PROJETO DE LEI Nº 080/2011

ESTABELECE CRITÉRIOS E CONDIÇÕES PARA CESSÃO DE IMÓVEIS FEITA PELO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE.

O povo do Município de Conselheiro Lafaiete, por seus representantes, decreta:

Art. 1º – Fica determinado que para a cessão de imóveis ou permuta pelo município de Conselheiro Lafaiete ao particular, a parte beneficiada deverá atender aos seguintes requisitos objetivos:

§ 1º – Apresentar projeto do empreendimento e capacidade técnica para a sua execução.

§2º - Apresentar em nome da pessoa física certidões negativa municipal, estadual, federal e do foro Distribuidor da Comarca de Conselheiro Lafaiete.

§ 3º – Se pessoa jurídica, apresentar:

I – Certidão de quitação de Tributos e Contribuições Federais administrados pela Secretaria da Receita Federal; Certidão de Quitação de Tributos Estaduais; Certidão de Quitação de Tributos Municipais, expedida pelo Município da sede do proponente;

II – Certificado de regularidade de Situação do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS (CRF); Certidão Negativa de Débitos com o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS.

Art. 2º – O não atendimento de qualquer dos requisitos supra inviabilizará a efetivação da cessão.

Art. 3º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

SALA DAS SESSÕES, 07 DE JULHO DE 2011.

VEREADOR MAURO LÚCIO DA SILVA

À Comissão de Legislação, Justiça e Redação para Parecer.

02/08/11

Presidente

JUSTIFICATIVA

Senhor Presidente,

Senhores Vereadores:

Visando os princípios da moralidade e da publicidade, bem como que pessoas despreparadas ou que não possuam condições morais e técnicas para se estabelecer como comerciante, apresentamos esta lei a fim de estabelecer critérios objetivos para a doação de imóveis feita pelo Município de Conselheiro Lafaiete.

SALA DAS SESSÕES, 07 DE JULHO DE 2011.

VEREADOR MAURO LÚCIO DA SILVA

PROJETO DE LEI N. 080/ 2011.

EMENTA: ESTABELECE CRITÉRIOS E CONDIÇÕES PARA CESSÃO DE IMÓVEIS FEITA PELO MUNICIPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE.

A Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete decreta:

Art.1°. Fica determinado que para a cessão de imóveis ou permuta, pelo município de Conselheiro Lafaiete ao particular, a parte beneficiada deverá atender aos seguintes requisitos objetivos:

§1° - apresentar projeto do empreendimento e capacidade técnica para a sua execução;

§2° - apresentar em nome da pessoa física certidões negativa municipal, estadual, federal e do foro Distribuidor da Comarca de Conselheiro Lafaiete.

§3° - se pessoa jurídica, apresentar:

I – Certidão de quitação de Tributos e Contribuições Federais Administrados pela Secretaria da Receita Federal; Certidão de Quitação de Tributos Estaduais; Certidão de Quitação de Tributos Municipais, expedida pelo município da sede do proponente;
II – Certificado de regularidade de Situação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (CRF); Certidão Negativa de Débitos com o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS;

Art. 2°. O não atendimento de qualquer dos requisitos supra inviabilizará a efetivação da cessão.

Art. 3°. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 07 de julho de 2011.

Vereador Mauro Lúcio da Silva

Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete-MG
-07-Jul-2011-13:46-004581-1/1

Conselheiro Lafaiete, 07 de julho de 2011.

Ex.mo Sr.
Hélio Francisco de Oliveira
DD. Presidente da Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

O Vereador Mauro Lúcio da Silva, membro desta Egrégia Casa Legislativa, mui respeitosamente, na forma regimental, apresentar a proposição legislativa em anexo, requerendo a sua apresentação na próxima sessão legislativa.

Termos em que
Pede Deferimento.
Conselheiro Lafaiete, 07 de julho de 2011.

Vereador Mauro Lúcio da Silva

JUSTIFICATIVA

Visando os princípios da moralidade e da publicidade bem como evitando que pessoas despreparadas ou que não possuam condições morais e técnicas para se estabelecer como comerciante, apresentamos esta Lei a fim de estabelecer critérios objetivos para a doação de imóveis feita pelo Município de Conselheiro Lafaiete.

Sala das Sessões, 07 de julho de 2011.

Vereador Mauro Lúcio da Silva

PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA AO PROJETO DE LEI Nº 080/2011.

EXPEDIENTE
13/09/11
Presidente

RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 080/2011, que ***Estabelece critérios e condições para cessão de imóveis feita pelo Município de Conselheiro Lafaiete",*** de autoria do Vereador Mauro Lúcio da Silva, vem a esta Comissão para emissão de parecer sobre a sua juridicidade, legalidade e constitucionalidade, de conformidade com o art. 89, inciso I, do Regimento Interno.

FUNDAMENTAÇÃO

A proposta de lei em análise objetiva estabelecer critérios e condições para a cessão de imóveis feita pelo Município, estabelecendo um rol e requisitos e documentos que deverão ser apresentados pelos interessados.

Cabe esclarecer de início que, a despeito do nobre intento do ilustre Vereador ao elaborar o projeto de lei ora em análise, o mesmo padece de diversos e insanáveis vícios de inconstitucionalidade, antijuridicidade e ilegalidade, não podendo prosseguir na sua tramitação.

O patrimônio público é formado por bens de toda natureza e espécie que tenham interesse para a Administração e para a comunidade. Esses bens recebem conceituação, classificação e destinação legal para sua correta administração.

O conjunto de bens (móveis, imóveis e semoventes) que constitui o patrimônio municipal está submetido à Administração local que deve regular seu uso e destinação em conformidade com o determinado pelo art. 30, inciso I da Constituição da República, que incumbe o Município de cuidar de tudo o que diga respeito ao interesse local.

Alienação de bens é toda transferência da propriedade de um bem sob a forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, cessação ou concessão de domínio.[1]

A Administração Pública somente pode fazer a alienação de bens desafetados do uso público e mediante lei autorizadora que estabeleça as condições para sua efetivação.

A doação é o ajuste em que o proprietário (doador) transfere a outrem (donatário) bem de seu patrimônio, a título de mera liberalidade. Este tipo de contrato é de direito privado e está regulado nos artigos 538 e seguintes do Código Civil.[2]

Além da legislação civil e da legislação administrativa, o Município deve atender também às disposições dos artigos 17 a 19 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que contém algumas normas gerais impositivas para todas as pessoas de direito público, por cuidarem de gestão patrimonial.[3]

A doação de bens do Município, a cada caso deve ser precedida de autorização legislativa. Não pode haver lei geral, pois se assim fosse, o legislador estaria delegando a competência de, a cada

[1] MEIRELLES, Hely Lopes: *Licitações e contratos administrativos,* 11ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 1996, p. 57.
[2] Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.
[3] MUKAI, Toshio: *O estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos,* Saraiva, São Paulo, 1988, p. 11.

caso, examinar a oportunidade e conveniência da doação. Essa delegação é proibida pelo nosso ordenamento jurídico. Há assim que ter lei específica que disponha, a cada caso sobre a doação de bem público.[4]

Em resumo, a doação de um imóvel pertencente ao Município deve observar os seguintes requisitos: (1) interesse público devidamente justificado; (2) avaliação; (3) autorização legislativa, por meio de lei; (4) desafetação, quando for o caso; (5) licitação, salvo as exceções; e (6) escritura pública.

Por outro lado, como bem explicitado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro[5] a doação é condicionada, eis que, ela é feita para que o donatário utilize o imóvel para fins de interesse público; se: (1) não for cumprida, dentro do prazo, a finalidade da doação; (2) cessarem as razoes que justificam a doação; (3) ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista, o bem volta para o patrimônio do Município doador.

A intenção é evidente, qual seja, manter o bem doado vinculado ao fim de interesse público que justificou a doação. Se deixar de atender a esse objetivo, o bem volta ao patrimônio público.

As alienações de bens imóveis do Município, em qualquer de suas modalidades, depende de autorização legislativa. A autorização legislativa é regra geral para a alienação de bens imóveis em virtude da necessidade de promover, previamente, a desafetação do bem a ser alienado, pois em princípio, os bens públicos são inalienáveis, até que sejam desafetados do uso a que se prestam. A lei autorizativa deve discriminar o bem, expor as razões de sua transferência e ainda a forma jurídica como se dará a transferência do bem. Este é o teor do art. 17 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993[6]:

> *"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:*
> *b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f e h;*
> *(.....)*
> *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;*
> *(.....)*
> *h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinqüenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;"*

A Lei Orgânica Municipal, ao tratar dos bens do Município, assim dispôs em seu art. 20:

> *"Art. 20 – A alienação de bens municipais, subordinada a comprovação da existência de interesse público, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*
> *I. quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, dispensada esta somente nos seguintes casos:*

[4] GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo.* 14ª ed., Saraiva, São Paulo, p. 933.
[5] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 17ª ed., Atlas, São Paulo, 2004, p. 312.
[6] Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

*a) **doação, constando da lei e da escritura pública, se o donatário não for pessoa jurídica de direito público, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, tudo sob pena de nulidade do ato;***
b) permuta;
c) dação em pagamento;"

A concessão de direito real de uso *"é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos."*[7]

Assim, conclui-se que a concessão de direito real de uso é mais vantajosa do que a doação, pois com a concessão não há transferência da propriedade para o particular. Com o contrato de concessão de direito real de uso há tão somente a transferência do direito de uso. A propriedade, nesse caso, permanece com o Município.

Outra não foi a intenção do Constituinte Lafaietense ao estabelecer no § 1º do art. 20 da Lei Orgânica Municipal a previsão expressa de que se deve dar preferência à concessão de direito real de uso em detrimento da doação. Assim dispondo:

"Art. 20 - .....
§1º - O Município, preferentemente à venda ou doação de bens imóveis, concederá direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência pública. A concorrência poderá ser dispensada quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou verificar-se relevante interesse público, devidamente justificado, na concessão direta, como no caso do inciso I, "e", acima."

A propriedade dos bens públicos se encontra sob o domínio da entidade política a que pertençam e são administrados pelo representante dessa entidade. No caso dos bens municipais o representante legal do Município, o Prefeito, é seu administrador por excelência e gestor das funções executivas. Nesse sentido, transcrevemos a lição de Hely Lopes Meirelles[8]:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses sociais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos;dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais, apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizada no prefeito.
Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."

Assim, verifica-se que o Projeto de Lei em análise é flagrantemente inconstitucional, porque está impondo ao Poder Executivo a forma de administrar os bens públicos.

A função típica do Poder Legislativo é a edição de leis e a fiscalização dos atos dos outros Poderes e sua função atípica é a administração interna. O Poder Executivo, por outro lado, tem como função típica a administração e o exercício do poder de Governo.

[7] MEIRELLES, Hely Lopes: *Direito Administrativo Brasileiro.* 31ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 526.
[8] MEIRELLES, Hely Lopes: *Direito Municipal Brasileiro.* São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 231.

Outrossim, cabe destacar ainda que o Município não faz cessão de imóveis a particular, visto não existir esta figura jurídica em nosso ordenamento, conforme já dantes destacado e transcrito, de forma que não há que se falar em critérios e requisitos para conceder "cessão" de imóvel público a particular.

Logo, tendo em vista que o Município deve fiscalizar o cumprimento das finalidades, dos prazos e das razões que justificaram a doação condicionada ou a concessão de direito real de uso de imóvel público, entendemos que deve ser editada legislação municipal que regulamente a política de doação e concessão de direito real de uso para fins de implantação de empresas no âmbito municipal, legislação esta que deverá estabelecer critérios, requisitos e documentos que deverão ser apresentados pelos interessados em receber a doação ou concessão de uso de imóvel público, de forma mais objetiva e clara, o que não se verifica no Projeto de Lei que ora se analisa.

Assim, nos limites do juízo de admissibilidade que toca a esta Comissão emitir, entendemos que o projeto em análise se mostra incompatível com o ordenamento jurídico-constitucional vigente.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela inconstitucionalidade, ilegalidade e antijuridicidade do anexo Projeto de Lei.

SALA DAS COMISSÕES, 18 DE AGOSTO DE 2011.

VEREADOR MARCO ANTÔNIO REIS CARVALHO

VEREADOR ALUÍZIO FERNANDES DE MELO

VEREADOR DARCY JOSÉ DE SOUZA

/GCT/