



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 118/2019.

Teresina (PI), 09 de maio de 2019.

Assunto: Projeto de Lei (PL) nº 133/2019

Autor: Prefeito Municipal de Teresina

Ementa: "Autoriza a desafetação, para fins de alienação, a título de doação, do bem público municipal que especifica, e dá outras providências".

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:

De autoria do Prefeito Municipal de Teresina, *Autoriza a desafetação, para fins de alienação, a título de doação, do bem público municipal que especifica, e dá outras providências.*

Em mensagem de nº 09/2019, o digníssimo autor descreve as características, limites e dimensões do imóvel, explicita que o bem já se encontra apossado pela Arquidiocese de Teresina, e há muito tempo no imóvel esta situada a Igreja Nossa Senhora do Amparo (Marco Zero da Cidade).¹

Acostados aos autos da proposição legislativa em análise encontram-se, dentre outros, memorial descritivo da referida área, avaliação do imóvel, parecer da Procuradoria Geral do Município, termo de justificativa de inexigibilidade de licitação, avaliação de julho de 2018, realizada pela Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN, cópia de ofício emitido pela Arquidiocese de Teresina para a Prefeitura Municipal, solicitando a concessão de título de posse.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu



autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificção por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

III – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Da análise dos autos, verifica-se que a proposição legislativa em enfoque objetiva autorizar a desafetação, para fins de alienação, a título de doação, de imóvel pertencente à municipalidade, avaliado em R\$ 2.084.209,00 (dois milhões, oitenta e quatro mil, duzentos e nove reais).

A par disso, cumpre salientar que o projeto de lei, ao versar sobre a administração de bens municipais e sua alienação, disciplina matéria de competência privativa do Prefeito Municipal, encontrando arrimo na Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM em seu art. 71, inciso XXXIII e art. 108, *caput*, respectivamente. Senão vejamos:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XXXIII - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei; (grifo nosso)

Art. 108. Compete ao Prefeito Municipal a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto aos seus servidores. (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Ademais, verifica-se que o procedimento adotado pelo Chefe do Poder Executivo de submeter o presente projeto de lei à apreciação desta Casa Legislativa está em consonância com o art. 111, *caput*, da citada Lei Orgânica e com o art. 17, inciso I, da Lei nº 8.666/93, os quais estabelecem, respectivamente, que a desafetação de bens municipais dependerá de lei e que a alienação de bens imóveis da Administração Pública dependerá de autorização legislativa, senão vejamos:

Art. 111. A afetação e a desafetação de bens municipais dependerão de lei.

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: (grifo nosso)

3

A respeito do instituto da desafetação, o administrativista José Cretella Júnior explica o seguinte:

(...) é o instituto de direito administrativo mediante o qual o Estado, de maneira solene, declara que o bem é parte integrante do domínio público. É a destinação da coisa ao uso público. A operação inversa recebe o nome de desafetação, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao domínio privado do Estado ou do particular. (CRETELLA JR, José. Curso de Direito Administrativo. 7.ed. Rio de Janeiro, 1983). (grifo nosso)

A propósito, o Código Civil Brasileiro, em seu art. 98, conceitua os bens públicos como sendo aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Já em seu art. 99, o Estatuto Civil faz uma divisão tripartite, classificando tais bens em 3 (três) diferentes espécies, conforme verificado abaixo:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. (grifo nosso)

Verifica-se, portanto, que tal classificação usa como critério a afetação dos bens, ou seja, o bem público é afetado nas hipóteses em que possui destinação específica e desafetado em caso contrário.

Importante ressaltar que tal destinação pode se dar de modo explícito ou implícito. Entre os meios de afetação explícita estão a lei, o ato administrativo e o registro de projeto de loteamento. Implicitamente, a afetação se dá quando o poder público passa a utilizar um bem para determinado fim sem manifestação de vontade formal nesse sentido, bastando apenas uma conduta para demonstrar que o bem está sendo utilizado em prol do interesse público.

A desafetação, por sua vez, é a mudança de destinação do bem. Trata-se de ⁴ mecanismo criado por lei a fim de possibilitar a disposição do bem, uma vez que os bens com destinação pública não podem ser alienados.

Desse modo, percebe-se que o traço distintivo entre as classes de bens públicos reside na existência de afetação ou desafetação. Os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial estão afetados a uma utilidade pública, enquanto que os bens dominicais não têm afetação, sendo, pois, alienáveis.

Superado os aspectos supracitados, passemos agora a descrever as exigências legais gerais a serem observadas para a concretização destas alienações.

Nesse ponto, impende destacar que a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu art. 17, apresenta os requisitos para a alienação de bens imóveis da Administração Pública, quais sejam, demonstração de interesse público devidamente justificado, avaliação prévia, licitação, ressalvadas as situações especiais contempladas na respectiva lei, e autorização legislativa, esse último requisito exigível somente quando se tratar de bem



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

imóvel, como o caso ora tratado. Ressalte-se que a inobservância dessas exigências invalida a alienação.

Eis a redação do mencionado dispositivo legal, *in verbis*:

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:

(...)

Sobre o tema, importante destacar as considerações realizadas pelo administrativista José dos Santos Carvalho Filho, abaixo transcritas:

A venda de bens públicos imóveis reclama a observância dos seguintes requisitos:

a) autorização legislativa;

b) interesse público devidamente justificado;

c) avaliação prévia; e

d) licitação, ressalvadas situações especiais contempladas na respectiva lei.
(FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 15ª ed., Lúmen Júris) (grifo nosso)

No caso em comento, constata-se que o Município de Teresina aduz (no termo de justificativa de inexigibilidade de licitação, processo nº 048.2634/2013, diário nº. 2.446 de 21 de janeiro de 2019) que o interesse público sustenta-se no fato de a igreja do Amparo ser bem de valor histórico, cultural de enorme importância para a municipalidade a sua proteção.

Quanto ao requisito da avaliação prévia, impende ressaltar que a área em questão foi avaliada pela Comissão Municipal de Avaliação de Bens e Imóveis da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEMPLAM em R\$ 2.084.209,00 (dois milhões, oitenta e quatro mil, duzentos e nove reais).



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

No que diz respeito à modalidade licitatória, a regra impõe que, no caso de alienação de bens imóveis pertencentes à Administração Pública, deve-se observar a licitação na modalidade concorrência, dispensada essa em situações especiais contempladas na lei, quais sejam, Lei nº 8.666/93 (art.17, 24 e 25).

Nesse diapasão, convém trazer à baila as lições de Hely Lopes Meirelles (Direito administrativo brasileiro. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 271-272):

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Ocorre que a proposição legislativa em apreço firma a realização de DOAÇÃO para pessoa jurídica de direito privado, dessarte é imperiosa, na maior extensão possível, a observância dos Princípios da Legalidade, Moralidade e Impessoalidade (art. 37 da CF). Nesta trilha, não é despiciendo ressaltar, no que tange à doação de bens imóveis, que o Supremo Tribunal Federal reduziu, no bojo da ADI nº 927-3 DF, aplicação do art. 17, I, b, apenas à órbita federal¹. Assim, a regência das doações de imóveis dos demais entes hodiernamente está jungida às disposições específicas locais e estaduais, em decorrência da autonomia preconizada no art. 18 da CF.

Entretanto, a decisão do Supremo não acarretou a sustação da força normativa dos demais requisitos do art. 17, sendo obrigatória a produção legislativa subnacional dentro da moldura do indigitado artigo. Deste modo, compulsando as regras locais, não se tem notícia de legislação municipal fincando diretrizes sobre doações de imóveis municipais, de maneira que a colmatação da lacuna deve ser procedida em estrita consonância com a Lei Orgânica do Município, a Constituição do Estado e a Constituição Federal.

¹ 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;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Não exercida a prerrogativa do delineamento, em âmbito local, das hipóteses em que se admite o ato administrativo de doação de imóvel público, ainda que mediante preceitos legais indeterminados, não exsurge a inviabilidade de competição sempre que o gestor assim declinar. Em outros termos, ressoa demais útil não estabelecer critérios para doação de imóveis municipais, pois a discricionariedade sempre seria lugar comum na disposição do patrimônio público.

Intentado mitigar a discricionariedade, a LOM (art. 110) firmou que alienação de bens municipais far-se-á de conformidade com a legislação pertinente e ao Prefeito cabe providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei. Ou seja, atuação estará adstrita às previsões legais.

Ademais, a mencionada proteção cultural, a justificar a DOAÇÃO para ente privado, poderia ser realizada sob outros títulos jurídicos, inclusive menos gravosos. Nesta senda foi o que preceituou a Lei Orgânica do Município:

Art. 112. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme a exigência de interesse público.

Parágrafo único. O Município poderá ceder seus bens a outros entes públicos, inclusive os da administração indireta, desde que atendido o interesse público.

Art. 115. 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 destinar-se à concessionária de serviço público, às entidades assistenciais ou verificar-se relevante interesse público na concessão, devidamente justificado.

Das previsões na Lei orgânica é possível concluir, haja vista a omissão legislativa autorizativa da doação em testilha, que a cessão de bens públicos municipais somente será possível para outros entes públicos (art. 112, p.u); e, em preferência à disposição absoluta da propriedade, deverá ser efetivada a concessão de direito real de uso, MEDIANTE CONCORRÊNCIA. Nesta esteira o Tribunal de Contas de Minas Gerais:



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.

(TCE-MG - RP: 1012018, Relator: CONS. SUBST. HAMILTON COELHO, Data de Julgamento: 28/08/2018, Data de Publicação: 10/09/2018)

Portanto, é inquebrantável o postulado da concorrência para doação de imóveis públicos do município de Teresina, tendo em conta o art. 17 da Lei nº 8.666 e as disposições aludidas da LOM de Teresina.

Avançando na análise e em outra perspectiva, a doação para entidade religiosa de prédio público tem potencial de fulminar o art. 19 da CF, I²:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos ⁸ Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

Segundo a doutrina, avulta do citado dispositivo constitucional alguns Princípios, dentre os relevantes para este opinativo ressaltam-se o da Cooperação e da Solidariedade³.

Para o primeiro mandamento de otimização, a cooperação do Poder Público para com as entidades tem caráter finalístico, no afã de promoção de direitos e garantias fundamentais. Significa que o Estado, respeitando a imperiosa separação e não

³ Comentários à Constituição do Brasil, 2ª edição, p. 1394-1395



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

confessionalidade, poderá cooperar com instituições religiosas, desde que redunde em promoção de direitos fundamentais. Um exemplo é a situação de cessão de uso de um bem municipal para que neste sejam desenvolvidas atividades assistenciais, filantrópicas, por uma igreja.

Para a Solidariedade, o Estado deve fomentar as atividades educativas e assistenciais das confissões religiosas, por meio da limitação do poder estatal de tributar, especificamente vedando impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, desde que sem fins lucrativos e relacionados com as atividades essenciais das respectivas confissões.

O ponto de enlace dessas normas e que refuta a doação em espécie exsurge do caráter finalístico da interação, excepcional, permitida entre Estado e instituições litúrgicas: promoção de direitos fundamentais, por intermédio da exigência de desempenho de atividades assistenciais pelas beneficiárias de benesses estatais.

A ideia de “**subvencionar**”, segundo José Afonso da Silva, “está no sentido de concorrer, com dinheiro ou outros bens da entidade estatal, para que se exerça a atividade religiosa”⁴. O dispositivo constitucional também retrata a separação entre Estado e Igreja, tradicionalmente reconhecida em nosso ordenamento jurídico a partir da queda do império e do surgimento da República. O Estado deixou de ser confessional e passou a ser laico pouco antes da promulgação da Constituição de 1891, por meio do Decreto 119-A, de 7 de janeiro de 1890, da lavra de Ruy Barbosa, expedido pelo Governo Provisório.

Sendo o Estado não confessional, o exercício de cultos religiosos é inerente à seara particular. Descortinando o art. 19 da CF, tem-se que subvencionar cultos religiosos **não é de interesse do Poder Público**, sendo, por isso, vedada tal conduta. Confirma o entendimento aqui esposado o PARECER/CONSULTA TC-013/2015⁵, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

RESOLVEM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte de outubro de dois mil e quinze, à unanimidade, acolhendo o voto do Relator, Conselheiro Sebastião

⁴ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 251.

⁵ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/013-2015-1.pdf> acesso em 17 de maio de 2019.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Carlos Ranna de Macedo preliminarmente, conhecer da consulta, e no mérito, responder o questionamento elaborado pelo Consulente nos termos da OTC nº 08/2015, no sentido de que não é possível a doação de bens públicos imóveis para entidades religiosas, nos termos do artigo 19, inciso I, da Constituição Federal, exceto quando houver o desenvolvimento de atividades de interesse público (educação, assistência social, assistência à saúde, etc.), autorização legislativa, avaliação prévia e licitação na modalidade concorrência, conforme artigo 17 e inciso I, da Lei n. 8.666/93.

Nos termos do relator:

No mesmo sentido, a Constituição anterior, por exemplo, deixava subentendido em seu art. 9º que a atividade religiosa pura e simples não configurava interesse público, caso não estivessem presentes outros elementos. O dispositivo mencionado reproduzia o teor do art. 19 da Constituição atual, mas fazia um acréscimo quando citava a possibilidade de colaboração do Poder Público com entidades religiosas: Art 9º - A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado: [...] II - estabelecer cultos religiosos ou igrejas; subvencioná-los; embaraçar-lhes o exercício; ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de Interesse público, notadamente nos setores educacional, assistencial e hospitalar; (grifos da OT-C) Nos termos da constituição anterior, portanto, o interesse público⁰ que justifica a colaboração não está relacionado com a atividade religiosa pura e simples. Precisava haver, dentre outros, algum aspecto educacional, assistencial ou hospitalar. Não é diferente atualmente. Assim, se uma entidade desenvolver um trabalho social com menores em situação de risco, por exemplo, pode receber algum apoio do Poder Público, mesmo que tenha um cunho confessional. A ideia aqui é que, mesmo tendo uma finalidade religiosa em última análise, o meio utilizado para tal é digno de ser incentivado e

Além do imprescindível e conjugado escopo assistencial, educacional ou hospitalar, reforça a tese aqui aventada e a necessidade de licitação na modalidade concorrência (à mingua de disposição específica em âmbito local) a percepção de que os princípios da cooperação e da solidariedade, que se ancoram na parte final do dispositivo do art. 19, I, submetem-se ao regime da **reserva legal qualificada (pela finalidade)**, diante da previsão de “colaboração de interesse público, na forma da lei”. Nesta inteligência o Tribunal de Justiça do Mato Grosso:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS ESTADUAIS Nº 6.144/1992 E 6.422/1994 – DOAÇÃO DE TERRENO PÚBLICO A ENTIDADE PRIVADA – ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS ARTIGOS 3º, II e IV, 10, I e III, 127, 129, CAPUT, 174, VI, e 187, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO E AVALIAÇÃO PRÉVIA – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA – ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ACOLHIDA – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. A doação de bem público a particular é medida que deve atender a interesse público devidamente demonstrado, além de observar requisitos específicos constantes do art. 17 da Lei 8.666/93. Não se verifica qualquer interesse público na doação de uma extensa área urbana do Estado para a edificação de um templo religioso não atende ao interesse público, violando os princípios da moralidade, igualdade e da impessoalidade constante dos artigos 3º, II e IV, 10, I e III, 127, 129, caput, 174, VI, e 187, todos da Constituição do Estado de Mato Grosso. (N.U 0046567-53.2016.8.11.0000, ADI 46567/2016, DES.JOÃO FERREIRA FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 14/12/2017, Publicado no DJE 29/01/2018)

IV- CONCLUSÃO:

11

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.


Carlos René Magalhães Mascarenhas
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT