



PARECER AJL/CMT Nº 204/2019.

Teresina (PI), 16 de setembro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei (PL) nº 226/2019

Autor: Ver. Neto do Angelim

Ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade das pessoas jurídicas de direito privado, beneficiadas com a doação de bem público submetido a desafetação, de forma que se obrigam a implementação de programas sociais destinados as comunidades carentes, situada às imediações do bem doado, sob a forma de encargos da doação.”

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:

De autoria do Vereador Neto do Angelim, o projeto de lei “Dispõe sobre a obrigatoriedade das pessoas jurídicas de direito privado, beneficiadas com a doação de bem público submetido a desafetação, de forma que se obrigam a implementação de programas sociais destinados as comunidades carentes, situada às imediações do bem doado, sob a forma de encargos da doação”.

Em justificativa, o digníssimo autor reforça a necessidade de impor, às pessoas jurídicas de direito privado beneficiadas com a doação de bens públicos municipais, a execução de programas sociais em prol de comunidades carentes.

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 justificação 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 impor, às pessoas jurídicas de direito privado beneficiadas com a doação de bens públicos municipais, a execução de programas sociais em prol de comunidades carentes.

Inicialmente, 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, conforme 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)

A esse respeito, confira o julgado seguinte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 5.761/2016. DOAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS. OCUPANTES DE PARCELAMENTOS INFORMAIS. OUTROS DIREITOS. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA. MÁTERIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA.



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

1 - Não se controverte que é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local a iniciativa de leis que disponham sobre uso e ocupação do solo, administração de bens públicos e sobre atribuições de órgãos públicos, nos termos dos artigos 3º, 52, 71, incisos IV, VI e VII, e 100, incisos VI e X, 321, 56, este último do Ato de Disposições Transitórias, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal-LODF.

2 - A Lei distrital nº 5.791/2016 viola a chamada Reserva de Administração, segundo a qual veda-se a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência exclusiva do Poder Executivo.

3 - Ação julgada procedente.

(ADI 20170020060014, Relator(a): CARMELITA BRASIL, data do julgamento: 18/07/2017)

De outra banda, verifica-se que a temática está disciplinada no art. 17, inciso I, da Lei nº 8.666/93, o qual estabelece que a alienação de bens imóveis da Administração Pública dependerá de autorização legislativa, senão vejamos:

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)

Por oportuno, vale comentar que a expressão "alienação" tem significado amplo, abrangendo as mais variadas modalidades de transferência voluntária do domínio de um bem, como, por exemplo, contrato de compra e venda, doação, permuta.

Vê-se que a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu art. 17, estabeleceu 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 imóvel.



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).

Ocorre que a proposição legislativa em apreço pretendeu disciplinar a realização de doação para pessoa jurídica de direito privado, descurando-se das normas gerais estatuídas pela União, ente com incumbência para legislar privativamente "sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle", consoante art. 22, inc. XXVII da Constituição Federal.

Nesta trilha, não é despreciando 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 decorrência⁴ 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.

Assim, já orientou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em consulta sobre a matéria² (grifos acrescidos):

Como relatado, o consulente apresenta dúvida calcada na constitucionalidade da doação de lotes, localizados em área de propriedade do Município, para pessoas carentes que nela já residam e, ainda indaga, alternativamente, acerca da aplicabilidade do instituto da cessão real de uso à hipótese. Partindo da autonomia organizatória, administrativa, política e financeira dos Municípios, nos termos do art. 1º, 18 e 30, I, da Constituição

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;

² Consulta nº 835.894, da Câmara Municipal de Divinópolis ao Tribunal de Contas de Minas Gerais, publicada na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais de outubro/novembro/dezembro -2010, V.77. nº 4, ano XXVIII.



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

Cidadã, o entendimento desse egrégio Plenário, como se depreende do que foi decidido no julgamento da Consulta n. 700.280, relatada pelo eminente Conselheiro Moura e Castro, é no sentido de que os bens públicos, quaisquer que sejam, podem ser alienados, por meio de doação a particulares, desde que satisfeitas determinadas condições, tais como desafetação, se for o caso, autorização legislativa e, sobretudo, o reconhecimento de interesse público, pois, na Administração, não se faz o que se quer, mas apenas o autorizado em lei. De fato, a autonomia constitucional dos Municípios, mas a dicção dos arts. 99, 100 e 101 do Código Civil de 2002 são o fundamento deste entendimento, sendo certo que a regra de inalienabilidade de bens públicos imóveis por doação a particulares, constante do art. 17, I, b, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mostra-se inconstitucional com relação aos Estados e Municípios, inclusive com medida cautelar nesse sentido já proferida pelo excelso Supremo Tribunal Federal, ADI n. 927, sendo aplicável, somente à União. Mais especificamente, na Consulta n. 498.790, relatada pelo saudoso Conselheiro Simão Pedro, esse Plenário afirmou que, os requisitos a serem observados pelo Poder Executivo Municipal, visando à efetivação de doação de bem imóvel, são os seguintes: 1-Existência de interesse público justificado (art. 17, caput, do aludido diploma legal); 2-Autorização legislativa e 3- Avaliação prévia (art. 17, inciso I).

A par disso, impende registrar que as doações com encargos têm previsão nos Parágrafos 4º e 5º, do Artigo 17, da Lei nº 8.666/93, que não foram suspensos pelo Supremo Tribunal Federal, em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e, portanto, devem ser regularmente cumpridos.

No plano jurídico local, 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, o mencionado interesse social a justificar a doação em análise 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.



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

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.

Da previsão na Lei orgânica é possível concluir, haja vista a premente lacuna 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. 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)

Em arremate, colacionam-se os julgados abaixo, refletindo as considerações explanadas:

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. (Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 46567/2016. Data de Julgamento: 14-12-2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei 7.345, de 05 de abril de 2018, do Município de Mogi das Cruzes, que desafetou bem imóvel urbano tornando-o dominial e na mesma lei autorizou a outorga do direito real de seu uso para pessoa jurídica de direito privado (SESC) – Preliminar levantada em informes do Prefeito Municipal sobre a inadequação do controle concentrado sobre normas de efeito concreto – Hipótese, no caso em testilha, que a norma contém grau de abstração e generalidade em relação à desafetação, bem como a disciplina das regras jurídicas do uso e destinação do bem pela empresa concessionária – Possibilidade de controle pela via concentrada – Precedente pela ADI-MC nº 4048/DF do S.T.F. – Preliminar rejeitada. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE BEM IMÓVEL MUNICIPAL – Edição da Lei impugnada fundada em hipótese de dispensa de licitação contida na Lei Orgânica do Município, sem nenhuma correspondência com a Lei Geral de Licitações (8.666/93) – Competência para legislar sobre normas gerais de licitação que é privativa da União (artigo 22, inciso XXVII, da CF) – Dispensa que somente seria cabível na hipótese de doação de bem imóvel sob prévia justificativa do interesse público (artigo 17, § 4º, da Lei Federal 8.666/93) – Circunstância em que apesar de suprida a participação popular no projeto (artigo 180 da CE) e do potencial desenvolvimento sociocultural advindo com uma unidade do SESC instalada no centro urbano do Município, a concessão de uso do imóvel não pode prescindir de processo licitatório, sob pena de vulnerar os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade (artigos 111, 117 e 144 da C.E.) – Hipótese, ainda, de declaração de inconstitucionalidade, por arrasto, da expressão 'a entidades assistenciais ou quando houver interesse público devidamente justificado' contida no § 1º do artigo 43 da Lei Orgânica do Município de Mogi das Cruzes, porque estende a dispensa de licitação da concessão de direito real de uso para pessoas estranhas à Administração Pública – Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2182544-92.2018.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/06/2019; Data de Registro: 14/06/2019)



*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 5.540, de 20 de setembro de 2013, que "dispõe sobre a alteração de finalidade e autoriza o Poder Executivo a ceder à Igreja Evangélica Assembleia de Deus – Ministério Raiz de Jessé, mediante contrato de concessão de uso, a área que especifica" – Controle concentrado que possui causa de pedir aberta – Possibilidade de controle concentrado das normas, ainda que possuam efeitos concretos – Flexibilização da jurisprudência para analisar a norma de forma abstrata diante da existência de discussão de sua legitimidade perante os preceitos constitucionais – Inconstitucionalidade – Configuração – **Desafetação e concessão de uso que não atendem aos princípios constitucionais destinados à atuação da Administração Pública – Inexistência de indicação do interesse público específico – Hipótese de alteração da destinação originária da área institucional que não se enquadra nas exceções do art. 180, VII e § 1º, da Constituição Estadual, não se tratando de quadro de regularização de situação consolidada – Concessão de uso de imóvel integrante do patrimônio municipal para destinatário específico – Afronta ao princípio da licitação ao não realizar previamente o respectivo procedimento – Violação dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade – Ofensa aos arts. 111, 117 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2120132-62.2017.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/11/2017; Data de Registro: 09/11/2017)***

8

E M E N T A – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – ALEGAÇÃO DE VÍCIO MATERIAL DO CONTEÚDO DA NORMA – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – LEI DE LICITAÇÃO – ARTIGO 17 DA LEI DE LICITAÇÃO – CRITÉRIO A SER OBEDECIDO NO TOCANTE AO LOTEAMENTO E INDIVIDUALIZAÇÃO DOS IMÓVEIS A SEREM DOADOS COM AVALIAÇÃO PRÉVIA – AUSÊNCIA DA DESCRIÇÃO NA NORMA – DEMAIS QUESTÕES DE VIOLAÇÃO AO PRECEITO CONSTITUCIONAL ESTADUAL DO ART. 25 A SEREM DEBATIDAS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM TRÂMITE NO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU DA COMARCA – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Nessa ação declaratória de inconstitucionalidade resta demonstrada a ocorrência de vício material no conteúdo da norma por violação ao princípio da legalidade contido no artigo 25 da Constituição Estadual, confirmando a tese alegada pelo autor de ter havido, com a edição da Lei Municipal, franqueamento de doação de imóveis de forma genérica, sem observar as exigências de individualização dos imóveis com especificação do loteamento e prévia avaliação exigida na Lei de Licitação. Portanto, a lei impugnada ao dispor no art. 1º: "doar imóveis de sua propriedade, dentro dos limites deste Município, devidamente registrados em órgão competente, e mediante Projeto de Loteamento de Interesse Social, com a finalidade específica de proporcionar acesso a moradia aos beneficiários selecionados em



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

programas habitacionais do município de Anaurilândia" afronta o princípio da legalidade, bem como não obedece à Lei de Licitação nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 17, que se exige a individualização do imóvel a ser doado e sua avaliação prévia, inexistindo ainda menção sobre os critérios definidos quando à especificação do loteamento devidamente registrado. Os fatos alegados de suposta promoção de políticas eleitoreiras constam de questões debatidas na ação civil pública (autos nº 0800031-52.2016.8.12.0000) em trâmite no Juízo de 1º Grau, cuja finalidade é de discutir se os efeitos da norma foram concretizados em ano de eleição municipal, onde o MM. Juiz de Direito da Comarca de Anaurilândia concedeu a tutela antecipada para que o Município se abstenha de realizar a doação de imóveis com base na norma impugnada. Considerando que a execução da norma debatida se encontra suspensa não há como avaliar se supostos prejuízos ao erário público e comprometimento a lisura do pleito eleitoral foram praticados, e tampouco se a Secretária de Assistência Social teria poder de manipulação na escolha dos habilitados-beneficiados por ocasião da averiguação dos critérios e requisitos estabelecidos no artigo, fatos estes que devem ser debatidos em procedimento próprio de averiguação de eventuais prejuízos e de supostas irregularidades.

(TJMS. Direta de Inconstitucionalidade n. 2000002-67.2016.8.12.0000, Foro Unificado, Órgão Especial, Relator (a): Des. Fernando Mauro Moreira Marinho, j: 28/06/2017, p: 30/06/2017)

9

Diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante os vícios acima apontados.

IV- CONCLUSÃO:

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.

Flavielle C. Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT
Assessoria Jurídica Legislativa
Mat.: 07883-2