CÂMARA MUNICIPAL DE PIUMHI

Rua: Visconde de Ouro Preto, 435 – Centro- Tele fax: (37)3371-1551.
CNPJ: 04.889.589/0001-81 E-mail: camara.piumhi@terra.com.br
Site: www.piumhi.mg.leg.br **CEP 37925-000 PIUMHI-MG**

PARECER JURÍDICO Nº CM - 111/2019

Referência: Projeto de Lei nº. 71/2019
Autoria: Prefeito Municipal
Ementa: ***"Dispõe sobre a autorização do Poder Executivo a proceder a desafetação e doação bem público à Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Minas Gerais – 77ª Subseção de Piumhi e dá outras providências"***

01. RELATÓRIO

O Chefe do Poder Executivo apresentou Projeto de Lei que: ***"Dispõe sobre a autorização do Poder Executivo a proceder a desafetação e doação bem público à Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Minas Gerais – 77ª Subseção de Piumhi e dá outras providências"***

Da justificativa, extrai-se que o projeto visa autorizar o Executivo a proceder a desafetação e doação de imóvel de sua propriedade à Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Minas Gerais – 77ª Subseção de Piumhi.

Segundo a justificativa o projeto em tela contempla a doação de imóvel urbano para construção de sua sede na Comarca de Piumhi/MG. Destaca ainda a justificativa, que a OAB/PIUMHI na presente data presta serviço social de alta relevância ao disponibilizar advogados dativos para patrocinar interesses de litigantes em situação financeira precária, sendo que na comarca de Piumhi existem 240 advogados inscritos e 50 se habilitaram como advogados dativos e, no ano de 2019 foram 725 nomeações de advogados à pessoas carentes, ou seja, 725 demandas judiciais que são patrocinadas por advogados dativos.

É, em síntese, o relatório.

01. ANÁLISE JURÍDICA

Conforme o Regimento Interno da Câmara Municipal de Piumhi (artigo 60) a matéria sujeita à apreciação das Comissões Permanentes será **analisada previamente pelas Assessorias Jurídica** e/ou contábil por decisão do Presidente da Câmara ou por solicitação dos Presidentes das Comissões Permanentes.

Portanto, passamos ao análise.

2.1. Quanto à forma de apresentação

Leciona o artigo 131 do Regimento Interno que:

"Art.131.Os projetos conterão simplesmente a expressão da vontade legislativa e serão precedidos de títulos enunciativo, ementa de seus objetivos, redigidos de forma clara e precisa, com artigos concisos e compatíveis, não podendo conter matérias em antagonismo ou sem relação entre si, numerados e, ao final, assinados na forma regimental.
Parágrafo Único. A numeração dos artigos far-se-á pelo processo ordinal, de um a nove, e pelo processo cardinal, de dez em diante."

O Projeto em questão atende a essa exigência regimental.

2.2. Da Competência, Iniciativa e Espécie Normativa

O projeto versa sobre matéria de competência do Executivo, encontrando amparo no artigo 7º, IX, 55, 56, inciso XXII, e 76 da Lei Orgânica Municipal.

"Art. 7º. Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, regulamentadas nesta Lei Orgânica e em Lei Municipal, as atribuições previstas no artigo 30, da Constituição Federal e artigo 170, da Constituição Estadual, tais como:
(...)
IX - dispor sobre a administração, utilização e alienação dos bens públicos;"

"Art. 55. Ao Prefeito compete dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública, sem exceder as verbas orçamentárias."

"Art. 56. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:
(...)
XXII - administrar os bens do Município;"

22

Art. 76. Cabe ao Prefeito, a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços"

Por outro lado, a matéria não se encontra inserida no rol disposto no artigo 37 da Lei Orgânica do Município, podendo ser apresentada através de projeto de lei ordinária.

Neste prisma, quanto à competência, iniciativa e espécie normativa, a Assessoria Jurídica OPINA favorável à tramitação do projeto em comento.

2.3. Da tramitação e votação

Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de Constituição, Justiça e Redação (art. 41, I do R.I.), Comissão de Finanças e Orçamento (art. 42, I do R.I.) e Comissão de Serviços e Políticas Públicas Municipais, Urbanismo e Cidadania (art.43, I do RI).

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura será apreciado em dois turnos de discussão e votação (art.144, § 1º, II do RI).

O quórum para aprovação será por maioria simples (maioria dos vereadores presentes na sessão), em conformidade com o § 1º, do art. 156 e inciso I do art. 157, ambos do Regimento Interno.

3. MÉRITO

Quanto ao objeto do projeto, registre-se que a alienação 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.

Rua: Visconde de Ouro Preto, 435 – Centro- Tele fax: (37)3371-1551.
CNPJ: 04.889.589/0001-81 E-mail: camara.piumhi@terra.com.br
Site: www.piumhi.mg.leg.br **CEP 37925-000 PIUMHI-MG**

Na ocorrência de doação de um terreno para a construção da sede da OAB (77ª Subseção de Piumhi), o interesse público é evidente, demonstrando que a Administração Municipal tem trabalhado em conjunto com os setores organizados da sociedade (entidade de classe) para viabilizar parcerias em prol da melhoria de serviços públicos da cidade.

Em qualquer hipótese, o procedimento de doação não pode albergar qualquer conduta que fira os princípios constitucionais da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da reserva legal.

Uma vez escolhido o imóvel a ser doado à OAB/MG, a Administração deve verificar se o bem é afetado.

Se afetado for, a desafetação é medida impositiva e, inclusive, anterior à doação. Necessário, nessa altura, mencionar o regramento legal dos bens públicos, previsto no art. 98 e seguintes do Código Civil (CC):

> ***"Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.***
>
> ***Art. 99. São bens públicos:***
>
> ***I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;***
>
> ***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.***
>
> ***Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.***
>
> ***Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.***
>
> ***Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.".***

Tem-se, assim, que a lei, vinculada à doutrina tradicional, classifica os bens públicos em três classes principais: **bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais**.

Os de **uso comum** são aqueles que podem ser desfrutados pela população, como, por exemplo, os logradouros públicos em geral, pelos quais qualquer do povo pode circular e usufruir.

Os bens de **uso especial** compreendem as edificações a que a Administração destina a instalação de serviços públicos ou administrativos.

São **dominicais** os bens que ainda não foram afetados a uma destinação. São os chamados bens disponíveis.

O sinal distintivo entre as classes de bens públicos reside na existência de afetação ou desafetação. Os dois primeiros – **uso comum do povo e uso especial** - estão afetados a uma utilidade pública, enquanto que os bens **dominicais** não têm afetação sendo, pois, alienáveis.

Dessa forma, quando, discricionariamente, o Administrador verificar que não mais utilizará determinado bem imóvel na realização de serviços públicos ou administrativos, procederá a desafetação do referido bem, tornando-o disponível, ou seja, alienável, conforme disposto no art. 101 do CC.

Portanto, antes da doação, é necessário verificar se o bem é dominical ou afetado.

Na hipótese de bem que se almeja a alienação não se classificar como disponível, impõe-se a desafetação.

O administrativista JOSÉ CRETELLA JÚNIOR conceitua a desafetação da seguinte maneira*: " (...) **A operação inversa (à afetação) 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).

Nesse sentido, a desafetação nada mais é que a mudança de destinação do bem. Via de regra, a desafetação tem por desiderato incluir bens de uso comum do povo ou bens de uso especial na categoria de bens dominicais para

possibilitar a alienação. A desafetação com vista à alienação exige forma explícita, devendo constar na própria autorização legislativa da transferência de bem ou em lei específica.

No caso em apreço o bem objeto da doação estava anteriormente afetado para uso do Município e havendo alteração de sua destinação, para uso da OAB/MG, necessária a desafetação para que o imóvel se torne disponível para doação.

Além disso, o presente Projeto de Lei deve ser analisado à luz da Constituição Federal, que em seu artigo 37, assim prescreve:

> ***"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:***
> ***(...)***
> ***XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.***

Por sua vez, a Lei n° 8.666/93, em seu art. 17, permite à Administração Pública a doação de bens, tanto imóveis (inciso I) quanto móveis (inciso II), dispensando, para alguns casos, a licitação.

Os casos de Licitação dispensada são os relacionados com a dação em pagamento, doação e permuta de bens quando o destinatário é certo, não havendo razão para instaurar-se o processo seletivo, pelo que a própria lei encarregou-se de dispensá-lo, sem que haja aí qualquer violação aos princípios da moralidade ou da isonomia.

Prevê ainda o *caput* do artigo 17 que a alienação dos bens da Administração Pública deva ser sempre subordinada ao interesse público (devidamente justificado) e precedida de avaliação.

Distinguem, depois, outras exigências, variáveis conforme se trate de bem imóvel ou móvel. Sendo o bem imóvel, diz o **inciso I** que a alienação ***"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 concorrência, dispensada nos seguintes casos".

A seguir, arrola, nas alíneas "a" até "i", as hipóteses de dispensa de licitação, tratando da doação na alínea "b", que tem a seguinte redação: ***"b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o dispositivo nas alíneas f, h e i".***

Registre-se que, a alínea "b" foi suspensa em razão da medida liminar concedida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3 / RS, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

> ***"O Tribunal deferiu, em parte, a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo", contida na letra b do inciso I do art. 17, da Lei Federal n. 8.666, de 21.6.93, vencido o Ministro Paulo Brossard, que a indeferia; para suspender os efeitos da letra c do mesmo inciso, até a decisão final da ação, o Tribunal, por maioria de votos, deferiu a medida cautelar, vencidos os Ministros Relator, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, que a indeferiam; no tocante à letra a do inciso II do mesmo artigo, o Tribunal, por maioria de votos, indeferiu a medida cautelar, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves, que a deferiam; com relação à letra b do mesmo Inciso, o Tribunal, por unanimidade, deferiu a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente entre órgãos ou entidade da Administração Pública", quanto aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e, finalmente, o Tribunal, por maioria de votos, deferiu a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia de todo o § 1º. do art. 17, vencido o Ministro Relator, que a indeferia. Votou o Presidente. Plenário, 03.11.93.***

Até a presente data não há decisão final. Assim, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal estão desobrigados da letra b do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/1993, o que denota que podem fazer doação de bem público a particular, observando o *caput* e demais dispositivos do mesmo artigo.

Observa-se do referido Projeto que a doação que se pretende fazer será com encargo, não se tratando de doação pura e simples.

Assim, tratando-se de doação com encargo vale-nos transcrever o disposto no § 4º do artigo 17, senão vejamos: ***"§ 4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o***

prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado;" .

Portanto, sobre a possibilidade de alienação de bem público sem licitação, a Lei Federal n° 8.666/93 (Lei de Licitações) é clara ao dispensar o procedimento licitatório no caso de doação **com encargo,** desde que haja um interesse público devidamente justificado (§ 4° do art. 17).

Analisando o projeto, tem-se o interesse público devidamente estampado considerando os relevantes serviços prestados pela OAB/MG através de sua 77ª Subseção de Piumhi/MG, razão porque dispensa-se a licitação.

No caso específico de doação de imóvel à Ordem dos Advogados do Brasil, colhe-se o seguinte entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

> ***Tribunal de Contas de Santa Catarina***
> ***Processo: COM-11/00406864***
> ***Prefeitura Municipal de Itajai***
>
> ***Imóvel público. Doação a OAB.***
> *Orientação do TCE no sentido de privilegiar a concessão de direito real de uso.*
> *Possibilidade de doação a particular, desde que utilizada tão somente em caráter excepcional e sendo constatado de forma clara e precisa o interesse público pertinente.*
> ***Conhecimento da consulta em caráter excepcional.***
> *Por se tratar de matéria com interesse geral da administração pública, o Tribunal de Contas poderá, em caráter excepcional, conhecer da consulta*
> ***Remessa de prejulgado.***
> *Em havendo precedente sobre o assunto objeto da consulta, deve-se remeter cópia do respectivo prejulgado ao consulente.*

Por último, embora entendemos presente o interesse público, consubstanciada na justificativa que acompanha o projeto, segundo a qual *"a OAB/PIUMHI na presente data presta serviço social de alta relevância ao disponibilizar advogados dativos para patrocinar interesses de litigantes em situação financeira precária"*, sua relevância deverá ser discutida com o mérito, cuja competência é do soberano plenário.

Isto posto, sob o prisma do processo legislativo, a proposta é legal e constitucional.

CÂMARA MUNICIPAL DE PIUMHI

Rua: Visconde de Ouro Preto, 435 – Centro- Tele fax: (37)3371-1551.
CNPJ: 04.889.589/0001-81 E-mail: camara.piumhi@terra.com.br
Site: www.piumhi.mg.leg.br **CEP 37925-000 PIUMHI-MG**

4. CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, do ponto de vista de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e legalidade, a Assessoria Jurídica OPINA pela viabilidade técnica do Projeto de Lei nº. 71/2019.

Piumhi, 17 de dezembro de 2019.

Cely Cristina Costa e Silva Alves
Assessora Jurídica
OAB/MG 67.957

Alessandro Félix
Assessor Jurídico
OAB/MG 120.876

PROTOCOLIZADO EM
17 / 12 / 2019
12:25 Horas
CÂMARA MUNICIPAL DE PIUMHI