



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica – Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultor Jurídico

Para: Sr. Vereador Anderson Andrade – Relator do Substitutivo ao Projeto de Lei 131/2018, que autoriza a desafetação e a alienação de propriedade do Município, através de procedimento licitatório, na forma que especifica.

VEN ROGÉRIO
APRESENTOU EMENDA

Parecer nº36/2019

I. Da Consulta

01. Refere-se à consulta ao Substitutivo ao Projeto de Lei 131/2018, que autoriza a desafetação e a alienação de área de propriedade do Município, através de procedimento licitatório, na forma que especifica.

II. Considerações

II.1. Da Motivação e dos Documentos que Instruem o Projeto

02. Em síntese, consoante informa a Mensagem 112/2018, a proposta tem por objetivo autorização legislativa visando alienação de imóvel de propriedade do Município, situado na área central da cidade, mais precisamente na Av. Paraná, esquina com Jorge Sanways, com superfície aproximada de 300 m² (trezentos metros quadrados).

03. Segundo esclarece a Mensagem 112/2018, a decisão sobre a conveniência da alienação segue respaldada em manifestação dos setores competentes que concluíram pela inexistência de interesse da Administração em atribuir alguma utilização específica para a área aludida neste projeto.

04. Instruindo a proposta, também acrescentados documentos relacionados à matrícula e a planta descritiva do imóvel em questão, assim como documentos referentes à avaliação do bem, entenda o preço de mercado estimado para o imóvel em questão.

A



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

II.2. Da Competência e da Iniciativa. Justificativa. Classificação, Utilização e Destinação dos Bens Públicos. Instituto da Alienação. Obrigação da Instauração de Procedimento Licitatório: Modalidade Concorrência Pública

05. Nos termos que estabelece o artigo 30, I, da Constituição Federal, sabe-se que é de competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, sendo condição *sine qua non* a configuração do interesse local do Município para deflagração de um projeto legislativo.

06. Embora não haja uma enumeração constitucional taxativa do que venham a ser os denominados "*assuntos de interesse local*", é oportuno mencionar que os assuntos afetos à esfera competência do Município podem ser identificados a partir do pressuposto de que a matéria tem predominância na esfera local, sob pena de o Município exorbitar da competência que constitucionalmente lhe restou/resta assegurada.

07. Diante disso, é necessário observar caso a caso para saber se determinado tema reclama alguma prioridade para ser elevado à condição de *interesse local* do Município, o que restou indubitavelmente demonstrado no projeto, dado ao fato de que o projeto em análise redundará em um considerável reforço do caixa financeiro do ente público, possibilitando, eventualmente, a ampliação de investimentos, isto é, mais aporte financeiro, em áreas que reclamam muita atenção e prioridade na destinação de recursos públicos do Município.

08. Passando a uma análise objetiva do teor da mensagem, é oportuno lembrarmos que a classificação dos bens públicos obedece ao seguinte:

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 serviços 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.

09. Os bens de uso comum do povo, capitulados no inciso I, pela sua natureza, são destinados ao uso de toda a coletividade; os de uso especial, exemplificados no inciso II, são utilizados pela administração na consecução de seus objetivos, nesse contexto, encontram-se tanto os bens móveis quanto os bens imóveis. Os



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

bens dominicais, enumerados no inciso III, são aqueles desprovidos de uma destinação/fim público específico, estando, portanto, *desafetados* de uma finalidade.

10. Segundo nos ensina Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo "(...) *qualquer que seja a categoria do bem público – uso comum, uso especial ou dominical – é possível à Administração Pública outorgar a particulares determinados o seu uso privativo. Essa outorga, que exige sempre um instrumento formal, está sujeita ao juízo de oportunidade e conveniência exclusivo da própria Administração e pode ser feita mediante remuneração pelo particular ou não*".

11. É, também, oportuno acrescentar que a ideia de mera utilização dos bens públicos compreende, normalmente, o poder de utilização e conservação das coisas administradas. Diferente, todavia, da ideia de propriedade, que contém, além do poder de utilização, a capacidade de oneração e disponibilidade. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles nos ensina:

"... 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. Em sentido estrito, a administração dos bens públicos admite unicamente sua utilização e conservação segundo a destinação natural ou legal de cada coisa, e em sentido amplo abrange também a alienação dos bens que se revelarem inúteis ou inconvenientes ao domínio público e a aquisição de novos bens, necessários ao serviço público..."(MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 32ª Ed. 2006, Malheiros, São Paulo, p. 521.(grifos nossos).

12. Por certo, o lote/imóvel em comento não contempla nenhuma utilização específica, assim como também não possui uma finalidade pública determinada, não se destinando, portanto, atualmente, à consecução de execução de serviços públicos, circunstância que corrobora para despertar o interesse de um particular em adquiri-lo. Desse modo, a autorização em apreço, confirmaria a *desafetação do imóvel*, em outras palavras, passaria o bem ser utilizados em qualquer fim. Corroborando esta assertiva, a posição doutrinária a seguir transcrita merece atenção por guardar analogia ao objeto da proposta: ♦ ♦ ♦

"Todas as entidades públicas podem ter bens patrimoniais disponíveis, isto é, não destinados ao uso do 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". (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 32ª Ed. 2006, Malheiros, São Paulo, p. 521. (grifos nosso)



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

13. Tem-se, então, que uma vez respeitado os procedimentos atinentes, os bens públicos podem passar da esfera do poder público para o patrimônio de terceiros. Vale dizer que esse ajuste não se enquadrará em nenhuma das espécies de *contrato administrativo*, pois, uma vez exaurida a fase preliminar, leia-se, autorização legislativa e desafetação do imóvel, o negócio jurídico se desencadeará pelas formalidades de direito privado, isto é, livre manifestação de vontade das partes, com consequente assunção de obrigações bilaterais, havendo, inclusive, a necessidade de transferência da propriedade mediante lavratura de *escritura* e *registro*.

14. Conquanto, tratando-se de alienação de bem público, e sobretudo dado ao valor de avaliação e a metragem do bem, inaplicável na hipótese o preceito inserto na alínea "h", do art. 17, parte final, da Lei 8.666, de 21/06/93, razão porque deve ser ressaltado que além da autorização legislativa prévia, imprescindível que a alienação se formalize mediante instauração de procedimento licitatório, modalidade concorrência pública, para efeito de atendimento do *princípio da isonomia* e da garantia da igualdade de oportunidade entre todos os interessados, na forma que preconiza o art. 3º, *caput*, e incisos, e notadamente às disposições específicas do art. 17, ambos da Lei 8.666/93, *in-verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

...

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:

15. Pois bem, não bastasse os normativos nacionais, exigindo a instauração de procedimento licitatório para destinação/venda dos bens não afetados por alguma destinação específica, a Lei Orgânica Municipal, também preocupada em resguardar a melhor vantajosidade para a Administração, assim como buscando assegurar



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

os valiosos princípios que vinculam a Administração e assegurar a igualdade de tratamento entre os concorrentes/interessados, obriga taxativamente a observância dos preceitos nacionais, entenda da Lei 8.666/93, nos procedimentos relacionados à alienação de bens municipais. Nesse sentido, vide disposições do art. 124 da LOM, cuja redação diz:

Art. 124 – A alienação de bens municipais far-se-á de conformidade com a legislação pertinente.

II.3. Da Necessidade de Demonstração da Intenção da Aplicação do Produto da Receita Oriunda da Alienação. Exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal

16. Neste tópico, convém advertir que as receitas orçamentárias são classificadas em dois grupos: *Receitas Correntes e Receitas de Capital*, conforme abordagem taxativa inserta nos §§ 1º e 2º, do art. 11, da Lei 4.320, de 17/03/1964, que estatui normas gerais sobre Direito Financeiro, para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios..

17. Em breve síntese, registre-se que o produto da venda de um imóvel público compreende uma *Receita de Capital*. Assim, atenta ao poder-dever de fiscalização que incumbe aos membros do Poder Legislativo, (art. 31, *caput*, da CF), sobretudo no que diz respeito às questões relacionadas ao orçamentário e fiscal do erário, assim como à luz do princípio da *unidade*, alertamos para a necessidade de instauração de um crédito adicional, na forma que preceitua o art. 40 e seguintes, também da Lei 4.320/64, tão logo se ultime o produto da venda do imóvel em questão, possibilitando, assim, a adequada aplicação da receita advinda, na forma que preconiza o art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja redação diz:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

18. Notadamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal procura impedir a aplicação de receitas denominadas de capital no custeio de despesas correntes. A toda evidência, a disposição acima representa, notório preceito legal que serve à proteção do patrimônio público, posto que alienar bens para custear despesas cotidianas da Administração equivaleria a dilapidar o patrimônio público. Assim, segundo preceito da LRF, as alienações de próprios públicos só podem ser justificadas para cobertura e custeio do regime de previdência dos servidores públicos da Municipalidade e/ou para investimentos em novas obras e serviços. (in Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Organizadores: Ives Gandra Martins e Carlos Valter do Nascimento. Ed. Saraiva. São Paulo. 6ª ed. 2012. p: 375).



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

III. Conclusão

19. Pelo exposto, fundada nas disposições legais que integram esta conclusão, não visualizamos impedimentos ou ilegalidade na tramitação e aprovação da matéria, desde que demonstrado, em que área de investimento será o produto decorrente da alienação da área aportado, razão porque sugerimos a edição de emenda, atendendo-se os ditames do art. 44 da LRF.

20. Estas são as considerações pertinentes à consulta que submetemos à apreciação dos pares desta Casa.

Foz do Iguaçu, 19 de fevereiro de 2019

Rosimeire Cássia Cascardo Werneck

Consultor Jurídico – Matrícula 00.560