



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO
BRANCO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

PARECER JURÍDICO

Gabinete nº 05

Recebemos 11 / 10 / 21

Assinatura: *Lucia Claudino*

Relatório:

Trata-se de consulta encaminhada pelo Presidente desta casa das leis solicitando parecer jurídico sobre o PL 1.940/2021 (iniciativa do executivo) com enfoque na apreciação dos seguintes questionamentos:

1 - É possível ao Executivo realizar doação de imóvel sem autorização legislativa?

2 - São constitucionais os incisos I, III, VIII do art. 2º do projeto apresentado?

É o breve relato.

Fundamento:

"A política urbana, a ser formulada no âmbito do processo de planejamento municipal, terá por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes, em consonância com as políticas sociais e econômicas do Município. As funções sociais da cidade dependem do acesso de todos os cidadãos aos bens e aos serviços urbanos, assegurando-lhes condições de vida e moradias compatíveis com o estágio de desenvolvimento do Município". (art. 211, LOM)

Cabe destacar que os questionamentos formulados na consulta envolvem alienação de bens imóveis (venda e doação) objetivando efetivar o programa municipal de habitação.

Sérgio Leonardo da Silva
ADVOGADO



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO
BRANCO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

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 de 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.**

Hely Lopes Meirelles leciona que "alienação é toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, **sob a forma de venda**, permuta, **doação**, dação em pagamento, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio. Qualquer dessas formas de alienação pode ser utilizada pela Administração, desde que satisfaça as exigências administrativas para o contrato alienador e atenda aos requisitos do instituto específico".¹

Acerca do tema, assim dispõe a Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 18 - A aquisição de bem imóvel, a título oneroso, depende de avaliação prévia e de autorização legislativa, exigida ainda, para a alienação, a licitação, salvo nos casos de permuta e doação, observada a lei.

Sergio Leontarino da Silva
ADVOGADO

¹ Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 44 ed. /ver., atual. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2020. p. 557.



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO
BRANCO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

(...)

Art. 61 - Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 62, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especificamente:

(...)

XV - aquisição onerosa e alienação de bem imóvel do Estado.

(...)

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

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.

(...)

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,



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO
BRANCO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

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:

Sérgio Leoniário da Silva
ADVOGADO



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO
BRANCO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

a) dação em pagamento;

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)

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

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)

g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens

Sérgio Leonardo da Silva
Sérgio Leonardo da Silva
ADVOGADO



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO
BRANCO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

a) dação em pagamento;

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)

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

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)

g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens

Sérgio Leonardo da Silva
Sérgio Leonardo da Silva
ADVOGADO



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO
BRANCO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

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 e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, 2017)
(...)

Constata-se, das disposições constitucionais e legais, a exigência de **autorização legislativa** para a alienação de bem imóvel público. Como complemento, entende-se que a alienação de bens públicos pela Administração Pública deve preencher outros requisitos, dentre os quais, avaliação prévia e interesse público devidamente justificado.

De acordo com a Lei Federal acima mencionada, a qual traça regras gerais para a alienação de bens da Administração Pública, é permitida a alienação de bens imóveis "destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social".

O PL 1.940/21 estabelece a alienação (venda e doação) de bens imóveis com o objetivo de efetivar a política municipal de habitação, ao passo que a seleção dos beneficiários será feita com base em critérios definidos na própria lei.

Sérgio Leonardo da Silva
ADVOGADO



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO
BRANCO**
ESTADO DE MINAS GERAIS

Embora a redação da lei tenha deixado a seleção dos beneficiários a cargo de comissão habitacional (art. 8, do PL 1940/21), fixou critérios mínimos – obrigatórios (arts. 9, 10, 11, 12, todos do PL 1940/21)- com o objetivo de beneficiar as famílias que possuem baixa renda, as que não possuem residência própria, ou as que vivam em situação de irregularidade ou vulnerabilidade.

Os critérios estabelecidos na lei municipal, conquanto mínimos, evidenciam o escopo da alienação de bens imóveis dentro de uma política habitacional do Município, de forma que não se pode considerar que os incisos I, III, VIII do art. 2 da PL 1.940/21, em tese, vicia a constitucionalidade do referido projeto de lei.

Noutro giro, o PL 1.940/21, dentro da política habitacional, propõe estabelecer critérios para vendas e doações de bens imóveis (art. 7), porém, somente fixa critérios para a alienação de bem imóvel por meio de venda (art. 9), deixando de fixar critérios para alienação de bem imóvel por meio de doação.

Ou seja, dentre os candidatos inscritos que atendam aos requisitos fixados pela lei, serão selecionados e classificados os candidatos para obter bem imóvel por compra ou doação. Contudo, qual o critério será usado para definir quais candidatos serão beneficiados por meio de doação em detrimento de candidatos que serão beneficiados por meio venda?

Nesse contexto, como corolário da igualdade e impessoalidade, recomenda-se que a edilidade, dentro do processo legislativo, busque junto ao executivo aprimorar a definição dos critérios para **alienação de bem imóvel por meio de doação**.

Sérgio Leonardo da Silva
ADVOGADO



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO
BRANCO**
ESTADO DE MINAS GERAIS

Por conseguinte, entende não haver óbice constitucional para que a lei municipal autorize a alienação (venda ou doação) de bem imóvel dentro da política habitacional estabelecida pelo PL 1.940/21.

Quanto ao questionamento relacionado a necessidade de autorização legal para doação de bens imóveis. Em virtude da doação ser uma modalidade de alienação, entende-se que o questionamento tenha sido respondido nas considerações acima, ou seja, é possível a doação de bens imóveis pela Administração Pública aos particulares, desde que preenchidos os requisitos específicos, dentre os quais, autorização legal, finalidade que o PL 1.940/21 busca realizar, observado o interesse público e fixado os critérios de seleção dos donatários em detrimento dos compradores.

Por oportuno, cabe destacar que os **arts. 16 e 25 do PL 1.940/21 fazem remissões a artigos da lei 11.977/2009**, cujos dispositivos pertencem ao **capítulo III da lei 11.977/2009**. Contudo, este capítulo foi **revogado pelo art. 109, inciso IV, da lei 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana**. Nesse contexto, recomenda-se a edilidade, dentro dos trâmites do processo legislativo, verificar junto ao Executivo às necessárias correções remissivas dos arts. 16 e 25 do PL 1.940/21, com as respectivas adequações relacionadas a regularização fundiária urbana.

Por fim, enfatiza-se que, no mérito, a proposta deverá ser avaliada pela edilidade quanto a pertinência e adequação da política habitacional e regularização fundiária, em cotejo com o plano diretor do Município.

Sérgio Leonardo da Silva
ADVOCADO



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO
BRANCO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

Conclusão:

Diante do exposto, conclui que:

- 1 – as disposições do inciso I, III, VIII, do art. 2 do PL 1.940/21, não comportam vício de constitucionalidade;
- 2 – dentro da política habitacional, sejam definidos os critérios de seleção dos donatários em detrimento dos compradores;
- 3 – as doações de bens imóveis dependem de autorização legislativa, propósito buscado pelo PL 1.940/21, dentro da política habitacional;
- 4 – sejam ajustadas as remissões dos arts. 16 e 25 do PL 1.940/21, relacionadas a regularização fundiária.

Este é o parecer, sem embargo de outras opiniões.

Visconde do Rio Branco, MG, aos 11 de novembro de 2021.


Sérgio Leonardo da Silva
Advogado