



## PARECER Nº 312/2023

De: Consultoria Jurídica

Para: Relatoria

Ref.: PL nº 154/2023 – Cria o Programa de Gestão do Patrimônio Imobiliário de Foz do Iguaçu – PGPI/FI –, de suas autarquias e fundações; revoga a Lei no 5.057, de 21 de dezembro de 2021, e autoriza a Desafetação de Imóveis Públicos Dominicais para fins de alienação.

### 1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela digna relatoria acerca de projeto de lei de **autoria do Poder Executivo**, que trata sobre o Projeto de Lei acima intitulado e numerado.

O projeto submetido para análise não trata de matéria polêmica e tramita pelo regime de **urgência**. Anexado ao procedimento segue a justificativa.

Uma vez despachado para esta Consultoria, vem o expediente para exame deste Consultor sob o aspecto técnico (art.158, RI). É o relatório. Passo à fundamentação.

### 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

#### 2.1 CONTEXTO DO PROJETO DE LEI

Basicamente, o procedimento legislativo em exame dispõe gestão imobiliária e possibilidade de alienação, inclusive de imóveis da Administração Indireta Municipal, pelo chefe do Poder Executivo. O art. 1º resume o presente Projeto de Lei:

Art. 1º Fica criado o Programa de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Município de Foz do Iguaçu - PGPI/FI -, com o objetivo de possibilitar ao Executivo Municipal melhor gerir os bens imóveis próprios e de suas autarquias e fundações, por meio de alienações e de adequada destinação.

Segundo a justificativa do projeto, em síntese, trata-se de necessidade iminente do Município reduzir suas elevadas despesas com locações de imóveis de terceiros, bem como promover à adequação, a modernização e a eficiência das instalações de seus órgãos, secretarias, escolas, unidades de saúde e demais equipamentos para bem atender às necessidades dos cidadãos. É, em resumo, o apresentado.



## **2.2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL**

Primeiro ponto, compete esclarecer que o gênero patrimônio público abrange os bens corpóreos e incorpóreos, móveis e imóveis, créditos, direitos e ações, pertencentes às entidades governamentais. Nesse sentido, o Código Civil Brasileiro estabelece a seguinte classificação:

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.

Segundo a destinação que a lei civil lhes empresta, os bens de uso comum do povo, enumerados no inciso I, pela sua natureza são destinados ao uso de toda a coletividade; os de uso especial, especificados no inciso II, utilizados pela administração na consecução de seus objetivos, nesse contexto, encontram-se tanto os bens móveis quanto os bens imóveis. Por último, os bens dominicais, enumerados no inciso III, aqueles desprovidos de uma destinação ou um fim público específico, razão porque encontram-se desafetados de uma destinação pública.

Com efeito, dada a parcela de autonomia reservada constitucionalmente aos entes que compõe o pacto federativo, o gerenciamento e a administração dos bens que lhes são afetos representa matéria de interesse local.

Por certo, a explanação doutrinária a seguir nos fornece valiosa contribuição acerca do tema:

"...o poder de administração, como subordinado à lei, apenas confere ao administrador o poder (e ao mesmo tempo o dever) de zelar pelo patrimônio público, através de ações que tenham por objetivo a conservação dos bens, ou que visem a impedir sua deterioração ou perda, ou ainda, que os protejam contra investida de terceiros, mesmo que necessário se torne adotar conduta



coercitiva autoexecutória ou recorrer ao Judiciário para a defesa do interesse público. A gestão dos bens públicos, como retrata típica atividade administrativa, é regulada normalmente por preceitos legais genéricos e por normas regulamentares mais específicas. (FILHO. Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo. Atlas. p.1.163).

Pelo apresentado, conclui-se que a administração dos bens municipais, em sentido estrito, compreenderia unicamente a intenção de utilização e conservação de uma dada área, segundo a destinação natural, isto é, legal dada à coisa. Daí dizer que a finalidade e o uso do bem se subordinará à uma previsão normativa abstrata. Corroborando o raciocínio, segue valioso entendimento de Hely Lopes:

“No conceito de administração de bens compreende-se, normalmente, o poder de utilização e conservação das coisas administradas, diversamente 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. 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).

O autor citado explica que o administrador do Município, no caso o Prefeito, teria, portanto, o poder dever de utilização e conservação dos bens municipais. Para utilizá-los e conservá-los segundo sua normal destinação, não precisa de autorização especial da Câmara, porém, para mudar a destinação, alienar ou destruí-los dependerá de lei autorizativa. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. Malheiros. São Paulo.2006. p. 304).

A deflagração da iniciativa autorizando a alienação confirmaria a desafetação dos imóveis, sendo que estes, uma vez transferidas aos particulares, passariam a ser utilizados em qualquer fim. Nesse sentido, afirma a doutrina:

“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)

Tem-se, então, que uma vez respeitados 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, já que, uma vez encerrada a etapa preliminar, leia-se, autorização legislativa e quando necessária a desafetação do imóvel, o negócio jurídico se confirmará a partir da livre manifestação de vontade das partes e ulterior registro de escritura no cartório competente.

Por seu turno, a Lei Orgânica Municipal, também preocupada em resguardar a melhor vantajosidade para a Administração, assim como buscando assegurar os valiosos princípios a que se vinculam a Administração, enfatiza: Art. 124 – A alienação de bens municipais far-se-á de conformidade com a legislação pertinente.

Entendo, portanto, haver competência legislativa municipal, como um todo, para dispor sobre a matéria. Porém, há demais cuidados que precisam ser observados para o caso concreto.

### **2.3 COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL**

Assim consta do apresentado Projeto de Lei:

Art. 2º No âmbito do PGPI e mediante autorização legislativa, o Executivo Municipal poderá alienar bens imóveis próprios e de suas autarquias e fundações, classificados como bens dominicais, que não estejam afetados à realização de qualquer serviço público específico, observadas as disposições do art. 123 e seguintes da Lei Orgânica do Município e da Lei Federal n.º 14.133, de 10 de abril de 2021, mediante venda, permuta por outros imóveis ou por área construída, investidura, dação em pagamento e outras modalidades juridicamente admitidas.

Art. 3º Para o adequado cumprimento dos objetivos do PGPI, fica o Executivo Municipal autorizado a: I - dar a correta destinação a bens imóveis próprios e de suas autarquias e fundações considerados ociosos ou subutilizados, por meio da realocação de atividades com o objetivo de racionalizar a utilização do patrimônio público e



reduzir as despesas de custeio decorrentes do pagamento de aluguéis;

Ocorre que, autorizando-se o Chefe do Poder Executivo em poder dispor de patrimônio das entidades da Administração Indireta, pode incorrer-se em interferência na autoadministração daquelas pessoas jurídicas de direito público. Cito lições doutrinárias:

E é compreensível que assim seja; se o Estado necessita de uma pessoa jurídica para exercer determinada atividade, ele a coloca no mundo jurídico e dele a retira quando lhe pareça conveniente ao interesse coletivo; ele fixa os fins que ela deve perseguir, sem os quais não se justificaria a sua existência; para obrigá-la a cumprir seus fins, o Estado exerce sobre ela o controle estabelecido em lei; e ainda, para que ela atinja a esses fins, ele lhe outorga, na medida do que seja necessário, determinados privilégios próprios do Poder Público. Assim, existem vários traços comuns entre o regime jurídico das pessoas públicas e o das pessoas de direito privado instituídas pelo Estado: todas têm personalidade jurídica própria, o que implica direitos e obrigações definidos em lei, patrimônio próprio, capacidade de autoadministração, receita própria (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, 1943- Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. - 36. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2023. S/N)

Falando-se em capacidade de autoadministração, diferencia-se a autarquia das pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados e Municípios), que têm o poder de criar o próprio direito, dentro de um âmbito de ação fixado pela Constituição. Não é demais repetir que se deve evitar o termo autonomia, em relação às autarquias, porque estas não têm o poder de criar o próprio direito, mas apenas a capacidade de se autoadministrar a respeito das matérias específicas que lhes foram destinadas pela pessoa pública política que lhes deu vida. A outorga de patrimônio próprio é acessório necessário, sem o qual a capacidade de autoadministração não existiria. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943- Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. - 36. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2023. S/N)

13.4.2 A autonomia patrimonial. A autarquia é uma pessoa jurídica dotada de personalidade própria. Portanto, é titular de um patrimônio próprio. Os bens de sua titularidade não se confundem com aqueles que estão sob o domínio da pessoa política. A autarquia está investida da legitimidade para decidir sobre o destino de seus



bens, o modo de sua utilização, ainda que tal margem de liberdade seja delimitada pelo fim norteador da existência da própria autarquia. JUSTEN FILHO, Marçal, Curso de direito administrativo / Marçal Justen Filho. - 14. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2023.)

A interferência direta do chefe do Poder Executivo no patrimônio das autarquias e demais entidades da administração indireta é uma ação que levanta sérias preocupações no contexto da governança e autonomia dessas instituições. A administração indireta, por sua natureza, foi concebida para operar de maneira independente, com o propósito de garantir eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos específicos.

Ao instituir lei possibilitando que o chefe do Poder Executivo interfira diretamente no patrimônio dessas entidades, corre-se o risco de comprometer a autonomia funcional e patrimonial que é fundamental para o seu desempenho. Essa autonomia é essencial para garantir que as autarquias e entidades da administração indireta possam cumprir sua missão institucional.

Inclusive, válido ressaltar que, conforme previsão do art. 45 da Lei Orgânica Municipal, há previsão expressa de que a competência privativa ao Prefeito Municipal é atinente aos aspectos elencados e vinculados à Administração Direta do Município, nada dispondo sobre a Administração Indireta no referido dispositivo de lei.

No mesmo sentido, entendeu o Instituto Brasileiro de Administração Municipal que assim se manifestou (Parecer nº 3360/2023):

Inicialmente, cumpre consignar que as autarquias e fundações públicas são órgãos da Administração Indireta, dotados de personalidade jurídica própria, com CNPJ independente da Prefeitura e são vinculados à Secretaria em cuja área de competência se enquadrar a sua atividade principal, gozando, entretanto, de autonomia administrativa e financeira. Sendo prolongamentos do Poder Público, devem executar serviços próprios do Estado, em condições idênticas à do Estado, com os mesmos privilégios da Administração matriz e passíveis dos mesmos controles administrativos. A sua criação se faz por lei específica. Seu patrimônio inicial é formado com a transferência de bens móveis e imóveis da entidade-mãe, os quais se incorporam ao patrimônio da nova entidade jurídica, é constituído, portanto, por bens públicos, na forma do art. 98, Código Civil. Em consequência, os bens autárquicos e fundacionais estão submetidos ao regime jurídico diferenciado dos bens públicos em geral e possuem as seguintes



características: alienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade e não onerabilidade.

Na qualidade de bens públicos que são, os bens autárquicos e fundacionais pertencem à coletividade e seu uso deve atender ao interesse primário desta. Tais bens são submetidos a regime jurídico próprio, em que preponderam as regras de direito público, destinadas a proteger e garantir o bom uso desse patrimônio (princípio da indisponibilidade do patrimônio público).

Nesse cenário, a propositura sob exame, de iniciativa do Executivo, pretende criar o "Programa de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Município, com o objetivo de possibilitar ao Executivo Municipal melhor gerir os bens imóveis próprios e de suas autarquias e fundações, por meio de alienações e de adequada destinação".

Como se observa, a propositura invade a autonomia das autarquias e fundações para gerir seus patrimônios. Ademais, no que tange ao patrimônio do próprio Poder Executivo, este não necessita da oitiva do Legislativo para geri-lo, ressalvados, naturalmente, os casos de alienação de bens públicos. (páginas 1-3).

*Ad argumentandum*, filio-me ao entendimento proferido pelo douto instituto, pelo que entendo indevida a concessão de poderes ao Chefe do Poder Executivo para dispor diretamente de patrimônio de entidades da Administração Indireta dotadas de autoadministração e bens que não se confundem com aqueles da Administração Direta do Poder Executivo.

## **2.4 DA NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA**

Sobre a necessidade de lei específica, cito doutrina especializada:

21) Autorização legislativa prévia A Lei 14133/2021 condiciona à autorização legislativa a alienação de imóvel pela Administração direta e pelas entidades administrativas dotadas de personalidade jurídica de direito público. O tema exige aprofundamento mais específico. 21.1) A afetação do bem e a restrição a sua alienação. A exigência de autorização legislativa para alienação de bens imóveis não encontra seu fundamento na Lei 14.133/2021, mas decorre do regime jurídico próprio dos bens públicos. Um dos institutos jurídicos fundamentais ao regime dos bens públicos consiste na afetação. A afetação é a subordinação de um bem a regime jurídico diferenciado, aplicado em vista da destinação do bem a satisfação



das necessidades coletivas e estatais, do que deriva inclusive a sua inalienabilidade. A afetação é decorrente ou da própria natureza do bem ou de um ato estatal unilateral. ainda que possa derivar também de uma situação fática imemorial. 21.2) A desafetação. Os bens imóveis somente poderão ser alienados quando não estiverem afetados à satisfação de necessidades coletivas. A desafetação depende usualmente de ato legislativo, tal como previsto no art. 100 do Código Civil ("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. Dai se segue que a alienação de bens dominicais não depende de autorização legislativa prévia, a não ser que diversamente esteja previsto na legislação própria do seu titular. Assim se passa inclusive porque, em muitos casos, o bem se qualifica como dominical por já haver sido desafetado anteriormente por meto de lei. Insista se em que existem certos bens públicos que não comportam desafetação, em virtude de sua vinculação inafastável com a realização de interesses nacionais. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters, 2023. p. 1104 e 1105).

2.1. Necessidade de edição de lei específica para alienação de bens imóveis. O art. 76, Inciso I, da Lei nº 14.133/2021 exige "autorização legislativa" para alienação de bens imóveis, seguindo o mesmo exato texto da legislação revogada. Então, para a transferência onerosa ou gratuita de um bem público, reclama-se prévia existência de lei específica neste sentido. A pergunta que sempre se fez é: (1) necessita-se expedir uma lei específica para cada imóvel que se queira alienar, ou, nesta mesma situação, no corpo da lei ou anexo ao referido ato normativo se diriam quais os específicos imóveis a serem alienados ou (2) poderia uma lei dispor sobre a "gestão dos imóveis públicos" de determinada entidade estatal, e com base nesta lei o gestor iria definindo quais os imóveis que seriam alienados em leilão. Veja que, nesta última situação, em nenhum momento discrimina claramente quais seriam os bens a serem alienados.

A doutrina entende que: "[...] sendo o patrimônio público bem de todos, só à representação de todos é que se é que se pode atribuir poder para autorizar sua alienação; daí a imprescindibilidade, em todo o território nacional, da autorização legislativa para a alienação de bens (móveis ou imóveis) da Administração Pública e, no caso de imóveis, autorização específica, com indicação do bem e dos limites da operação. No mesmo sentido, é a posição do STF:



"Ofensa ao princípio da separação dos Poderes por norma que atribui ao Governador autorização para dispor, segundo sua conveniência, de bens públicos do Estado, sem especificá-los. Instrumento anômalo de delegação de poderes." Então, a jurisprudência e a doutrina têm se posicionado pela necessidade de que a lei especifique claramente quais os imóveis que se está a alienar, discriminando-os claramente. (HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n 14.133/21. 4. Ed. São Paulo: Editora JusPodvm, 2023. p. 664-665.)

No mesmo entendimento, assim se manifestou o IBAM sobre a necessidade de legislação específica (Parecer nº 3360/2023):

Por fim, no que concerne à justificativa do PL que aponta como objetivo a "autorização legislativa específica para fins de desafetação e alienação dos bens imóveis objetos do ANEXO I", devemos ressaltar que a desafetação dos bens imóveis só pode ocorrer por meio de lei específica, sujeitando-se a avaliação prévia de cada um, sendo, portanto, de todo irregular a autorização legislativa genérica de desafetação dos bens arrolados no Anexo I.

Diante do exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade do projeto de lei, uma vez que é de todo inócua e desnecessária a edição de lei para a finalidade proposta.

Acolhendo as lições de Marçal Justen Filho e Juliano Heinen, e acolhendo parcialmente a fundamentação exarada pelo IBAM, entendo pela necessidade de encaminhamento de lei específica para a possibilidade de autorização legislativa na venda de imóvel, oportunidade na qual cada imóvel deve ser submetido a avaliação e individualização prévia.

Na forma atual, o texto do Projeto de Lei impõe um trâmite rigoroso de avaliação e individualização prévia de imóveis para que se atinja o resultado final de desafetação e alienação, porém, ao mesmo tempo que impõe tal rigor, submete lista de anexos com imóveis indicados e que não estariam esses submetidos as disposições da própria lei para sua desafetação e alienação, o que pode ser entendido como medida antitética.

Ademais, embora seja possível e necessária – salvaguardados todos os demais cuidados legais ressalvados no presente arazoado – a autorização legislativa para alienação de imóveis, entendo não ser adequado o acúmulo de criação de complexo programa de gestão de patrimônio com previsões outras que dependem de lei mais individualizada.



Pelo apresentado, passo à conclusão.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, acompanhando em partes o Parecer nº 3360/2023 do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, conclui-se ser **juridicamente inviável o trâmite do PL nº 154/2023** nesta Câmara Municipal, eis que inobservada a autoadministração das entidades da Administração Indireta, dotadas de personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, e ainda, a especificidade e condições da lei autorizativa para desafetação e alienação de imóvel público.

É o parecer.

Foz do Iguaçu, data e assinatura por certificação digital.

Felipe Gomes Cabral, Consultor Jurídico, Matrícula nº 202.053.