COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

TIPO DE MATÉRIA: PROJETO DE LEI Nº 26/2022
EMENTA: Dispõe sobre a desafetação do bem público que especifica a autoriza a sua doação ao Instituto de Saúde São Lucas de Pato Branco – ISSAL, para a construção de um Hospital Materno Infantil no Município de Pato Branco e dá outras providências.
AUTOR: Executivo Municipal
DATA DO PROTOCOLO DA MATÉRIA: 18 de março de 2022
RELATOR: Lindomar Rodrigo Brandão

I - RELATÓRIO E ANÁLISE

O Projeto em análise visa autorização do Legislativo Municipal para doação de de bem público ao Instituto de Saúde São Lucas de Pato Branco – ISSAL, para a construção de um Hospital Materno Infantil.

Em sua justificativa, o Executivo Municipal especifica que o imóvel possuí área de 8.016,58m2 e está localizado na Avenida da Inovação, no Bairro São Luiz.

Em 25 de novembro de 2021, o ISSAL enviou Ofício ao Chefe do Poder Executivo informando sobre a quantidade de atendimentos/mês que realiza, o que justifica a edificação de um novo hospital no Município. Ainda, solicita apoio para concretização desse objetivo.

Além de servir para atendimentos voltados as grávidas, o hospital tem como intenção acolher mulheres para consultas ginecológicas e crianças na área de pediatria e cirurgias especializadas. Todos esses serviços atenderiam além da população de Pato Branco, a região Sudoeste do Paraná e Noroeste de Santa Catarina.

Com relação a números,a mensagem informa que são realizados em média 250 partos mês, e que a população atendida pela 7º Regional de Saúde conta com 350 mil habitantes, o que comportaria nova infraestrutura.

Além dos elementos vindos a tona pelo ISSAL, a Secretaria de Saúde informa que os atendimentos voltados a mulher ocorrem atualmente junto com o espaço destinado a vacinas, o que dificulta a boa prestação dos serviços.

Diante de todo o panorama apresentado, a Secretaria de Planejamento Urbano, por meio de seus técnicos, chegou a conclusão de que o imóvel indicado no Projeto é adequado para suprir a demanda apresentada.

Em anexo ao Projeto, a Matrícula do imóvel, Croqui do Imóvel a ser desmembrado, Memorial descritivo, Escritura Pública lavrada em 16 de março de 2022, Laudo de avaliação, Parecer técnico da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, Estatuto Social do ISSAL e Ata que elegeu a Diretoria Executiva, o Conselho Fiscal, Cartão CNPJ do ISSAL, Certidões negativas federal, estadual, municipal e trabalhista do ISSAL, Lei Municipal nº 2.825/2007, que declarou o ISSAL de utilidade pública municipal, Lei Estadual 16.159,/2009, que que declarou o ISSAL de utilidade pública estadual e Ofício nº100/2022AL.

No corpo do Projeto de Lei, fica especificado que o início da edificação deve ocorrer em até 24 meses após aprovação da lei, além da destinação exclusiva para construção do hospital materno infantil.

Segundo laudo da Comissão Permanente de Avaliação, Reconhecimento, Mensuração e Evidenciação dos Bens Móveis, Imóveis e Intangíveis, o imóvel foi avaliado em R$ 3.366.963,60 (três milhões, trezentos e sessenta e seis mil, novecentos e sessenta e três reais e sessenta centavos).

No dia 30 de março foi protocolado Ofício nº 100/2022AL visando a anexação de documento complementa ao Projeto. Nele, pode-se verificar Parecer assinado pelo Secretário Gilmar Tumelero e Isabel Consoli, Diretora do Departamento de Desenvolvimento Urbano, os quais informam que não é necessário nesse momento a apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança para doação do terreno.

Isso porque, por meio do estudo de impacto de vizinhança é possível verificar as consequências da implementação de empreendimentos de grande porte em seu entorno. Contudo, o terreno objeto do Projeto encontra-se na Zona de Expansão Central 1 (ZC1), cujos parâmetros permitidos de uso do solo são compatíveis com a implementação de atividade hospitalar. Sendo necessário a realização do estudo no momento em que o Projeto arquitetônico for apresentado a Prefeitura para aprovação.

O Parecer Jurídico dessa Casa de Leis, conta com 14 laudas, e inicia os argumentos chamando a atenção para o fato que “[...] a intenção do Executivo Municipal é

proceder a desafetação da área, que se encontra como reserva institucional municipal, para que, após, seja possível a respectiva doação".

Por ser reserva municipal, sua finalidade deve estar voltado a uso institucional, o Parecer cita a Lei Complementar nº 46/2011 em seu art. 40, que "O Poder Executivo não poderá alienar ou vender áreas de uso institucional e nem destiná-las a outros fins, que não os previstos nesta lei".

Conclui portanto que "[...] se há uma lei complementar de caráter geral que determina a proibição de alienação de bens público de uso institucional, **a meu ver** não poderia uma lei ordinária pretender a referida desafetação". Sugerindo por fim que se faça a opção pelo instituto da concessão de direito real de uso, ao invés do instituto da doação, além de recomendar que o Executivo seja indagado sobre outras possibilidades de terrenos para este fim, que a Lei Complementar 46/2011 seja alterada e que o Ministério Público seja consultado.

Após a análise do Parecer Jurídico, este relator reuniu-se com a Assessoria Jurídica do Município, Secretário de Planejamento Urbano e a Promotora de Justiça Ivana Ostapiv Rigailo, Coordenadora do GAEMA, na data de 08 de abril, sendo o entendimento da Promotoria formalizado no âmbito do Inquérito Civil Público nº 0105.21.000028-4, no sentido de que os bens de reserva institucional são bens públicos de uso especial, e que respeitadas certas exigências, como a autorização legislativa, esses bens são passíveis de alienação ou de livre disposição de posse após regular procedimento de desafetação para o rol dos bens dominiais do município.

Por fim, o documento informa que as Recomendações Administrativas nº 02/2016 e 03/2016 *"dizem respeito à inalienabilidade de áreas verdes constituídas como reserva institucional (...) não se equiparando a outras áreas de reserva institucional livres, próprias para edificações, como é o caso do imóvel da Matrícula 52.321 (...) que inclusive receberia, em um primeiro momento, o novo prédio da Prefeitura Municipal*.

No dia 11 de abril foi realizada reunião no Plenário da Câmara de Vereadores, com a presença de servidora do Executivo Rosângela Rossatti, Secretário de Planejamento Urbano Gilmar Tumeleiro, Assessora Jurídica Manuela Roussenq Sguarizi, os Vereadores Lindomar Rodrigo Brandão, Claudemir Zanco, Marcos Marini e Maria Cristina Hamera, Assessora Jurídico da Câmara José Renato Rosário, e assessores parlamentares. Na ocasião foi debatido o trâmite do processo de doação, sendo os vereadores informados que projetos com o mesmo objeto seguem o rito apresentado no Projeto em debate, e que inclusive este passou por desafetação. Ainda foi discorrido sobre

o Parecer do Ministério Público do Paraná, o qual entende que a doação é legal porque o terreno não se trata de reserva ambiental, entendimento contrário ao emitido pelo Procurador Jurídico dessa Casa de Leis.

Cabe salientar que o art. 99 do Código Civil Brasileiro classifica os bens públicos em três categorias:

> "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."

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, na obra Direito Administrativo, 17ª ed., São Paulo: Atlas, 2004, leciona que:

> *"**Bens de uso especial** são todas as coisas, móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração Pública para a realização de suas atividades e consecução de seus fins.*
> *A expressão 'uso especial', para designar essa modalidade de bem, não é muito feliz, porque se confunde com outro sentido em que é utilizada (...) para indicar o uso privativo de bem público por particular e também para abranger determinada modalidade de uso comum sujeito a maiores restrições (...).*
> *É mais adequada a expressão utilizada pelo direito italiano e pelo Código de Contabilidade Pública, ou seja, **bens do patrimônio indisponível;** por aí se ressaltar o caráter patrimonial do bem (ou seja, a sua possibilidade de ser economicamente avaliado) e a sua indisponibilidade, que resulta não da natureza do bem, mas do fato de estar AFETADO A UM FIM PÚBLICO.*
> *(...)*
> *Em razão de sua destinação ou AFETAÇÃO, a fins públicos, os bens de uso comum do povo e os de uso especial estão fora do comércio jurídico de direito privado; VALE DIZER QUE, ENQUANTO TIVEREM ESSA AFETAÇÃO, NÃO PODEM SER OBJETO DE QUALQUER RELAÇÃO JURÍDICA REGIDA PELO DIREITO PRIVADO, COMO COMPRA E VENDA, DOAÇÃO, PERMUTA, HIPOTECA, PENHOR, COMODATO, LOCAÇÃO, POSSE AD USUCAPIONEM ETC. (...)*
> *São, portanto, características dos bens das duas modalidades integrantes do domínio público do Estado a inalienabilidade e, como decorrência desta, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração.*
> *A inalienabilidade, no entanto, não é absoluta, a não ser com relação àqueles bens que, por sua própria natureza, são insuscetíveis de valoração patrimonial, como os mares, praias, rios navegáveis; OS QUE SEJAM INALIENÁVEIS EM DECORRÊNCIA DE DESTINAÇÃO LEGAL E SEJAM SUSCETÍVES DE VALORAÇÃO PATRIMONIAL PODEM PERDER O CARÁTER DE INALIENABILIDADE, DESDE QUE PERCAM A DESTINAÇÃO PÚBLICA, **O QUE OCORRE PELA DESAFETAÇÃO**,*

> *definida por José Cretella Junior (1984:160-161) como o 'fato ou manifestação de vontade do poder público mediante o qual o bem do domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado, do Estado ou do administrado".*

Nesse contexto tem-se que o bem se diz desafetado quando não está vinculado a uma finalidade pública, as áreas institucionais são aquelas que os loteadores devem reservar no loteamento para a implantação, pelo Poder Público municipal, de áreas de lazer, equipamentos públicos de uso comum; enfim, espaços reservados à comunidade. Encontram-se previstas no art. 4º, inc. I, da Lei n.º 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), e podem estar afetadas tanto a uso especial, ocasião em que se destinam à instalação de repartições públicas, como também ao uso comum do povo (p. ex., ruas e avenidas).

Trata-se, portanto, de exigência legal voltada ao loteador de transferir ao Município parte da gleba a ser parcelada para que sejam instalados equipamentos públicos e comunitários, como praças, área de lazer e áreas institucionais para a construção de escolas, unidades de saúde, repartições públicas, dentre outras.

Como já explicitado, as áreas institucionais possuem classificação, segundo o Código Civil Brasileiro, de bens públicos de uso comum do povo.

Nesse sentido, têm-se os artigos 100 e 101 do Código Civil Brasileiro:

> *"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."*

Merece transcrição a lição Hely Lopes Meirelles, na obra Direito Municipal Brasileiro, 14ª edição:

> *"Os bens públicos, quaisquer que sejam, podem ser alienados, desde que a Administração satisfaça certas condições prévias para sua transferência ao domínio privado ou a outra entidade pública. O que a lei civil quer dizer é que os bens públicos são inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou a fins administrativos especiais, isto é, enquanto tiverem afetação pública, ou seja, destinação pública específica. Exemplificando: uma praça pública ou um edifício público não podem ser alienados enquanto tiverem esta destinação, mas qualquer deles poderá ser vendido, doado ou permutado desde o momento em que seja, por lei, desafetado da destinação originária que tinha e transpassado para a categoria de bem dominial, isto é, do patrimônio disponível do Município." (MEIRELLES, Hely*

> *Lopes. Direito municipal brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 440/441).*

Com efeito, o art. 17 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, preceitua que:

> "Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, ***não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador***, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei."

Como se vê, referido dispositivo legal não impede o Município de desafetar os bens de uso comum do povo existentes em loteamentos e a sua posterior alienação.

Outrossim, ainda que o art. 40 da Lei Complementar Municipal nº 46, de 26 de maio de 2011, estabeleça que "O Poder Executivo não poderá alienar ou vender áreas de uso institucional e nem destiná-las a outros fins, que não os previstos nesta Lei", comungo do mesmo entendimento da Promotora de Justiça, Dra. Ivana Ostapiv Rigailo, no sentido de que "O fato da Lei Complementar municipal 46/2011 tratar, no art. 40, de inalienabilidade dos bens públicos de uso especial, como o são os de reserva institucional, não supera o instituto da desafetação, que é aplicada no Direito Administrativo Brasileiro e para o qual não se exige previsão em lei municipal específica de parcelamento e uso de solo".

Na mesma esteira é o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

> *AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LIMINAR - ÁREA INSTITUCIONAL - ART. 4º, §2º DA LEI N. 6.766/79 - DESAFETAÇÃO MEDIANTE LEI - DOAÇÃO COM ENCARGOS - ATIVIDADE DE INTERESSE PÚBLICO - ILEGALIDADE NÃO VISLUMBRADA.*
> *- Para possível deferimento de liminar em Ação Civil Pública devem ser observadas as hipóteses autorizadoras do art. 12, da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, ou seja, desde que presente o fumus boni iuris e o periculum in mora.*
> *- A controvérsia delimita-se com o inconformismo do Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de decisão liminar que não reconheceu a ilegalidade de Lei Municipal que desafetou área institucional e doou a pessoa jurídica de direito privado, que exerce atividades sem fins lucrativos.*
> *- A Lei nº 6.766/79 prevê que as "áreas institucionais" são os espaços comunitários, de equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer, dentre outros de um loteamento. Ademais, a*

> *legislação indica que as "áreas institucionais" não podem ter sua destinação alterada pelo loteador.*
> *- A princípio, há adoção ao posicionamento deste eg. TJMG sobre a possibilidade de desafetação de áreas institucionais e posterior doação, desde que precedido de autorização legislativa e que o instrumento de doação imponha encargos revestidos de interesse público e tenha cláusula de reversibilidade.*
> *- Verificando-se que a legislação municipal, que desafetou área institucional e, posteriormente, doou à entidade privada sem fins lucrativas, que visa a promoção de atividades de recuperação às pessoas acometidas de deficiências, com a imposição de encargos para utilização do imóvel como Centro de Equoterapia e Reabilitação, bem como a fixação de prazo para cumprimento do encargo e cláusula de reversão, tem-se como ato legal. (TJMG - Agravo de Instrumento - Cv 1.0000.19.166613-0/001, Relator(a): Des.(a) Ângela de Lourdes Rodrigues, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 20/08/2020, publicação da súmula em 28/08/2020).*

No que se refere à necessidade de licitação para a doação de bens públicos, há que se observar o que dispõe o § 4º art. 17 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

> *§ 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****;*

A mesma regra também está prevista no § 6º do art. 76 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que institui a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Nesse contexto, considerando tratar-se de doação condicionada com cláusula de reversibilidade ao Município, considerando o inegável interesse público que reveste a matéria, qual seja, a construção de um Hospital Materno-Infantil para atendimento aos pacientes do SUS de toda a área de abrangência da 7ª Regional de Saúde, conclui-se que está dispensada a realização de licitação para a doação do imóvel em questão.

Ressalta-se, por fim, que a necessidade de autorização para a alienação de bens públicos está prevista no inciso I art. 17 da Lei Federal nº 8.666, de 1993 e no inciso I do art. 76 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, nos seguintes termos:

> *"**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: (...)"*

Em síntese, segundo o Art. 45 do Regimento interno dessa Casa de Leis, compete a Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre os aspectos constitucional, legal, regimental, jurídico. Diante disso, levando em consideração o Projeto em tela os pontos estão de acordo com as normas estabelecidas.

II - TÉCNICA LEGISLATIVA

No que se refere a técnica legislativa, conforme prevê a Lei Complementar nº 95/1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, o Projeto em análise encontra-se em conformidade com a referida norma.

III - VOTO DO RELATOR

Em face do exposto, o voto desta relatoria é **favorável** a regimental tramitação.

Pato Branco, 13 de abril de 2022.

LINDOMAR RODRIGO BRANDAO
VEREADOR - PP
Assinado Digitalmente
ACT-Safeweb13/04/2022 16:47:47 -03:00

IV - CONCLUSÃO

Os membros da Comissão de Justiça e Redação, conforme dispõe o inciso I do art. 51 do Regimento Interno, em reunião realizada no dia 13 de abril de 2022, acompanham o voto do relator ao Projeto de Lei nº 26/2022.

Sala das Comissões, 13 de abril de 2022.

EDUARDO ALBANI DALA COSTA
VEREADOR - MDB
VOTO CONTRÁRIO AO RELATOR
Assinado digitalmente
ACT-Safeweb18/04/2022 09:09:29 -03:00

MARCOS JUNIOR MARINI
VEREADOR - PODEMOS
Assinado digitalmente
ACT-Safeweb18/04/2022 10:55:15 -03:00

MARIA CRISTINA DE OLIVEIRA RODRIGUES HAMERA
VEREADORA PV
Assinado Digitalmente
VOTO CONTRÁRIO AO RELATOR
ACT-Safeweb13/04/2022 16:59:12 -03:00

ROMULO FAGGION
VEREADOR - UNIÃO BRASIL
Assinado digitalmente
VOTO CONTRÁRIO AO RELATOR
ACT-Safeweb13/04/2022 16:55:05 -03:00