



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

## ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL



PARECER JURÍDICO N°:

94/2021

REFERÊNCIA:

Dispõe sobre as razões que justificaram o veto parcial da Proposição de Lei Ordinária nº 43/2021 encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo à Câmara Municipal

SOLICITANTE:

Presidência da Câmara Municipal

### 1. RELATÓRIO

O parecer jurídico visa analisar detidamente as razões que acompanham o veto parcial da emenda Proposição de Lei Ordinária nº 43/2021 encaminhado pelo Chefe do Executivo, sendo o artigo 3º objeto do veto fora oriundo de uma emenda legislativa dos Edis desta Casa.

Assim asseverou o Alcaide municipal em suas razões do veto parcial:

*Das razões do veto*

*A Proposição de Lei deve ser vetada por razões de ilegalidade e por contrariar o interesse público. É ilegal pelos seguintes motivos:*

*a) A Proposição de lei confunde a natureza jurídica do instituto da doação com o da concessão. Primeiramente, cabe salientar que os conceitos de doação e de concessão de direito real de uso não se confundem. Isso, porque, a doação de bem público corresponde a liberalidade da Administração Pública de transferir, mediante autorização legislativa, bens do seu patrimônio a terceiro, com fim de atender o interesse público face a função social, regularização fundiária ou econômica da cidade.*

*Já a concessão de direito real de uso corresponde a contrato ou termo pelo qual a Administração Pública transfere o direito real de uso de*



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



terreno público ou do seu espaço aéreo, de forma remunerada ou gratuita, cuja propriedade permanece inalterada, em razão da natureza resolúvel deste instituto. Partindo dessas premissas, verifica-se que o poder legislativo desvirtuou o projeto de lei originário quando alterou o art. 3º, vez que a finalidade da lei é realizar a doação do imóvel descrito no art. 1º e não ceder a posse a terceiro, que independe de autorização legislativa.

Ademais, conforme mencionado no ofício de encaminhamento do projeto de lei, em 22 de dezembro de 2006, o Município de Bom Despacho celebrou Termo de Permissão de Uso de Bem Público com a empresa JJ Rezende Diesel Ltda, a qual está na posse do imóvel exercendo sua atividade empresarial desde aquela época.

Portanto, o termo concessão utilizado na redação alterada pela Câmara Municipal é ilegal, por ferir a finalidade da doação. Na mesma ceara está o § 5º do art. 3º, o qual oficializa a doação através de decreto. É sabido que o ato de doação é formal e exige escritura pública em cartório de notas e averbação na matrícula do imóvel, sendo irregular autorizar a doação mediante decreto do poder executivo. Ademais, desnecessário impor ao Executivo elaboração de decreto, vez que o art. 2º autoriza a doação à empresa JJ Rezende Diesel Ltda.

Assim, as alterações feitas na redação original do art. 3º são ilegais e merecem ser vetadas.

b) A Proposição de lei confunde a natureza jurídica do instituto da posse com o da propriedade. No mesmo sentido, verifica-se que a vereança confunde alho com bugalho, quando dispõe no caput do art. 3º que a beneficiária, ultrapassada o lapso temporal de seis anos e cumprida as obrigações disposta na proposição, ficará imitida na posse definitiva do bem concedido.

Ora, Douta Presidente, a empresa JJ Rezende Diesel Ltda está na posse do imóvel desde 2006, quando se firmou o termo de cessão de uso do imóvel por prazo indeterminado. No caso em comento, não há de se falar em posse mas sim propriedade, uma vez que o art. 2º do projeto de lei nº 43/2021 autoriza a doação do imóvel. Ista trazer aqui os conceitos de posse e propriedade elencados no Código Civil Brasileiro, a fim de demonstrar a diferença gritante entre os dois institutos. **Senão vejamos:** Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade. Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



**detenha.** Portanto, posse é a exteriorização da propriedade, mas não é ela propriamente dita. Assim, quando se doa um bem transfere-se a propriedade e não apenas a posse. Conclui-se, pois, que a Proposição de Lei em seu art. 3º possui vício de legalidade, sendo ilegal, passível de veto por essa razão. Há que se considerar, ainda, a questão do interesse público, quando impõe diversas obrigações descabidas, que inclusive já foram cumpridas em 2007, as quais não possuíram efeitos jurídicos à doação em tela.

Em síntese, é o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

### 2.1 – PREVISÃO

*Ab initio*, a Proposição de Lei Ordinária nº 43/2021 passou por todos os trâmites junto ao Poder Legislativo, inclusive pareceres das Comissões Permanentes desta Casa, acompanhada de parecer jurídico bem fundamentado e claro quanto a legitimidade quanto a emenda apresentada pelo vereador “Pastor Alex”, de forma dar uma segurança jurídica ao PL em espeque.

Ademais, o art. 30, I da Constituição Federal delega a competência aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, vejamos:

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

Do mesmo modo, o art. 171, I, alínea *g* da Constituição do Estado de Minas Gerais, atribuiu aos municípios a responsabilidade de legislar sobre assuntos relacionados à Administração, utilização e alienação de seus bens, vejamos:

**Art. 171. Ao Município compete legislar:**

*I – sobre assuntos de interesse local, notadamente:*

*(...)*

*g) a administração, utilização e alienação de seus bens;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



Seguindo o mesmo raciocínio, o art. 11 da Lei Orgânica descreve que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

**Art. 11** Compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

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 combinado 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)*

*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 veremos a seguir, a emenda proposta e aprovada por esta Casa Legislativa corrobora com o entendimento legal e doutrinário.



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



## 2.2 – DA POSSIBILIDADE DA DOAÇÃO DE IMÓVEL COM EAMPARO 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 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.

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**



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



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 excepcionalmente poderá-se 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*



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



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 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta 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 doação 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



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



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;

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.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



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 do bem a ser doado e de licitação." **(Grifo nosso)** (Direito Administrativo Brasileiro, 29º 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)

Segue abaixo emenda provada:

**Art. 3º Transcorridos seis anos da concessão, cumpridas as obrigações estatuídas, estando as empresas beneficiárias em efetivo funcionamento, ficará imitida definitivamente na posse do bem concedido.**

**§ 1º - O objeto da presente Concessão não poderá, sem a anuência do Município, ser cedido, locado, transferido,**



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



penhorado ou de qualquer forma onerado ou concedido no todo ou em parte a terceiros sob pena de revogação da concessão, ressalvada a hipótese prevista no caput.

§2º Na hipótese de reversão do bem ao patrimônio Público Municipal, nenhuma indenização será devida em razão das acessões, ou equipamentos implantados nas áreas objeto das concessões.

§3º São obrigações da Concessionária, cujo descumprimento terminará no cancelamento da concessão e a reversão do bem concedido:

I – responsabilizar-se pelos ônus administrativos e tributários decorrentes da atividade exercida no bem concedido;

II – observar as normas técnicas, e as condições de segurança e higiene;

III – usar o bem concedido exclusivamente para os fins previstos em seu contrato social;

IV – precaver-se com medidas acautelatórias, a fim de evitar acidentes de qualquer natureza e extensão;

V – responsabilizar-se e assumir os riscos e danos causados a terceiros ou ao Município Concedente;

VI – apresentar o pré-projeto da obra de instalação acompanhado do cronograma físico de obra no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da assinatura do termo;

VII – diligenciar para que o projeto final seja aprovado em até 06 (seis) meses contados da assinatura do termo e dentro desse mesmo prazo sejam iniciadas as obras na área concedida, mediante fornecimento de alvará de construção fornecido pelo setor municipal competente;

VIII – iniciar no prazo máximo de 18 meses após a assinatura do termo de concessão, na área concedida, suas atividades econômicas principais;

§4º Ocorrerá também à reversão do imóvel concedido por esta Lei ao patrimônio público, se as Concessionárias beneficiadas paralisarem suas atividades nas áreas concedidas por tempo superior a 06 (seis) meses.

§5º - Respeitado o prazo previsto no caput, as condições e prazos para implementação dos objetivos da doação serão estipuladas por decreto a ser expedido no prazo máximo de 90 dias a contar da publicação desta lei

Em suma, entendemos que a emenda (inclusão do artigo 3º presente doação de imóvel pela Administração Pública está 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.



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



## 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opinamos pela **derrubada do voto do Poder Executivo**, caso os vereadores entendam pertinente a alteração trazida na Proposição de Lei nº PL 43/21, pois não vislumbramos sustentação nas alegações trazidas pela justificativa e exposição de motivos encaminhada para esta Casa Legislativa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Bom Despacho, 02 de Junho de 2021.

Helder Paiva de Oliveira – OAB/MG 76.632  
Procurador Jurídico

Samuel Augusto do Nascimento – OAB/MG 113.854  
Assessor Jurídico Parlamentar