# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

PLE 19/2013

Devolvido
Ofício nº 29/2013

PROJETO DE LEI Nº 19/2013

Desafeta do domínio público o imóvel que especifica.

A Câmara de Vereadores de Ivaiporã, Estado do Paraná, aprovou e Eu, Prefeito Municipal, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1° Fica desafetado do domínio público o imóvel denominado como data de terras 04 (quatro) da quadra 01 (um) com área de 476,40m² (quatrocentos e setenta e seis metros e quarenta centímetros quadrados) situado no Jardim Luiz XV, no quadro urbano desta cidade e comarca de Ivaiporã/PR, com os seguintes limites e confrontações: FRENTE: Divide com a Rua General Marques, com 12,00 metros; LADO ESQUERDO: Divide com as datas 01,02 e 03, com 44,27 metros; LADO DIREITO: Divide com a data 05, com 35,13 metros; FUNDOS: Divide com a remanescente mesma quadra, com 15,08 metros;, pertencente ao Município de Ivaiporã, conforme Matrícula n° 17.285/1, expedida pelo Cartório de Registros de Imóveis e Anexos da Comarca de Ivaiporã/PR."

Parágrafo Único O imóvel descrito no caput deste artigo, será objeto de premiação mediante sorteio aos contribuintes do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, referente ao exercício de 2013..

Art. 2° Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação

Paço Municipal "Prefeito Adail Bolivar Rother", Gabinete do Prefeito, aos quatorze dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e treze (14/2/2013).

Luiz Carlos Gil
Prefeito Municipal

# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

PLE 19/2013

MENSAGEM DE JUSTIFICATIVA

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Senhores Vereadores,

Submetemos, à douta apreciação desse Legislativo, em REGIME DE URGÊNCIA o incluso Projeto de Lei nº 19/2013, que desafeta do domínio público o imóvel que especifica.

O projeto em apreço, que estamos encaminhando aos nobres Edis, trata-se da desafetação do imóvel localizado no Jardim Luiz XV, que será objeto de premiação mediante sorteio aos contribuintes do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, referente ao exercício de 2013.

Julgamos desnecessárias maiores considerações sobre a matéria, haja vista que os nobres vereadores sabem da importância da aprovação do presente projeto.

Respeitosamente,

Luiz Carlos Gil
Prefeito Municipal

**Excelentíssima Senhora Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final da Câmara Municipal de Ivaiporã-PR**

Referência: Projeto de lei 19/2013

RECEBIDO(S) NESTA DATA
Protocolo N.º 3976/13
Ivaiporã, 04 de março de 2013

# PARECER JURÍDICO

## EMENTA

DESAFETAÇÃO DE BEM IMÓVEL PÚBLICO. POSTERIOR DESTINAÇÃO COMO PREMIAÇÃO MEDIANTE SORTEIO. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS DA DOAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE CARACTERIZAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO DEVIDAMENTE JUSTIFICADO E DE ENQUADRAMENTO AS HIPÓTESES LEGAIS AUTORIZADORAS DA DOAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA.

## RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico para analisar a viabilidade jurídica do projeto de lei nº 19/2013 o qual visa desafetar bem imóvel e realizar posterior doação como forma de premiação mediante sorteio aos contribuintes do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU referente ao exercício fiscal de 2013.

É o que importava relatar. Passa-se a analisar o assunto.

## FUNDAMENTAÇÃO

O projeto de lei em testilha apresenta, basicamente, dois dispositivos: o artigo 1° que visa desafetar um bem imóvel público e o parágrafo único, que menciona que o bem desafetado será posteriormente destinado à doação como forma de premiação a contribuintes municipais.

**1.** O Direito Administrativo consagra que o **bem público deve ser desafetado** antes de ser transferido para a esfera particular ou mesmo de outro órgão ou ente público. Desafetar retirado da órbita dos bens utilizados para a prestação do serviço público.

> O bem se diz desafetado quando não está sendo usado para qualquer fim público. Por exemplo: uma área pertencente ao Município na qual não haja qualquer serviço administrativo é um bem desafetado de fim público. Uma viatura policial alocada ao depósito público como inservível igualmente se caracteriza como bem desafetado, já que não utilizado para a atividade normal.[1]

Quanto a isso, não há qualquer ressalva a se fazer, já que o projeto de lei realiza a contento a desafetação.

**2.** Já a questão da destinação para a doação do bem imóvel como forma de premiação para os contribuintes municipais é bem mais profunda e polêmica, pois observada sob uma análise estritamente privada, poderia se mostrar como uma estratégia para fomentar objetivos traçados pelo administrador. No entanto, não é esta a ótica que deve preponderar quando se trata do Regime de Direito Público, razão pela qual se fazem necessárias observações acerca do mérito do projeto de lei.

**3.** O ponto de partida que deve balizar a análise jurídica acerca da disposição de um bem público, bem como qualquer outra questão de Direito Administrativo, é a noção de que **todo e qualquer ato da Administração Pública,** em

[1] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo.* 20ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009. p. 1058.

sentido estrito, **deve observar o princípio da legalidade, o qual, para o caso, significa a completa subordinação da atividade administrativa à lei.**

Quanto ao tema, assim esclarece a melhor doutrina:

> "[...] O princípio da legalidade é o da **completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática**. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito Brasileiro" (grifo nosso).[2]

> A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, **na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza**.[3]

Assim, é certo que por mais que o Município tenha autonomia política para elaborar as leis que disciplinarão a vida local, estas dificilmente inovarão temas na área jurídica e, por isso mesmo, devem observar leis anteriores, maiores e gerais que os disciplinem.

**4.** Partindo dessa ótica, cumpre identificar quais seriam as regras disciplinadoras da doação de bem público a particular dentro do ordenamento jurídico. O tema encontra amparo na lei 8.666/93, a qual, não obstante estabelecer normas gerais de licitações e contratos administrativas, disciplina muitas outras matérias correlatas, como as relacionadas a gestão dos bens públicos.

> 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:
> [...]

[2] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Moderna, 2011, p. 101.
[3] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Moderna, 1997. p. 82.

> **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;
> [...]
> 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;
> i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de **terras públicas rurais da União na Amazônia Legal** onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;
> [...]
> § 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**;

Da análise dos dispositivos, verifica-se que **a doação de bem público é possível e exige o preenchimento de requisitos legais que, no caso concreto em análise, não são devidamente observados**. Senão vejamos.

**5.** Conforme se infere do artigo 17, *caput,* a alienação de bens públicos, e, nesse caso, entenda-se outras formas de transferência da propriedade pública para a esfera privada, como a doação, por força dos dispositivos elencados no corpo do artigo, **devem satisfazer determinadas condições ali estabelecidas**, caso da **avaliação** e da **identificação de interesse público devidamente justificado.**

Ao se compulsar os documentos anexos ao processo legislativo do projeto de lei, verifica-se que a **avaliação foi devidamente realizada**. No entanto, **não há na justificativa uma motivação robusta e convincente, tampouco a apresentação de dados técnicos ou estimativas que demonstrem com precisão mínima de que forma o interesse público seria atendido, o que além de desatender a esse requisito, viola o princípio da indisponibilidade do interesse público.**

> A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que lhe predispuser a *intentio legis*.[4]

**6.** Além da avaliação e do interesse público devidamente justificado, a lei 8.666/93 exige que haja **autorização legislativa**, conforme o artigo 17, I, tanto para bens imóveis quanto móveis. Quanto a esse requisito, **não se encontra óbice legal, já que é justamente esse o propósito do projeto de lei**.

**7.** Ademais, conforme se infere da análise do artigo 17, I há necessidade da satisfação de um último requisito, qual seja, o **enquadramento em uma das hipóteses de doação elencadas** no corpo do dispositivo, que podem ou não depender da realização do procedimento licitatório, que seria na modalidade de concorrência.

Dentre as hipóteses que dispensariam a exigência da licitação, têm-se as seguintes:

a) A doação para outro órgão ou entidade da administração pública (art. 17, I, 'b');

b) A doação destinada a programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social (art. 17, I, 'f');

c) A doação de imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse local (art. 17, I, 'h');

d) A doação de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares para fins de regularização fundiária (art. 17, I, 'i').

Já dentre as hipóteses que não dispensariam a realização do procedimento de licitação, tem-se a do art. 17, §4º:

[4] MELLO. *Op. cit.* p. 74.

> § 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;

Trata-se da situação da doação para particular com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico local, por meio da instalação de empreendimento comercial ou industrial, o que, diferentemente das hipóteses anteriormente trazidas, deve observar a existência da licitação e de um contrato com encargos a serem cumpridos pelo particular.

A doutrina e jurisprudência consagram ainda que a lei 8.666/93, por dispor sobre **normas gerais de licitações e contratos administrativos**, possibilitaria que o próprio ente federativo municipal introduzisse outras hipóteses em que a transferência de bem para fora do domínio público fosse permitida.

> O fundamento consiste em que a legislação federal só pode dispor sobre normas gerais de contratação de licitação, e esse tipo de restrição não se enquadra nessa categoria normativa, como já decidido pela mais alta Corte. Dessa forma, nada impede que a legislação estadual, distrital ou municipal permita a doação para outra espécie de destinatários, como é o caso, por exemplo, de instituições associativas ou sem fins lucrativos, não integrantes da Administração.[5]

No entanto, o artigo 34 da Lei Orgânica Municipal, ao abordar a questão dos bens municipais faz remissão a própria lei específica pertinente, que no caso, é a lei posta em análise, o que ratifica as hipóteses trazidas em comento nessa apreciação jurídica.

**8.** Do trazido acima, verifica-se que não há hipótese legal que abarque o caso concreto, ou seja, o da doação de bem público para particular como forma de premiação mediante sorteio, razão pela qual **não há preenchimento desse último requisito indispensável.**

**9.** Há que se frisar que os próprios acórdãos do Tribunal de Contas consagram os requisitos esmiuçados acima, quais sejam: a avaliação, a caracterização do interesse público devidamente justificado, a desafetação por

[5] CARVALHO FILHO. *op. cit.* p. 1101.

autorização legal e o enquadramento nas hipóteses legais que autorizam a doação com ou sem a realização da licitação.

> Processo nº 18.065-3/2008. Interessada: Prefeitura Municipal de Diamantino. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e do artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator que acolheu a sugestão do Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima e contrariando o Parecer Oral do Ministério Público emitido em Sessão Plenária, com fundamentação nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/2007, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que: 1 – **A doação de bem público imóvel exige: a) desafetação, se for o caso; b) autorização em lei específica; c) tratar de interesse público devidamente justificado; d) prévia avaliação do imóvel; e) dispensada a licitação, nas hipóteses previstas em lei, inclusive para as alienações gratuitas no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social (art. 17, inciso I, alíneas "b", " f" e "h", da Lei nº 8.666/93);** 2 – Os Estados, Municípios e o Distrito Federal poderão doar bens públicos a pessoa jurídica de direito privado, em razão dos efeitos da liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 927. Todavia, a doação deverá sempre atender ao interesse público, sendo vedada qualquer conduta que implique em violação aos princípios da isonomia ou igualdade, da moralidade e da impessoalidade (arts. 5º, caput, e 37, caput, ambos da Constituição Federal Brasileira); e 3 – É vedada a doação de quaisquer bens públicos, valores ou benefícios no ano eleitoral (1º de janeiro a 31 de dezembro), salvo nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou inseridos em programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior (art. 73, parágrafo 10, da Lei nº 9.504/1997). Remeta-se ao consulente fotocópia do Parecer de fls. 5/20-TC, bem como do inteiro teor do relatório e voto do Conselheiro Relator. Após as anotações de praxe arquive-se os autos, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal de Contas. Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros Valter Albano, Alencar Soares, Humberto Bosaipo e Waldir Júlio Teis.

**10.** Por fim, há que se lembrar que é dever do Município, e dos agentes públicos que o governam, zelar pelos bens públicos, conforme o salvaguardado pela própria Constituição Federal.

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

> I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e **conservar o patrimônio público** (grifo nosso);

Assim sendo, além de não observar os requisitos de caracterização de interesse público devidamente justificado e enquadramento nas hipóteses legais que autorizam a doação, a virtual doação dos bens, nas condições analisadas, fere um dever legal e constitucional.

Isso porque proporciona o gasto desmedido do patrimônio público, o qual, conforme se tem notícia, já se apresenta escasso para o atendimento de todas as necessidades públicas da população, o que violaria não só a legalidade como a indisponibilidade do interesse público.

> A Administração pode fazer doação de bem público, mas tal possibilidade deve ser tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público.[6]

**CONCLUSÃO**

Ante todo o exposto, concluo pela impossibilidade jurídica da doação do bem imóvel, contida no parágrafo único do artigo primeiro do projeto de lei em análise.

Ivaiporã, 04 de Março de 2013.

**Douglas Henrique de Oliveira**
Procurador Jurídico

[6] CARVALHO FILHO. *op. cit.* p. 1100.