dar-se-ão por ato do Poder Executivo e dependerão de prévia avaliação, autorização legislativa e licitação, nesta ordem, salvo previsão em contrário na legislação federal pertinente.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

No caso dos municípios, a administração dos bens públicos decorre “do uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo que é de seu interesse local. Entende-se que, no conceito de administração de bens, estão compreendidos os poderes de utilização e conservação, independentemente de autorização especial, o que difere da ideia de propriedade, por compreender esta, além desses poderes, os de oneração e de disponibilidade e a faculdade de alienação.”⁶

2.5. Segundo ainda nos ensina Hely Lopes Meirelles, “A alienação de bens imóveis está disciplinada, em geral, na legislação própria das entidades estatais, a qual, comumente, **exige autorização legislativa, avaliação prévia e concorrência [...]**”.⁷

2.6. Neste sentido, portanto, eles

devem estabelecer regramentos referentes à sua aquisição, gestão, alienação e uso, segundo o regime jurídico-administrativo pautado pela legislação de Direito Público, para cumprimento da obrigação de proteção aos mesmos, que lhes é imposta pela Constituição (inciso I do art. 23, C.F.).⁸

2.7. De notar-se que, a despeito da Lei Geral de Licitações⁹ elencar as hipóteses de doação de imóvel público exclusivamente a órgãos públicos ou entidades pertencentes à Administração, bem como nas

⁶ Oliveira, opus cit.

⁷ Ibidem.

⁸ Oliveira, Margere Rosa de. BENS PÚBLICOS: ALIENAÇÃO NO ÂMBITO DE PROGRAMAS DE INVESTIMENTOS. Disponível em http://www.famurs.com.br/images/arquivosanexos/juridico_cartilha_bens_publicos.pdf. Acesso em 26/09/2013.

⁹ Segundo CARVALHO FILHO, “cabe assinalar que o art. 22, inc. XXVII, da CF atribui à União Federal competência privativa para legislar sobre normas gerais de contratação de licitação para toda a Administração da própria União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. (CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, 2012).



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

situações de interesse social, consoante prescrito no art. 17, I, "b", tem entendido a Doutrina¹⁰ e o próprio Supremo Tribunal Federal¹¹ que tal dispositivo não se aplica aos todos os entes federados, mas exclusivamente à União.

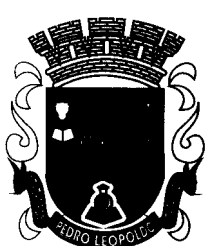
2.8. De todo modo, a alienação de bem imóvel público deve ser precedida de autorização legislativa, "*[...] sendo imprescritível a ação tendente a anular a venda de bem público carente da devida autorização, visto que a inalienabilidade dos bens públicos impede a sua perda e a conseqüente aquisição por terceiro mediante decurso de tempo*".¹²

2.9. Além da autorização legislativa, faz-se necessária ainda a avaliação prévia do bem a ser alienado, pois não se aliena de modo indiscriminado o patrimônio público, sem que haja uma correta e segura avaliação econômico-financeira do seu valor patrimonial, sob pena de tal omissão caracterizar a ilegalidade do ato de alienação.

¹⁰ CARVALHO FILHO mais uma vez nos socorre na compreensão da questão, ao lecionar o seguinte: "O mandamento constitucional demonstra, com clareza, embora diante de interpretação a contrario sensu, que somente as regras gerais sobre contrações que envolvam alienações de bens públicos, móveis ou imóveis, podem ser editados pela União, mas caberá às demais pessoas políticas, titulares de seus próprios bens, criar as regras específicas sobre alienação de seus próprios bens a serem aplicadas em seus respectivos territórios".(CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, 2012).

¹¹ Segundo CARVALHO FILHO, "Sucede que a lei Federal se excedeu na disciplina e acabou criando regras verdadeiramente específicas, as quais, como vimos, se situariam na competência da pessoa federativa titular dos bens. É o caso da exigência de que a doação seja permitida exclusivamente se o donatário for entidade administrativa (art. 17, I, "b")[...] Tais dispositivos são fragrantemente inconstitucionais por invadirem a esfera destinada às demais pessoas federativas, e o próprio Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de considerá-las incompatíveis com os limites da competência legislativa federal sobre a matéria." (CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, 2012). Na opinião do ilustre Prof. Marçal Justen Filho, "[...]de modo adequado, o STF determinou a suspensão da vigência desse dispositivo", que a seu ver seria uma impropriedade jurídica". (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 4. ed. Rio de Janeiro: Aide, 1996. p.05).

¹² Evandro Martins Guerra, op. cit.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

2.10. A exigência de concorrência, por sua vez, é dispensada nos casos de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio, o que se aplica, portanto, ao caso sob análise, uma vez tratar a Proposta de Lei em comento sobre a doação de bem público a empresa privada. Assim, não há que se falar em adoção do procedimento da concorrência para formalizar a doação em questão, pois enquadrada dentro dos critérios de excepcionalidade previstos na Lei de Licitações.

Da simples leitura, depreende-se que a não realização de procedimento licitatório na modalidade de concorrência, ou formalização do procedimento de dispensa de licitação, macula o ato da doação, pela presença de flagrante ilegalidade. A formalização do processo de alienação via dispensa de licitação, conforme autorizado pela parte final do §4º do art. 17 da Lei de Licitações, requer motivação consistente do ato a ser praticado, de modo que reste demonstrada, de maneira inequívoca, a presença do interesse público envolvido. Os motivos declinados devem corresponder à realidade dos fatos, sob pena de, em sendo verificada situação contrária, imponha-se a declaração de nulidade do ato.¹³

2.11. A propósito, em Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, registrada no STF sob o n.º 927-3, o Tribunal Constitucional suspendeu os efeitos do art. 17, I, letra "b", da CE, ficando, por conseguinte, autorizada a doação de bem imóvel público a particulares, a cargo de lei específica.

¹³ Oliveira, opus cit.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

2.12. Na opinião do ilustre Prof. Marçal Justen Filho, " [...] *de modo adequado, o STF determinou a suspensão da vigência desse dispositivo*", que a seu ver seria uma impropriedade jurídica¹⁴.

2.13. Compulsando ainda a legislação municipal específica, nota-se que a mesma estabelece critérios e exigências adicionais, os quais também deverão ser observados no ato de doação.

2.14. Destarte, ao analisar o Projeto de Lei n.º 24/2014, observa-se que, em que pese a proposição prever o aproveitamento do tempo de posse de antigos possuidores para fins de aquisição da propriedade pelo último, há a determinação de que toda a cadeia de possuidores cumpram durante todo o lapso temporal as demais obrigações exigidas.

2.15. A nosso ver, do prisma do interesse público, que é o objetivo maior da norma e da doação de bens públicos, a presente proposta o consagra, posto que ao Poder Público não importa a quem determinado imóvel será ao final transferido, mas sim que durante todo o período aquisitivo a arrecadação tributária seja realizada, bem como, os empregos gerados sejam mantidos, estes que são os fins precípuos da doação.

2.16. Portanto, observa-se que o presente projeto cumpre integralmente com as formalidades legais destacadas, cabendo aos nobres vereadores aferir a conveniência e oportunidade da proposição.

¹⁴ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 4. ed. Rio de Janeiro: Aide, 1996. p.05.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

3 - CONCLUSÃO

3.1. Destarte, s.m.j., esta assessoria jurídica entende que o projeto de lei 24/2014 cumpre com as exigências de ordem legal, razão pela qual se manifesta favorável à sua aprovação pelas Comissões Permanentes e pelo Plenário desta Casa.

3.2. A aprovação do projeto de Lei em comento dependerá dos votos da maioria qualificada em 2/3, nos termos do art. 70, § 1.º, VI da LOM, apurados de forma aberta, nominal e em turno único.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 28 de julho de 2014.

Ronaldo César Moreira Gonçalves
Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo