Fls. 145

PARECER Nº 123/2021

Projeto de Lei nº 009-E-2020

De autoria do Executivo Municipal, o anexo Projeto de Lei ***Dispõe sobre a desafetação de imóveis que especifica para dação em pagamento e dá outras providências.***

A proposta de lei se encontra devidamente acompanhada de justificativa, fls. 04 a 06; Parecer desta Procuradoria, fls. 07 e 08; Ofício de encaminhamento de diligência, fls. 09; Certidão de tramitação, fls. 10; protocolo de diligência, fls. 11; Emenda nº 01 ao Projeto, fls. 12 e 13; Ofício e documentos de resposta à diligência, fls. 14 a 94; Requerimento da Procuradoria Geral do Município de certidão de tramitação, fls. 95 e 96; Parecer desta Procuradoria, fls. 97 e 98; Ofício de encaminhamento de diligência, fls. 99; às fls. 100, consta Requerimento do Poder Executivo de certidão de tramitação; às fls. 101, consta Certidão de tramitação; às fls. 102, consta solicitação da Procuradoria Geral do Município de adiamento de reunião agendada para esclarecimentos de pontos do Projeto de Lei Complementar; às fls. 103, consta Certidão de tramitação; às fls. 104 a 135, consta documentação referente ao desmembramento de área objeto de desafetação constante do Projeto de Lei Complementar; às fls. 136 a 143, consta o andamento do Precatório nº 9-A, de titularidade de CNS; às fls. 144 consta a Emenda nº 02 ao Projeto.

É o relatório.

PARECER

A proposta em estudo se nos afigura revestida da condição de legalidade no que concerne à competência (art. 13, VI, a), e quanto à iniciativa,

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

Fls 46

que é privativa, sendo o dispositivo relacionado pertencente à Lei Orgânica do Município de Conselheiro Lafaiete.

A Câmara tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual no que couber.

Pretende o Executivo Municipal através do Projeto de Lei Complementar ora em análise promover a desafetação de imóveis para dação em pagamento, para fins de quitação do precatório 9-A cujo credor é a Companhia Siderúrgica Nacional, que teve imóvel de sua propriedade desapropriado para fins de instalação do 31º Batalhão de Polícia Militar no ano de 1998.

O Município, no regular desempenho de sua autonomia constitucionalmente assegurada, com vistas ao atendimento do interesse público local, nos moldes do art. 30, inciso I, da Constituição da República, pode adquirir, receber e administrar bens, móveis ou imóveis, obedecidos os parâmetros existentes na legislação de regência (princípio da legalidade administrativa).

A administração dos bens públicos é feita consoante as normas de Direito Público e as leis locais que o Município editar, aplicando-se supletivamente os preceitos de Direito Privado.

Os bens públicos pertencem à coletividade e seu uso deve atender ao interesse desta. Por isso esses bens são submetidos a um regime jurídico próprio, em que preponderam as regras de direito público, destinadas a proteger e garantir o bom uso do patrimônio público.

É de competência municipal a gestão dos bens que lhe pertençam, incumbindo-lhe inclusive, a competência constitucional e a autonomia para legislar sobre os assuntos caracterizados pelo interesse local, conforme consta do inciso I do art. 30 da Constituição da República Federativa do Brasil.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls. 147

Entenda-se como administração dos bens municipais o poder de utilização e o dever de conservação segundo as regras de direito público e as normas administrativas que editar no exercício de sua competência constitucional, com a aplicação supletiva e residual das normas de direito privado quando for o caso, e o sempre primordial atendimento do interesse coletivo em sua destinação.

A alienação dos bens públicos consiste na transferência da propriedade do bem do Estado para os particulares, de forma remunerada ou gratuita, por meio de doação, permuta, venda, dação em pagamento, entre outros.

Pertencendo à coletividade, os bens públicos não podem ficar sujeitos à possível dilapidação patrimonial causada por mau trato da coisa pública. Daí a necessidade de observar o princípio da supremacia das regras de direito público.

Em geral, para a legalidade da alienação, deve-se atentar para as seguintes formalidades: existência de interesse público devidamente justificado, autorização legislativa, avaliação prévia e licitação na modalidade de concorrência nos casos em que for possível a competitividade, "*ex vi*", do artigo 17, inciso I, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Adilson Abreu Dallari discorre sobre o tema, a saber:

> *"Dono do bem público municipal é a pessoa jurídica do Município, cuja vontade se expressa pela lei municipal, que, por sua vez, enfeixa a soma das vontades do Executivo e do Legislativo. Razões de ordem lógica exigem que o ato de alienação seja necessariamente precedido de uma autorização legislativa."*

Como se revela claro, sobrevindo uma destinação pública ao patrimônio apossado pelo ente público, só restará ao particular pleitear a indenização cabível.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 148

A dação em pagamento é um acordo convencionado entre credor e devedor, no qual o credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida, no caso presente a desapropriação realizada pelo Município deveria ser indenizada em dinheiro, mas com o acordo do proprietário do imóvel, este será indenizado com a transferência ao mesmo de imóvel de propriedade do Município.

A autorização legislativa expressa pela aprovação do Projeto de Lei Complementar ora em análise, além de ser um modo de coibir atos abusivos do Executivo, permite, principalmente, que os Vereadores, representantes do povo, assegurem a participação popular, mesmo que de forma indireta, nas decisões consideradas de fundamental importância para o Município.

O domínio patrimonial do Estado sobre seus bens é direito de propriedade, mas direito de propriedade pública, sujeito a um regime administrativo especial.

A esse regime subordinam-se todos os bens das pessoas administrativas, assim considerados bens públicos e, como tais, regidos pelo Direito Público, embora supletivamente se lhes apliquem algumas regras da propriedade privada. Mas advirta-se que as normas civis não regem o domínio público; suprem, apenas, as omissões das leis administrativas.

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

Os bens públicos representam o conjunto de coisas corpóreas e incorpóreas, móveis, imóveis e semoventes de que o Estado se vale para poder atingir as suas finalidades. São os bens necessários à Administração Pública para o atingimento dos fins coletivos de propiciar o bem-estar e a satisfação dos habitantes de seu território. São os **bens do domínio público** – *res quorum commercium non sit, res publicæ ou loca publica*, federais, estaduais, distritais ou

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
FLS. 149

municipais, conforme a entidade política a que pertença ou o serviço autárquico, fundacional ou paraestatal a que se vinculem.

Não são somente as coisas que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, ou seja, União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias, mas também aquelas coisas que, embora não pertencendo a essas pessoas, estão destinadas a prestação de serviço público.

São todas as coisas, móveis e imóveis, direitos e ações de que sejam titulares os entes públicos, mesmo não se destinando à utilização pelo público. Seu estudo corresponde ao direito administrativo das coisas.

A soberania territorial do Estado está bastante ligada à relação bem público – domínio do Estado, no entanto, necessário se faz dizer que no Estado Democrático de Direito, o Estado cumpre, por meio de suas funções, as competências que lhe são constitucionalmente atribuídas, não tendo, por isso, um "domínio" irrestrito sobre todos os bens.

5

Bem Público é aquele que por determinação legal ou por sua própria natureza, pode ser utilizado por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração.

Contudo, há outros bens sobre os quais o Estado exerce um domínio eminente, ainda que sendo eles da propriedade privada, simplesmente pelo fato de estarem em seu território e suscitarem interesse público. Aí, a expressão de sua soberania, a manifestação do *summa potestas* – a qualidade que tem o poder de ser supremo dentro dos limites de sua ação.

O Código Civil os reparte inicialmente em públicos e particulares, esclarecendo que são públicos os do domínio nacional, pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios, e, por exclusão, declara que são particulares todos os outros, seja qual for a pessoa a que pertencerem – art. 98 e seguintes. São bens públicos os que, originariamente integrando o patrimônio nacional, os bens transferidos a autarquias e fundações públicas.

CÂM. MUN. DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls. 150

Então, ainda que pertencentes a um ente público estão franqueados para uso e fruição de todos, normalmente, sem restrições ou ônus (não desfigura sua natureza se a Administração condiciona tal a requisitos peculiares, estabelecendo condição de uso ou o pagamento da retribuição admitida no art. 103 do Código Civil).

Já aos bens das entidades paraestatais – empresas públicas, sociedades de economia mista, serviços autônomos etc. – são bens públicos com destinação especial e administração particular das instituições a que foram transferidos para consecução dos fins estatutários.

A Constituição da República, em seus arts. 20 e 26 enumera os bens da União e os bens dos Estados, mencionando também as terras devolutas, que são aquelas que são do Estado, mas sem destinação de uso comum, uso especial, ou uso dominial.

Pelo Código Civil, os bens podem ser de uso comum do povo (uso indistinto das pessoas, como praças, ruas, estradas etc), de uso especial (possuem destinação a local de prestação de serviço público) e dominicais ou dominiais (Estado é proprietário, como se fosse um particular). A afetação de um bem ao uso comum é a destinação que se lhe atribui, ou por ser de sua natureza, ou por lei, ou ato administrativo, ao uso comum do povo. A desafetação ocorre quando do trespasse do bem ao uso especial, ou dominical, por meio de lei.

Podem ser federais, estaduais ou municipais, conforme a entidade política a que pertençam ou o serviço autárquico, fundacional ou paraestatal a que se vinculem.

Todos os bens públicos são bens nacionais, por ser integrantes do patrimônio da Nação, na sua unicidade estatal, mas, embora politicamente componham o acervo nacional, civil e administrativamente pertencem a cada uma das entidades públicas que os adquiriram.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls. 151

Segundo a destinação os bens públicos são divididos em três categorias:

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

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

III – os dominiais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Todos os bens vinculados ao Poder Público por relações de domínio ou de serviço ficam sujeitos à sua administração. Daí o dizer-se que uns são bens do domínio público, e outros, bens do patrimônio administrativo. Com mais rigor técnico, tais bens são reclassificados, para efeitos administrativos em:

- bens do domínio público (os da primeira categoria: de uso comum do povo);
- bens patrimoniais indisponíveis (os da segunda categoria: de uso especial);
- bens patrimoniais disponíveis (os da terceira e última categoria: dominiais), segundo se lê no Regulamento da Contabilidade Pública.

Bens de uso comum ou bens do domínio público são os de uso indistinto das pessoas, como os rios, mares, praias, estradas, ruas e praças. Enfim, todos os locais abertos à utilização pública adquirem esse caráter de comunidade, de uso coletivo, de fruição própria do povo. Sob esse aspecto pode o domínio público definir-se como a forma mais completa da participação de um bem na atividade de administração pública.

Bens de uso especial ou bens do patrimônio indisponível são os que se destinam especialmente à execução dos serviços públicos e, por isso

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls. 152

mesmo, são considerados instrumentos desses serviços. Não integram propriamente a Administração, mas constituem o aparelhamento administrativo, tais como os edifícios das repartições públicas, os terrenos aplicados aos serviços públicos, os veículos da Administração, os matadouros, os mercados e outras serventias que o Estado põe à disposição do público, mas com destinação especial.

Bens dominiais ou bens dominicais ou bens do patrimônio fiscal ou bens do patrimônio disponível são aqueles que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar. Daí por que recebem também a denominação de bens patrimoniais disponíveis ou de bens do patrimônio fiscal. Tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, isto é, sobre eles a Administração exerce poderes de proprietário, segundo os preceitos de direito constitucional e administrativo.

Todas as entidades públicas podem ter bens patrimoniais disponíveis, isto é, bens não destinados ao povo em geral, nem empregados no serviço público, os quais permanecem à disposição da Administração para qualquer uso ou alienação, na forma que a lei autorizar.

O poder de utilização e conservação das coisas administradas difere-se da ideia de propriedade, que contém, além desse, o poder de oneração e disponibilidade e a faculdade de aquisição. Daí por que os atos triviais de administração, ou seja, de utilização e conservação do patrimônio público, independem de autorização especial, ao passo que os de alienação, oneração e aquisição exigem, em regra, lei autorizadora e licitação para o contrato respectivo.

Rege-se pelas normas do Direito Público, aplicando-se supletivamente os preceitos do Direito Privado no que aquelas forem falhas ou omissas.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls. 153

A transferência da propriedade dos bens imóveis se opera segundo as normas e instrumentos civis – escritura e registro – sendo os atos e procedimentos administrativos que a antecedem meras formalidades internas que não afetam a substância negocial do contrato civil realizado entre a Administração e o particular. Por essa razão é que, uma vez feita a transcrição, ou simplesmente assinada a escritura, tornam-se irretratáveis os atos ou procedimentos administrativos precedentes, e a transferência do domínio só poderá ser modificada ou invalidada por via judicial ou por acordo entre as partes.

A administração dos bens públicos compreende, normalmente, a utilização e conservação do patrimônio público, mas, excepcionalmente, pode a Administração ter necessidade ou interesse na alienação de alguns de seus bens, caso em que deverá atender às exigências especiais impostas por normas superiores.

Alienação é toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, permuta, doação, **dação em pagamento**, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio. Qualquer dessas formas de alienação pode ser utilizada pela Administração, desde que satisfaça as exigências administrativas para o contrato alienador e atenda aos requisitos do instituto específico.

Inicialmente, toda alienação de bem público depende de lei autorizadora, de licitação e de avaliação da coisa a ser alienada, mas há casos de inexigibilidade dessas formalidades, por serem incompatíveis com a própria natureza do contrato.

A alienação de bens imóveis está disciplinada, em geral, na legislação própria das entidades estatais, a qual comumente exige autorização legislativa, avaliação prévia e concorrência, inexigível esta nos casos de doação,

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls. 154

permuta, legitimação de posse e investidura, cujos contratos, por visarem a pessoas ou imóvel certo, são incompatíveis com o procedimento licitatório.

Cumpridas as exigências legais e administrativas, a alienação de imóvel público a particular formaliza-se pelos instrumentos e com os requisitos da legislação civil – escritura pública e transcrição no registro imobiliário – e qualquer modificação ou invalidação do contrato translativo da propriedade só poderá ser feita por acordo entre as partes ou por via judicial. Ilegal é a anulação ou revogação unilateral dos atos administrativos que precederam a alienação, com pretensos efeitos modificativos ou invalidatórios do contrato de transferência do domínio imobiliário, que é contrato civil em que apenas uma das partes é a Administração.

A compra e venda, uma das formas de alienação, é o contrato civil ou comercial pelo qual uma das partes (vendedor) transfere a propriedade de um bem à outra (comprador), mediante preço certo em dinheiro. Toda venda, ainda que de bem público, é contrato de Direito Privado. Não há venda administrativa; há, tão somente, venda e compra civil ou comercial em que o vendedor é a Administração, mas isto não transforma a operação em contrato administrativo. É, e será sempre, contrato de Direito Privado, apenas realizado pelo Poder Público com formalidades administrativas prévias, exigidas para a regularidade da alienação do bem público.

As formalidades administrativas para a venda de bem público imóvel são: a autorização competente; a avaliação prévia; e a concorrência – nos termos da legislação pertinente. Tratando-se de bem de uso comum do povo ou de uso especial, haveria necessidade de desafetação legal, que poderá constar da mesma norma que autorize a alienação. A avaliação deverá ser feita por perito habilitado ou órgão competente da entidade estatal, responsável por seu patrimônio, conforme documentos anexados ao Projeto de Lei Complementar ora em análise, fls. 37 a 94.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls. 155

Concluindo, a alienação dos bens públicos, como anteriormente ressaltado, poderá ocorrer tão somente de acordo com os termos e as formas previstos na lei, explícita ou implicitamente, como bem anota Bandeira de Mello[1]:

> *A Administração, portanto, para alienar bens públicos, depende, nos casos de bens imóveis, de autorização legislativa, normalmente explícita, embora se deva admitir que há casos em que aparece implicitamente conferida.*

Ademais, importa destacar que a alienação de bens públicos deverá observar as normas contidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações.

No versado de Hely Lopes Meirelles[2], alienação *é toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento ou investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio.*

Ainda, de acordo com os documentos que se encontram anexados ao Projeto de Lei Complementar analisado, os imóveis objetos da desapropriação e da dação em pagamento foram previamente avaliados, conforme determina a legislação de regência.

Tecidas tais considerações, de forma objetiva, temos que havendo avaliação prévia, autorização legislativa e justificado interesse público na dação em pagamento, conforme ora pretendido pelo Projeto de Lei Complementar que ora se analisa, mostra-se regular o seu prosseguimento.

---

[1] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 1990.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
Fls. 156

Ante o exposto, a proposta se afigura revestida das condições de legalidade e constitucionalidade, devendo receber emendas de técnica legislativa.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

CONCLUSÃO

Além da Comissão de Legislação e Justiça devem ser ouvidas também as Comissões de Serviços Públicos, Administração Municipal, Política Urbana e Rural e de Economia, Finanças, Tributação e Orçamentos.

QUORUM

Maioria absoluta dos Vereadores (art. 139, I, "f", do Regimento Interno).

12

TURNOS DE VOTAÇÃO

O Projeto deverá ser submetido a dois turnos de discussão e votação (art. 223, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 25 DE OUTUBRO DE 2021.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TÉLES
- Procuradora do Legislativo -
- OAB/MG 81.681 -

/GCT/

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls. 157

SUGESTÃO DE EMENDAS AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 009-E-2020

Emenda Nº 003 ao Projeto de Lei Complementar nº 009-E-2020

A Ementa do Projeto de Lei Complementar nº 009-E-2020 passa a viger com a seguinte redação:

"AUTORIZA O MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE A DESAFETAR OS BENS IMÓVEIS QUE ESPECIFICA PARA FINS DE DAÇÃO EM PAGAMENTO PARA QUITAÇÃO DO PRECATÓRIO Nº 9-A (COMUM) CUJO CREDOR É A COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."

Emenda nº 04 ao Projeto de Lei Complementar nº 009-E-2020

13

O art. 5º do Projeto de Lei Complementar nº 009-E-2020 passa a viger com a seguinte redação:

"Art. 5º – Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação."

Subemenda Nº 001 à Emenda nº 01 ao Projeto de Lei Complementar nº 009-E-2020

O art. 4º do Projeto de Lei Complementar nº 009-E-2020 passa a viger com a seguinte redação:

"Art. 4º – Fica autorizado o Município de Conselheiro Lafaiete a quitar o precatório nº 9-A (comum), por meio do instituto da dação em pagamento, com a totalidade ou em parte, conforme avaliação de imóveis realizada pela

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls. 158

Caixa Econômica Federal – CEF, que instrui e integra o presente, mediante aceitação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, para os imóveis descritos nesta Lei Complementar."

Subemenda Nº 001 à Emenda nº 02 ao Projeto de Lei Complementar nº 009-E-2020

O art. 4º do Projeto de Lei Complementar nº 009-E-2020 passa a viger com a seguinte redação:

"Art. 4º – Fica desafetada de sua destinação pública, para fins de composição de proposta de dação em pagamento, para quitação do precatório nº 9-A (comum), cujo credor é a Companhia Siderúrgica Nacional, uma área de 24.547,42 m² (vinte e quatro mil, quinhentos e quarenta e sete vírgula quarenta e dois metros quadrados), inserida no imóvel de matrícula R.3-5.422, do Cartório de Registro de Imóveis do 2º Ofício da Comarca de Conselheiro Lafaiete, com área total de 53.301 m² (cinquenta e três mil, trezentos e um metros quadrados), conforme desmembramento aprovado nos termos do Decreto nº 191, de 14 de setembro de 2021, memorial descritivo e levantamento topográfico que fica fazendo parte integrante desta Lei Complementar, localizado na Avenida Monsenhor Moreira, Bairro São Sebastião."

14

CONSELHEIRO LAFAIETE, 25 DE OUTUBRO DE 2021.

GILCINEA DA CONSOLAÇÃO TELES
- Procuradora do Legislativo -
- OAB/MG 81.681 -

/GCT/

Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

EXPEDIENTE
26 / 10 /2021

Comunicado nº 169/2021

Comunicamos aos membros da Comissão de Legislação e Justiça, Vereadores Pedro Américo de Almeida, Damires Rinarlly Oliveira Pinto e Washington Fernando Bandeira, que o Projeto abaixo relacionado já se encontra à disposição da Comissão para parecer, e que o prazo regimental para o mesmo é de 20 (vinte) dias, conforme dispõe o § 4º do art. 106 c/c arts. 217 e 342 do Regimento Interno.

Comunicamos também que o Projeto relacionado já foi previamente analisado pela Procuradoria do Legislativo.

Nº	Assunto	Autor
Projeto de Lei Complementar 009-E-2020	Dispõe sobre a desafetação de imóveis que especifica para dação em pagamento e dá outras providências.	Executivo

Glicinéa da Consolação Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681