CAMARA MUNICIPAL
DE VISCONDE
DO RIO BRANCO
PROTOCOLO Nº 4284
DATA ENTR 10/03/2020
HORÁRIO 14:08hs
RESPONSÁVEL

PARECER JURÍDICO

Relatório:

Trata-se de ofício encaminhado pelo assessor legislativo Cássio Magno Maia Coelho para análise jurídica do projeto de Lei n. 1.831/2019, de autoria do Executivo Municipal, que versa sobre "autorização a doação de terreno e contém outras providências"

Fundamento:

Para o adequado enfrentamento das questões que a presente consulta suscita, preliminarmente, se faz necessário breve considerações em caráter teórico de conceitos e arcabouço jurídico sobre a alienação de bens imóveis pela Administração Pública.

Os bens públicos são prestigiados pelas cláusulas da inalienabilidade, que lhes conforma o regime jurídico. Essa cláusula enunciada, se de um lado visa, precipuamente, proteger os bens públicos dos atos iniciais para a aquisição da propriedade, praticados por terceiros, e da dilapidação patrimonial que pode ser levada a efeito por maus agentes públicos, não impede, de outro, que, observadas certas exigências legais, sejam alienados.

Segundo o art. 100 do Código Civil, "os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar". O art. 101, por seu turno, dispõe que "os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei".

Portanto, como se nota, a inalienabilidade dos bens públicos não é absoluta. Afinal, possuem essa característica apenas os bens de uso comum do povo e os de uso especial e, mesmo assim, apenas enquanto conservarem essa qualificação.

Já os bens dominicais, que são exatamente os bens públicos que não se encontram vinculados a uma destinação específica, podem ser objeto de alienação, observados os requisitos legais.

Daí porque a doutrina considera ser impróprio falar-se tão somente em inalienabilidade, sendo melhor dizer que os bens públicos possuem como característica a inalienabilidade relativa ou a alienabilidade condicionada.

Assim, os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial são inalienáveis, porém, só enquanto estiverem afetados à destinação pública. **Logo, a partir da desafetação, os bens poderão ser alienados, observadas as condições previstas na Lei .**

Importante não olvidar que a alienação de imóvel público é admissível, todavia, implica a observância de diversas formalidades e, principalmente, a comprovação da compatibilidade do ato com o interesse coletivo.

No que se refere a alienação de bens públicos a Lei Orgânica do Município de Visconde do Rio Branco assim dispõe:

> Art. 128 – Compete ao Prefeito Municipal a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles empregados nos serviços desta.
>
> Art. 129 – A alienação de bens municipais se fará de conformidade com a legislação pertinente.

> Parágrafo Único – É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram ao patrimônio público para financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de Previdência Social, geral e próprio dos servidores público municipais.
>
> Art. 130 – A afetação e a desafetação de bens municipais dependerá de lei.
> Parágrafo Único – As áreas transferidas ao Município em decorrência da aprovação de loteamento serão consideradas bens dominiais enquanto não se efetivarem benefícios que lhes dêem outra destinação.

Nesse contexto, também cabe trazer a colação a seguinte disposição da Lei Orgânica:

> Art. 136 - O Município, preferentemente à venda ou à doação de bens imóveis concederá direito real de uso, mediante concorrência.
> Parágrafo Único – A concorrência poderá ser dispensada quando o uso se destinar a concessionário de serviço público, a entidades assistenciais ou verificar-se relevantes interesses públicos na concessão, devidamente justificada.

Por oportuno, conforme Projeto de Lei 1.831/2019 sob análise, o chefe do Executivo Municipal busca autorização para a alienação de um imóvel público por meio de doação.

A doação, como instituto jurídico, é tipicamente instituto de Direito Privado. Sua tipicidade é manifesta pela regulação que lhe confere o Código Civil. Pessoais físicas ou jurídicas, essas públicas ou privadas, ao realizarem doações, devem observar seus contornos legais definidos no Direito Civil, **sendo que no caso da Administração Pública**, ao lado das normas do Código Civil, **existem outras regras de cunho legal ou constitucional que devem ser observadas na prática de aquisições ou alienações através de doação.**

Nessa esteira, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, assim dispõe:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> (...)
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e

econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)

A lei 8.666/93 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispõe no art. 17 que:

> 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:
>
> I - **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 *i*; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009) (destaques nossos)
>
> (...)

Ressalta-se que a eficácia da expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo", contida na letra "b" do inciso I, do art. 17 supracitado, foi suspensa em decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal (ADI n.º 927-3/RS), não aplicando, desta forma, aos Estados, DF e Municípios a vedação para doação de bens públicos a particulares.

A propósito, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, em resposta à Consulta n.º 835.894, de Relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio, sessão do dia 07/07/10, consolidou entendimento acerca do tema, nos seguintes termos:

> "MUNICÍPIO. DOAÇÃO DE IMÓVEIS A PESSOAS CARENTES. POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, AVALIAÇÃO PRÉVIA, INTERESSE SOCIAL, SEJAM OBSERVADOS OS INSTITUTOS DE CONCESSÃO REAL DE USO E ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA, E LICITAÇÃO, E RESPEITADOS OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS."

A orientação foi reiterada no parecer emitido na representação n. 1012018 em 28/08/2018, nos seguintes termos:

> EMENTA: REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS A PARTICULARES. IRREGULARIDADE. DEVER DE INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. 1. A doação de imóveis de propriedade do município a particulares, à luz do princípio da impessoalidade,

> somente é lícita se realizada no âmbito de programa assistencial previsto em lei, conforme critérios objetivos. 2. A ocupação de imóveis de propriedade do município por particulares, no âmbito de programa assistencial previsto em lei, deve-se dar preferencialmente por meio de cessão do direito real de uso.

Assim, na linha do que está delineado acima, não há vedação para doação de imóveis públicos a particulares.

No que se refere a legislação local, o art. 129 da Lei Orgânica de Visconde do Rio Branco dispõe que **"a alienação de bens municipais se fará de conformidade com a legislação pertinente."** Em complemento, o caput do art. 136 da mesma Lei Orgânica estabelece que **"o Município, preferentemente à venda ou à doação de bens imóveis concederá direito real de uso, mediante concorrência."**

Nesse contexto, em que pese seja admitida a dispensa de licitação na doação de bens pela Administração Pública em favor de particular, somente é possível quando evidenciado **relevante interesse público capaz de autorizar a medida**, interesse este que deve ser expressamente justificado e pautado nos princípios da razoabilidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, nos termos do caput do art. 37, da Constituição Federal, c/c com caput do art. 17 da Lei 8.666/93.

Diante do que foi exarado na justificativa do PL 1.831/19 sob análise, não se verifica elementos que possam evidenciar **relevante interesse público capaz de autorizar a doação**, bem como elementos que se alinhem com os princípios norteadores da administração pública, notadamente, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Noutro passo, diante das disposições da Lei Orgânica do Município, também não está evidenciado na justificativa do referido PL

1.831/2019, elementos suficientes que indique a preferência pela doação preterindo o instrumento jurídico de **direito real de uso** previsto no art. 136 da Lei Orgânica do Município.

Tal destaque se faz importante pelo entendimento do Tribunal de Conta de Minas Gerais, conforme orientação exarada no parecer emitido na Consulta n.º 862.440, de Relatoria do Conselheiro Mauri Torres, em sessão de 24/11/11, nos seguintes termos:

> 1) No que diz respeito aos bens imóveis de propriedade do Município ocupados por pessoas carentes, que estabeleceram lá sua residência, sob o ponto de vista do interesse público, é mais vantajoso para o Município a adoção do instituto da concessão de direito real de uso e da concessão especial para fins de moradia, que permitem maior controle quanto à preservação da finalidade social do uso pelo particular e não configuram mera disponibilidade do patrimônio público. Consultas n. 812.400 (06/10/2010), 835.894 (07/07/2010) e 168.165 (02/08/1995). 2) Possibilidade de o Município realizar doação, em caráter excepcional, dos imóveis de sua propriedade, ocupados por pessoas carentes, desde que vinculada a políticas públicas consistentes, sob autorização legislativa, avaliação prévia, indiscutível demonstração de interesse social e licitação (dispensada nos casos do art. 17, I, f, da Lei Federal n. 8.666/93), observados os princípios administrativos, notadamente os da impessoalidade e da moralidade."

Por fim, pelo disposto no art. 1º do PL n 1.831/2019, o bem que se pretende doar possui uma edificação onde funcionou uma escola.

De acordo com a doutrina, considerando o objetivo a que se destinam os bens públicos, classificam-se em: bens de uso comum do povo, bens de uso especial, bens dominicais. Ressalte-se que essas três categorias de bens estão previstas no art. 99 do Código Civil, como também na Lei Orgânica do Município, art. 5, § 3º.

Notadamente, os **bens de uso especial** são todos aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral. Tais bens constituem o aparelhamento material das pessoas jurídicas de direito público utilizados para atingir os seus fins. São exemplos os edifícios públicos onde se situam as repartições publicas, **as escolas públicas**, os hospitais públicos, as universidades, dentre muitos outros.

Nesse contexto, conforme caput do art. 130 da LOM, **"a afetação e a desafetação de bens municipais dependerá de lei."** Sendo assim, outro ponto que não está demonstrado no PL 1.831/2019 é o instrumento formal de desafetação do bem que se pretende doar, uma vez que só deixa de pertencer a categoria de bem especial por meio de lei formal para desafetá-lo para categoria de bem dominical suscetível alienação.

Diante de todo o exposto até aqui, o PL 1.831/2019, de autoria do Chefe do Executivo Municipal, não possui elementos suficientes na sua justificativa como também nas suas disposições para conformá-lo aos requisitos básicos da legislação vigente que regula a alienação de bens públicos. Com isso o referido Projeto de Lei 1.831 torna-se inviável juridicamente.

Por conseguinte, não se avançará para analisar as implicações da tramitação do referido projeto de lei no período eleitoral.

Conclusão:

Diante do exposto, opina-se pela **inviabilidade jurídica do Projeto de Lei n. 1.831/2019,** por não estar demonstrado os requisitos básicos da legislação vigente que regula a alienação de bens públicos, notadamente **interesse público devidamente justificado.**

Este é o nosso parecer, sem embargo de outras opiniões.

Visconde do Rio Branco, MG, aos 05 de março de 2020.

Bernardo Cesário e Motta Cortez
Procurador Geral

Sérgio Leonardo da Silva
Advogado