



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO Nº: 60/2021

REFERÊNCIA: *Projeto de Lei nº 39/2021 – Desafeta e autoriza a doação de área de terreno público e dá outras providências.*

SOLICITANTE: Presidência da Câmara Municipal

1. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei apresentado pelo Chefe do Executivo que visa a desafetação e a doação de área de terreno público municipal para a empresa AVURA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CALÇADOS –EIRELI.

Conforme se vê na exposição de motivos anexa, a Administração Pública asseverou dessa forma: “*O presente Projeto de Lei visa a desafetação e a doação de área de terreno público municipal para pessoa jurídica denominada AVURA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CALÇADOS - EIRELI, cuja finalidade é a construção de uma indústria de calçados, composta também por uma escola de formação profissional do calçado, pretendendo os empreendedores capacitar de forma gratuita, jovens e adultos para o mercado de trabalho da área de produção industrial de calçados, oferecendo cursos de qualificação profissional em almoxarife, operador de balancin, conferente de controle de qualidade e produção, costura industrial, montador, apontador de solado e auxiliares de produção.*”

Tal escola de formação se dará sob a gestão da indústria, inspirado em um modelo prático e real, validado por profissionais responsáveis da área de educação e técnica profissional.

Insta salientar que a empresa emprega atualmente 880 colaboradores, pretendendo-se criar até o final de 2023 mais 500 novos postos de trabalho, totalizando 1000 empregos, sendo que 500 desses serões na cidade de Bom Despacho/MG.”

Em síntese, este é o sucinto relatório.

1.1 – CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO DO PARECER JURÍDICO



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Bom Despacho/MG, órgão consultivo, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos.

Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, **sem caráter vinculante.**

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “*O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.*”

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria **não é vinculante**, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

2. MÉRITO

2.1 - DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Confere o art. 18 e ss da Lei Orgânica do Município competência específica e privativa para o Chefe do Executivo estabelecer a possibilidade de alienação de imóveis da Administração Pública cominado com a inteligência do artigo 87, inciso IV do mesmo instituto jurídico, senão vejamos:

Art. 18. *Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitadas a competência da Câmara quanto aos utilizados em seus serviços.*

Art. 19. *A aquisição de imóvel, a título oneroso, depende de avaliação prévia.*

(Redação dada pela Emenda 46, de 19 de dezembro de 2.013)



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

Art. 20. Os bens públicos de uso comum do povo somente podem ser alienados ou ter sua destinação alterada mediante autorização legislativa. **(Redação dada pela Emenda 46, de 19 de dezembro de 2.013).**

§1º São também inalienáveis os bens imóveis públicos, edificados ou não, utilizados pela população em atividades de lazer, esporte e cultura, os quais somente poderão ser destinados a outros fins, ou transferidos a terceiros, se o interesse público o justificar e mediante prévia desafetação do bem, e autorização legislativa. (Alterado pela Emenda n.º 03, de 1995).

§ 2º A alienação de bem imóvel público edificado depende de avaliação prévia licitação e aprovação legislativa.

§ 3º A autorização legislativa é sempre prévia e depende do voto da maioria dos membros da Câmara.

Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

Conforme se vê no dispositivo acima elencado, quanto à competência e iniciativa o objeto do presente projeto está amparado legalmente.

2.2 - DA POSSIBILIDADE DA DOAÇÃO DE IMÓVEL COM AMPARO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES - LEI 14.133/21 - PARTICULARIDADES

O bem público imóvel, cuja classificação a partir das funções que exercem perante a coletividade, é consignada no artigo 99 da Lei 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro de 2002).

São bens públicos de uso comum do povo aqueles cuja utilização é disponibilizada a todos, gratuitamente ou mediante retribuição, a exemplo das ruas, praças e mares, dentre outros.

Já os bens públicos de uso especial, não estão acessíveis a todas as pessoas, isto porque estão afetados ao algum serviço público, ainda que indiretamente, como os prédios onde funcionam as sedes de administração ou por outros bens, móveis ou imóveis que se destinem a alguma atividade autorizada e fiscalizado pelo ente público, como os cemitérios e ambulâncias.

Por exclusão, os bens dominiais ou dominicais são os que não estão afetados ao serviço ou função pública nem estão disponíveis para utilização



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

pela coletividade, a exemplo dos imóveis desocupados, adjudicados em face de dívidas fiscais, terras devolutas. Guardam, portanto certa similaridade com a propriedade do particular, muito embora adstritos às regras do regime jurídico do patrimônio público.

São esses os bens passíveis de alienação segundo o regime jurídico do patrimônio público, em regra, mediante procedimento licitatório.

Por serem públicos, todos os bens assim classificados fazem jus a uma proteção especial, a exemplo do artigo 102 do Código Civil e dos artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da Constituição de 1988, ao se vedar a aquisição de bens públicos por usucapião.

Ressalte-se que a Administração Pública deverá preservar os preceitos da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado. **Assim sendo, a transferência de uso dos bens públicos a terceiros tem limitações e só é admitida em casos excepcionais, quando presente o interesse público na utilização privativa do mesmo.**

A despeito dos caracteres da propriedade imobiliária pública, especialmente a inalienabilidade, a transmissão de bens constitui uma realidade cotidiana com as doações de bens imóveis públicos em favor de indústrias, associações privadas, igrejas, dentre outras, sem mencionar a conduta do gestor público que desfalca o patrimônio coletivo por meio de alienações gratuitas em favor de particulares, sob o pálio de pretenso interesse público e da discricionariedade do ato.

A doação de bem público imóvel pode ser feita mediante a instituição de encargos ou não. **A doação com encargos, também dita “modal”, é aquela em que o Município pode estabelecer um ônus de executar uma prestação ou realizar uma atividade que, caso não seja assim realizada, poderá gerar a revogação (desconstituição) da doação realizada.** Já a doação sem encargos é caracterizada como aquela que vem desacompanhada de qualquer ônus ou encargo.

Com relação a essas diferenças, tradicional e clara é a explicação de Hely Lopes Meirelles:

A administração pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem de lei autorizadora, que estabeleça as condições para a sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação. Só



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

*excepcionalmente poder-se-á promover concorrência para doações com encargos, a fim de escolher-se o donatário que proponha cumpri-los em melhores condições para a Administração ou para a comunidade. Em toda doação com encargo é necessária a **cláusula de reversão para a eventualidade do seu descumprimento***

Os requisitos básicos para toda e qualquer permuta de imóveis da Administração Pública são: 1) **interesse público devidamente justificado**; (2) **autorização legislativa prévia**; (3) **avaliação dos bens a serem permutados**. Soma-se a esses requisitos o que consta no art. 101 do Código Civil: “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.” Só estão sujeitos à alienação, portanto, os bens de natureza dominical, isto é, aqueles bens que apenas compõem o patrimônio da Administração Pública, mas que não estão destinados a uma finalidade pública específica.

Lei 14133/21 - licitações DAS ALIENAÇÕES

Art. 76. 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 - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;

e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (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;

i) 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 competentes;

j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

§ 1º A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão.

§ 2º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I do **caput** deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:

I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

§ 4º A aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo será dispensada de autorização legislativa e submeter-se-á aos seguintes condicionamentos:

I - aplicação exclusiva às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;

II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo de destinação e de regularização fundiária de terras públicas;

III - vedação de concessão para exploração não contemplada na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico;



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

IV - previsão de extinção automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade pública, de necessidade pública ou de interesse social;

V - aplicação exclusiva a imóvel situado em zona rural e não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente à exploração mediante atividade agropecuária;

VI - limitação a áreas de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores;

VII - acúmulo com o quantitativo de área decorrente do caso previsto na alínea "i" do inciso I do caput deste artigo até o limite previsto no inciso VI deste parágrafo.

§ 5º Entende-se por investidura, para os fins desta Lei, a:

I - alienação, ao proprietário de imóvel lindeiro, de área remanescente ou resultante de obra pública que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço que não seja inferior ao da avaliação nem superior a 50% (cinquenta por cento) do valor máximo permitido para dispensa de licitação de bens e serviços previsto nesta Lei;

II - alienação, ao legítimo possuidor direto ou, na falta dele, ao poder público, de imóvel para fins residenciais construído em núcleo urbano anexo a usina hidrelétrica, desde que considerado dispensável na fase de operação da usina e que não integre a categoria de bens reversíveis ao final da concessão.

§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos permite a doação de bens imóveis públicos, excepcionalmente, em favor de particulares se cumpridas algumas formalidades: interesse público devidamente justificado, avaliação do imóvel, autorização legislativa, licitação na modalidade concorrência e doação modal (com encargos ou obrigações) e **condicional resolutiva (com cláusula de reversão) com estipulação de prazo.**

A Administração pode fazer doações de bens móveis e imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. "Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem **de lei autorizadora**, que estabeleça as condições para sua efetivação, de prévia avaliação



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

do bem a ser doado e de licitação.” (**Grifo nosso**) (*Direito Administrativo Brasileiro*, 29ª Edição, 2004, p. 512).

Cumpre-nos colacionar os ensinamentos do ilustre doutrinador **Marçal Justen Filho**:

“Ressalva-se a hipótese de doação de bem público, gravada com encargo. Assim, por exemplo, poderá ser do interesse estatal a construção de um certo edifício em determinada área. Poderá surgir como solução promover uma doação de imóvel com encargo para o donatário promover a edificação. Essa é uma hipótese em que a doação deverá ser antecedida de licitação, sob pena de infringência do princípio da isonomia. Em outras hipóteses, porém, o encargo assumirá relevância de outra natureza. **A doação poderá ter em vista a situação do donatário ou sua atividade de interesse social. Nesse caso, não caberá a licitação. Assim, por exemplo, uma entidade assistencial poderá receber doação de bens gravada com determinados encargos.** (...) O instrumento de doação deverá definir o encargo, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão para o patrimônio público do bem doado em caso de descumprimento. A regra aplica-se tanto aos casos de dispensa de licitação como aqueles em que a licitação ocorrer.” (**Grifo nosso**) (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Editora Dialética. 9ª Edição. 2002. p. 185)

No entanto, alguns atos são indispensáveis. A avaliação do imóvel deverá ser feita por comissão especialmente nomeada para a tarefa, a qual procederá à perfeita identificação do bem e estabelecerá o valor do mesmo, com base em pesquisas de mercado.

É importante dizer que o setor de contabilidade deverá ser informado a respeito do preço estimado pela comissão de avaliação, pois a doação causará alterações nos registros contábeis e no balanço patrimonial.

Em suma, entendemos que a doação de imóvel pela Administração Pública deverá ser necessariamente cercada das cautelas e restrições que os contratos com entes públicos sempre precisam envolver.

Dessa forma, o presente PL atende a todos os requisitos legais e constitucionais. Porém, mister se faz que toda a documentação prevista na lei 14133/21 e/ou, na Lei 8.666/93, quais sejam, seu instrumento de doação, cujo documento constarão, obrigatoriamente: avaliação prévia do imóvel, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão (com o tempo estimado necessário em que a empresa beneficiária não poderá vender o imóvel), sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 39/2021. No entanto, mister se faz a Administração Pública adequar o PL em esboço nos termos acima elencados.

Caso contrário, será evitado de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Nada mais a verificar, às comissões, nos termos do artigo 109 do regimento interno.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Bom Despacho/MG, 22 de abril de 2021.

HELDER PAIVA DE OLIVEIRA

OAB/MG 76.632

ASSESSOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL

SAMUEL AUGUSTO DO NASCIMENTO

OAB/MG 113.854

ANALISTA JURÍDICO PARLAMENTAR/ASSESSORIA JURÍDICA