



PARECER JURÍDICO

PROCESSO: Projeto de Lei nº 1682/2022

PROPONENTE: Executivo Municipal

PARECER Nº: 033/2022

REQUERENTE: Comissão Geral

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A DOAR IMÓVEL PARA O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS, PARA CONSTRUÇÃO DE AGÊNCIA DA PRVIDÊNCIA SOCIAL FUNDAMENTADO NO INTERESSE PÚBLICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

1. RELATÓRIO

Projeto de Lei cuja finalidade é autorizar o Poder Executivo Municipal a doar bem imóvel para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, destinado para fins de Utilidade Pública no Município de Água Boa - MT.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA

O projeto versa sobre matéria de competência do Município e iniciativa do Prefeito Municipal, em detrimento das previsões legais dos artigos 30, I da Constituição Federal, artigo 12, incisos I e artigo 23, X da Lei Orgânica Municipal, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;



Art. 12 - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 121. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerão as seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, dispensada esta nos casos de doação ou permuta;

Desta forma, correta se faz a competência e iniciativa do presente Projeto de Lei.

2.2. DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

Os bens públicos são, em regra, inalienáveis. Apenas após a sua prévia desafetação podem ser alienados, na forma da lei. Uma das possibilidades de alienação de um bem público é a doação.

A doação de um bem público é possível, entretanto, não da mesma forma que se processa a liberalidade sobre um bem de um particular, visto que este goza de autonomia e disponibilidade de seus bens, o que não ocorre com a Administração Pública.

Quando se trata de doação de bem público, deve-se interpretar a liberalidade de uma forma funcionalizada, ou seja, como um meio de atingir uma finalidade pública, conforme lição da doutrina:

“(...) a doação de bens públicos deve ser compreendida em termos: afinal, quem doará é uma pessoa da Administração Pública, e o bem a ser doado é uma coisa pública. A



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA BOA-MT

PODER LEGISLATIVO - GESTÃO 2021-2022

ÁGUA BOA EM PRIMEIRO LUGAR



‘liberalidade’, aqui, portanto, é funcionalizada tendo em vista o interesse público posto em jogo. Não se trata de mero ato de vontade pelo qual alguém dispõe gratuitamente de seu patrimônio em benefício de terceiro, mas, sim, do atingir de um interesse público primário por meio da transferência de específico bem público (o beneficiado, portanto, deve ser a coletividade).”(MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Licitação pública: a Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 367-368).

Entretanto, sempre se deve ter em mente que a doação de um bem imóvel pela Administração, apesar de possível, é uma medida excepcional, conforme ensina RAUL DE MELLO FRANCO JÚNIOR (Alienação de bem público. São Paulo: Ed. RT, 2011, p. 139-140):

“Como qualquer ato de disposição patrimonial, a doação de bem público somente se mostra aceitável na medida em que seja possível identificar, no caso concreto, sem rebuscos, o interesse público que emana do ato. Deve ser esse o objetivo maior a ser alcançado. Todo ato que dele se desgarrar sujeitar-se-á á invalidação por desvio de finalidade.”(grifo nosso)

A doação de bem público imóvel é com frequência adotada pelos Municípios, porém com modificações que são impostas ao poder público por força de princípios constitucionais como os da motivação, da finalidade e do interesse público, os quais exigem a evidenciação do interesse público naquelas doações. Desse modo, a legislação local é quem dita as regras e as condições de sua efetivação.



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA BOA-MT

PODER LEGISLATIVO - GESTÃO 2021-2022

ÁGUA BOA EM PRIMEIRO LUGAR



Dentre tais condições, é praticamente uniforme a previsão legislativa de que a doação de imóveis pela Administração Pública a particulares deve ser precedida de lei autorizativa específica, licitação e contrato, sendo esse último a própria escritura por instrumento público, da qual devem figurar, obrigatoriamente, os encargos do donatário. É regra pacificamente adotada pela jurisprudência de que não pode haver doação de imóveis públicos sem a previsão de encargos de interesse público a serem cumpridos pelo donatário em um prazo determinado em lei, sob pena de reversão ao poder público.

O egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já se pronunciou a respeito do assunto, no julgamento da Consulta de nº 700.280, relatado pelo conselheiro Moura e Castro:

“[...] os bens públicos, quaisquer que sejam, podem ser alienados, por meio de doação a particulares, desde que satisfeitas determinadas condições, tais como desafetação, se for o caso, autorização legislativa e, sobretudo, o reconhecimento de interesse público, pois, na Administração, não se faz o que se quer, mas apenas o autorizado em lei.”.

A autonomia constitucional dos Municípios, combinada com os artigos 99, 100 e 101 do Código Civil, são o fundamento deste entendimento, sendo certo que a regra de inalienabilidade de bens públicos imóveis por doação a particulares, constante do art. 17, I, *b*, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mostra-se inconstitucional com relação aos Estados e aos Municípios, inclusive com medida cautelar nesse sentido já proferida pelo excelso Supremo Tribunal Federal, ADI n. 927, sendo aplicável, assim, somente à União.



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA BOA-MT

PODER LEGISLATIVO - GESTÃO 2021-2022

ÁGUA BOA EM PRIMEIRO LUGAR



Segundo o artigo 121, I da Lei Orgânica de Água Boa – MT:

Art. 121. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerão as seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, dispensada esta nos casos de doação ou permuta;

Desta forma, preenchidos os requisitos acima, não haveria restrições para doações de imóveis pelos Municípios no exercício de sua autonomia, de modo a efetivar a implementação de políticas públicas de interesse local.

Entretanto, conforme já foi dito, mesmo não havendo expressa vedação para a doação de imóveis por entes públicos municipais mediante os requisitos mencionados, a doação não se revela a mais apropriada ao interesse público, devendo ser usada, excepcionalmente, quando inviáveis outras modalidades de alienação de direito real que melhor preservam o patrimônio público e a finalidade social da própria utilização do imóvel.

José dos Santos Carvalho Filho anota que:

“A Administração pode fazer doação de bens públicos, 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.

Embora não haja proibição constitucional para a doação de

5



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA BOA-MT

PODER LEGISLATIVO - GESTÃO 2021-2022

ÁGUA BOA EM PRIMEIRO LUGAR



bens públicos, a Administração deve substituí-la pela concessão de direito real de uso, instituto pelo qual não há perda patrimonial no domínio estatal. Pode ocorrer que a legislação de determinada pessoa de direito público proíba a doação de bens públicos em qualquer hipótese. Se tal ocorrer, deve o administrador observar a vedação instituída para os bens daquela pessoa específica.”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 21. ed. rev. amp. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 1.129.)

Ainda assim, a disposição do patrimônio público pelos critérios genéricos de, por exemplo, carência econômica, mesmo que autorizada por lei local, sem mais requisitos, e dissociada de uma política pública consistente, que esteja vinculada às atribuições constitucionais do Município, viola o dever de conservação do patrimônio público, art. 23, I, da Constituição da República, os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, além do da moralidade, merecendo ser reputada inconstitucional.

De fato, deve a Administração, preferencialmente à doação, usar outros instrumentos que possibilitem o uso do bem público, sem a transferência da titularidade, utilizando-se da permissão de uso e da concessão de uso, com a cláusula de manter o bem destinado à finalidade de interesse público que justificou a outorga do uso do bem, assim a Administração não se desfaz de seu patrimônio.

No caso concreto, analisadas as alegações feitas pelo Poder Municipal para justificar o interesse público na eventual doação do imóvel para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, restou devidamente comprovado o interesse público.

6



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA BOA-MT

PODER LEGISLATIVO - GESTÃO 2021-2022

ÁGUA BOA EM PRIMEIRO LUGAR




Portanto, de toda a análise realizada por esta assessoria jurídica, o presente parecer jurídico não vê inconstitucionalidades flagrantes no texto do presente Projeto de Lei, cabendo aos vereadores, em plenário, discutirem e votarem sua possível aprovação.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, respeitada a natureza opinativa do Parecer Jurídico e assegurada a soberania do Plenário, OPINO pela CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE e POSSIBILIDADE JURÍDICA do presente Projeto de Lei.

Água Boa - MT, 21 de março de 2022.


Bruno Simitan Segatto
OAB/MT 24.076/B
Assessor Jurídico