



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER COMISSÃO JUSTIÇA, REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

Projeto de Lei nº 77/23 – Autoriza a alienação de imóveis do patrimônio Municipal que especifica e dá outras providências,

A matéria em análise está em conformidade com o Princípio do Interesse Local, que encontra respaldo na Constituição Federal, em seu art. 30, I, bem como pelo artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, haja vista que se trata de matéria de interesse local.

No que tange a iniciativa da propositura em tela, também se verifica que esta não possui vícios legais, porquanto constitui matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, conforme art. 110 da LOM, observada a prerrogativa da Câmara Municipal em autorizar a alienação de bens imóveis, conforme estabelece o art. 29, inciso IX, do referido diploma legal.

Destarte, submetido à análise jurídica e técnica, esta Comissão Permanente conclui que não há nada a opor quanto aos aspectos regimentais, da constitucionalidade, da legalidade e do mérito da matéria em estudo.

Isso posto, com a aquiescência dos demais componentes, seguindo a relatoria, emite **PARECER FAVORÁVEL** à presente proposição, julgando-a apta a ser apreciada pelo Plenário desta Edilidade.

É o parecer.

São Pedro, 07 de agosto de 2023.

Sala das Comissões,


Elias Garcia Candeias
Presidente


Adriano Vitor de Oliveira
Relator


Albino Antunes
Secretário



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Relatório.

Trata-se de **Projeto de Lei nº 77/23** – Autoriza a alienação de imóveis do patrimônio Municipal que especifica e dá outras providências.

A matéria em análise está em conformidade com o Princípio do Interesse Local, que encontra respaldo na Constituição Federal, em seu art. 30, I, bem como pelo artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, haja vista que se trata de matéria de interesse local.

No que tange a iniciativa da propositura em tela, também se verifica que esta não possui vícios legais, porquanto constitui matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, conforme art.110 da LOM, observada a prerrogativa da Câmara Municipal em autorizar a alienação de bens imóveis, conforme estabelece o art. 29, inciso IX, do referido diploma legal.

Ao analisar o Projeto de Lei em epígrafe, acompanhado das respectivas exposições de motivos, conclui-se estar devidamente amparado na legislação pertinente.

Verifica-se que atendem aos requisitos legais e não possui vícios que impeçam sua apreciação em Plenário.

Diante do exposto, com a anuência dos demais integrantes do colegiado, bem como da Relatoria desta Comissão Permanente, abaixo subscrita por seus componentes, julga os Projetos de Lei supra, apto à apreciação pelo Plenário desta Edilidade.

São Pedro, 07 de agosto de 2023.


Adriano Vitor de Oliveira
Relator



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO

Assunto: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 077/2023: AUTORIZA A ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DO PATRIMÔNIO MUNICIPAL QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Autor: Prefeito Municipal

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, enquanto Chefe do Poder Executivo, que visa autorizar a alienação dos bens imóveis dominicais relacionados em anexo, de propriedade do Município de São Pedro.

Na mensagem encaminhada a esta Casa Legislativa, o proponente aduz que a medida tem por escopo a conversão do patrimônio público imobiliário do Município em renda, visando a consequente aplicação desta em despesas úteis de capital e de investimentos autorizadas em lei.

Assevera ainda que os referidos imóveis são de natureza dominical, não tendo sido dada a eles destinação pública, sendo a aquisição dos mesmos oriunda de doação em pagamento à municipalidade. Desta forma, além de proporcionar maior investimento público no Município, a proposta também almeja trazer economicidade ao erário público, na medida em que a medida faria cessar as despesas que o Poder Público municipal atualmente possui com os bens.

É o relatório, passo a opinar.

II. CONSIDERAÇÕES TÉCNICO-JURÍDICAS

Inicialmente, cumpre observar que não há nenhum vício formal em relação à competência atinente à criação do projeto ora proposto, senão vejamos.

A competência do Município para legislar acerca do tema é garantida pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como pelo artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, haja vista que se trata de matéria de interesse local. Além disso, o referido dispositivo legal, em seu inciso IX, estabelece expressamente a competência privativa municipal no que tange às disposições acerca da administração, utilização e alienação de seus bens.

No que se refere à iniciativa da propositura apresentada, também se verifica que esta não possui vícios legais, porquanto constitui matéria de iniciativa privativa do Prefeito, conforme se depreende da leitura do art. 110 da Lei Orgânica Municipal,



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

observada a prerrogativa da Câmara Municipal em autorizar a alienação de bens imóveis, conforme estabelece o art. 29, inciso IX, do referido diploma legal.

No que tange aos aspectos materiais da propositura, igualmente inexistente vício que represente ofensa ao ordenamento jurídico.

Em matéria de bens públicos, o Código Civil, em seu artigo 98, assim os considera os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares.

Os bens públicos dividem-se em três grupos: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e os bens dominicais, estando previstos, respectivamente, nos incisos I, II e III o art. 99 do novo Código Civil:

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 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.

Hely Lopes Meirelles assim nos ensina:

Bens de uso comum do povo ou do domínio público: como exemplifica a própria lei, são os mares, praias, rios, estradas, ruas e praças. Enfim, todos os locais abertos à utilização pública adquirem esse caráter de comunidade, de uso coletivo, de fruição própria do povo. "Sob esse aspecto -acentua Cirne Lima - pode o domínio público definir-se como a forma mais completa da participação de um bem na atividade de administração pública. São os bens de uso comum, ou do domínio público, o serviço mesmo prestado ao público pela Administração, assim como as estradas, ruas e praças".

Bens de uso especial ou do patrimônio administrativo: são os que se destinam especialmente à execução dos serviços públicos e, por isso mesmo, são considerados instrumentos desses serviços; não integram propriamente a Administração, mas constituem o aparelhamento administrativo, tais como os edifícios das repartições públicas, os terrenos aplicados aos serviços públicos, os veículos da Administração, os matadouros, os mercados e outras serventias que o Estado põe à disposição do público, mas com destinação especial. Tais bens, como têm uma finalidade pública permanente, são também chamados bens patrimoniais indisponíveis.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Bens dominicais ou do patrimônio disponível: são aqueles que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar. Daí por que recebem também a denominação de bens patrimoniais disponíveis ou de bens do patrimônio fiscal. Tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, isto é, sobre eles a Administração exerce "poderes de proprietário, segundo os preceitos de Direitos Constitucional e Administrativo", na autorizada expressão de Clóvis Beviláqua.

Além desses bens originariamente integrantes ao patrimônio disponível da Administração, por não terem uma destinação pública determinada, nem um fim administrativo específico, outros poderão ser transferidos, por lei, para esta categoria, ficando desafetados de sua primitiva finalidade pública, para subseqüente alienação. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 26ª edição, Malheiros Editores, 2001, p.48).

Como se vê, os bens de uso comum do povo são destinados ao uso de toda a coletividade. Os bens de uso especial são aqueles que utilizados pela Administração Pública na consecução de seus objetivos.

Portanto, os bens de uso comum e de uso especial estão afetados a uma finalidade pública específica. De outro lado, os bens dominicais são os que, mesmo constituindo patrimônio da União, do Estado, do Município, não possuem destinação específica, não estando, portanto, afetados. Assim, tem-se que somente os bens dominicais, que não são afetados por uma destinação específica, podem ser alienados, eis que estabelece o artigo 101 do Código Civil:

"Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei".

No que se refere à alienação de tais bens dominicais, especificamente se tratando de bens de natureza imóvel, tanto a antiga lei de licitações e contratos (lei nº 8.666/1993 – art. 17 e ss.) quanto a nova legislação (lei nº 14.133/2021 – art. 76 e ss.), como regra geral, exigem como requisitos a existência de interesse público devidamente justificado, a avaliação prévia dos bens, a realização de procedimento licitatório (podendo este ser dispensado em hipóteses previstas no texto legal) e, por fim, a autorização legislativa.

Quanto a este último requisito, é de bom alvitre explicitar que a legislação em vigência dispõe de regras específicas acerca da alienação de imóveis públicos quando sua aquisição seja proveniente de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, tal como se infere do caso em tela.

Neste sentido, tem-se a lei nº 8.666/93:



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Art. 19. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

I - avaliação dos bens alienáveis;

II - comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;

III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Da leitura do dispositivo legal acima, depreende-se que a ordem jurídica traz um regramento mais simplificado para a alienação de bens imóveis recebidos pelo Poder Público em razão de procedimento judicial ou dação em pagamento, dispensando a necessidade de autorização judicial e impondo o cumprimento dos seguintes requisitos: (i) existência de ato da autoridade competente; (ii) avaliação do bem; (iii) comprovação da necessidade ou utilidade da alienação; (iv) utilização de procedimento licitatório na modalidade de concorrência ou leilão.

Por outro lado, a Lei Orgânica do Município de São Pedro, em seus artigos 113 e ss., condiciona a alienação de bens imóveis à observância dos seguintes requisitos: (i) edição de lei autorizativa; (ii) procedimento licitatório nas modalidades concorrência; (iii) prévia avaliação.

Denotando-se que a exigência de lei autorizativa prevista no normativo municipal encontra-se em aparente dissonância com o disposto no art. 19 da Lei Federal n.º 8.666/93 que “*faculta a alienação de bens imóveis, independentemente de prévia autorização legislativa, quando seu ingresso no patrimônio público tiver origem em crédito fazendário*”¹, entendo que a referida antinomia de normas se revolve a favor da norma federal, uma vez se tratar a mesma de norma geral editada pela União Federal, no âmbito de sua competência legislativa privativa outorgada pelo art. 22, XXVIII, da Constituição Federal, podendo apenas os demais entes federados suplementarem a legislação federal, adaptando-a à realidade local, naquilo em que não for incompatível com a lei federal, conforme permissivo do art. 24, §2º da CF/88.

No mesmo diapasão, a nova lei de licitações e contratos (lei nº 14.133/21) deixa ainda mais claro:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2019, p. 404.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

[...]

§ 1º A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão. (grifo nosso)

Em síntese, cabe concluir ser desnecessária a autorização legislativa para alienação de imóveis originados de créditos fazendários por meio de demanda judicial ou dação em pagamento, pelo que inaplicável o disposto no art. 113 da LOM, no tocante a tal ponto.

Todavia, em que pese a Lei dispensar tal requisito à presente hipótese, entendo também que tal fato não é capaz de viciar a propositura em análise, posto que não se trata de medida proibida ou vedada no ordenamento jurídico, mas tão somente prescindível ao fim que se persegue, qual seja a alienação dos bens imóveis mencionados no projeto de lei.

Outrossim, os demais requisitos exigidos pela ordem jurídica vigente se encontram plenamente satisfeitos, tendo em vista que o projeto veio acompanhado da avaliação prévia dos bens alienáveis, bem como o interesse e a utilidade pública foram demonstrados no âmbito da exposição de motivos que acompanha a propositura.

Por fim, acertadamente o projeto de lei ora analisado veda de forma expressa a aplicação da receita de capital decorrente da pretendida alienação com o financiamento de despesas correntes. A tal respeito, comentando o artigo 44 da lei de Responsabilidade Fiscal, in Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada, Ed. Atlas, 7ª Edição, 2011, p. 178, Flávio da Cruz (coordenador), Adauto Viccari Junior, José Osvaldo Glock, Nélio Herzmann e Rosângela Tremel, nos ensinam:

"(...)

A única possibilidade de utilização do produto da alienação de bens e direitos em despesas correntes é com os regimes de previdência social e, assim, mesmo com autorização por lei. (...).

Essa medida, por um lado, impede o uso desses valores para cobrir despesas que deveriam ser suportadas pelas receitas correntes do Poder ou órgão as quais, por insuficiência de recursos, nem deveriam ter ocorrido, como por exemplo, no pagamento de despesas com pessoal ou de juros sobre



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

financiamentos contraídos. Evita-se, assim, a simples dilapidação do patrimônio público.”

Nessa mesma toada é a lição do ilustre Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento na obra “Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal” (4ª edição, São Paulo, Saraiva, 2009, p. 331):

“Portanto, no art. 44, quer-se impedir a alienação do patrimônio público sem contrapartida em novos investimentos. Alienar bens para custear as despesas cotidianas da Administração equivale a dilapidar o patrimônio público. É norma de franca proteção ao patrimônio estatal, que somente cede quando se trata de previdência social.”

III. DOS REQUISITOS LEGAIS DE TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO

Por fim, o quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa para o caso em apreço é o de maioria qualificada de dois terços, nos termos do artigo 195, inciso VI, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Pedro, devendo obedecer a dois turnos de discussão e votação, ou turno único na hipótese de aprovação de regime de Urgência Especial.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pela CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE do Projeto de Lei nº 077/2023, estando este regularmente apto para a sua tramitação, discussão e votação por esta A. Casa Legislativa, ressalvada a análise das Comissões Regimentais, cabendo aos nobres Vereadores a análise e deliberação quanto ao seu mérito.

Destaco, por derradeiro, que o presente parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, servindo como norte basilar de modo a evitar, eventualmente, potencial ofensa à legislação vigente, restando ressalvada ainda a análise das Comissões Regimentais, e cabendo aos nobres Vereadores a análise e deliberação quanto ao seu mérito.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Pedro/SP, 26 de julho de 2023.


VICTOR GARCÍA REIGADA

ADVOGADO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO/SP
OAB/SP Nº 410.485