

PARECER JURÍDICO Nº 09 – Câmara Municipal de Primavera de Rondônia

PROCEDÊNCIA: Câmara Municipal de Primavera de Rondônia do Estado de Rondônia

Referência: Projeto de Lei Ordinária nº 055/GP/2024.

Assunto: Doação de Bem Imóvel à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE.

I. RELATÓRIO:

O presente parecer jurídico tem por objetivo analisar a legalidade e regularidade do Projeto de Lei Ordinária nº 055/GP/2024, de autoria do Poder Executivo Municipal de Primavera de Rondônia, que visa à doação de um terreno urbano à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE). A referida associação é uma entidade civil sem fins lucrativos, de caráter social, e que já utilizava o terreno cedido informalmente pelo município. O terreno em questão destina-se à construção e ampliação das instalações da APAE, conforme consta da mensagem do projeto de lei enviada à Câmara Municipal.

O exame será realizado à luz das normas jurídicas aplicáveis, especialmente a Constituição Federal, a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei Orgânica do Município de Primavera de Rondônia, o Código Civil e jurisprudência correlata.

II. DO PARECER JURÍDICO - DA ANÁLISE JURÍDICA:

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação se restringe à análise da dúvida estritamente jurídica "in abstracto" ora apresentada, limitando-se aos aspectos jurídicos da matéria em questão. Ressalta-se, desde já, que este parecer não aborda aspectos técnicos, administrativos, econômicos ou financeiros, nem qualquer outra questão que demande o exercício de conveniência ou discricionariedade por parte da Administração.

Importa destacar que a emissão deste parecer não implica em endosso ao mérito administrativo, uma vez que a análise ora realizada recai exclusivamente sobre o âmbito jurídico, sem adentrar as competências técnicas que são próprias da Administração Pública.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

III. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA:

Cumpra consignar que a Constituição Federal estipula como competência comum dos Entes Federados conservar o patrimônio público, conforme se verifica do seu artigo 23, inciso I:

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;
(...).

Como se extrai do texto constitucional, cada Ente Estatal, no âmbito de sua esfera de atuação administrativa, deve zelar pela preservação do patrimônio público, dentro do qual se incluem os bens públicos, os quais são conceituados pelo Código Civil de 2002 como aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público.

Nessa toada, o Código Civil de 2002 classifica os bens públicos em relação ao uso (de uso comum do povo, de uso especial e dominicais) e à possibilidade de alienação (inalienáveis e alienáveis). Senão vejamos:

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.
Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. 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.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Da redação dos dispositivos epígrafados, se percebe que os bens que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público como objeto de direito pessoal (terrenos) podem ser alienados, desde que se observem as exigências legais.

Por sua vez, a Lei de Licitações e Contratos (nº 14.133/2021) estabelece os critérios e requisitos para a alienação dos bens públicos. No que se refere aos bens imóveis, tem-se a seguinte previsão:

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:

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:

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, g e h deste inciso;

(...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

(...)

§ 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.

§ 2º Os imóveis doados com base na alínea b do inciso I do caput deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.

Com base na legislação de regência a doutrina administrativista conceitua alienação de bens públicos como "a transferência de sua propriedade a terceiros quando há interesse público na transferência e desde que observadas as normas legais pertinentes". (CARVALHO FILHO,

José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Atlas, 2013. Pág. 1193).

Sobre o tema, pondera José dos Santos Carvalho Filho:

A regra é que a Administração mantenha os bens em sua propriedade e os conserve adequadamente para evitar sua deterioração. Tais bens, como visto, integram o domínio público. Mas haverá situações em que a alienação dos bens públicos não somente pode ser conveniente para a Administração como ainda pode trazer-lhe outras vantagens. É com esse aspecto que se deve analisar a alienação dos bens públicos. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Atlas, 2013. Pág. 1193).

Dentre as formas de alienação está a doação, objeto da consulta ora respondida, que se conceitua como "o ajuste em que o proprietário (doador) transfere a outrem (donatário) bem de seu patrimônio, a título de mera liberalidade" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Atlas, 2013. Pág. 1197).

Já em relação a licitação, como já dito acima: a doação de imóveis públicos aos particulares pelos Estados e Municípios já se encontra permitida pelo Supremo Tribunal Federal que, em decisão preferida na ADI 927-3.

Dever-se-á observar os demais quesitos ditados pela legislação pertinente, sobretudo o dever de obediência aos princípios que regem a Administração Pública, inscritos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Nesse sentido, ensina Marçal Justen Filho:

A contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. **O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais.** Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.

Acerca da matéria, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes expõe sobre a importância de a Administração atender ao interesse público, por meio do procedimento de doação dos bens móveis:

O ato donativo deverá ter por objeto ‘fins e uso’ de interesse social. Ao estabelecer a concomitância desses dois substantivos, evidenciou o legislador ainda maior interesse restritivo. Pode ocorrer, por exemplo, que um determinado órgão decida doar móveis de escritório para uma unidade filantrópica. No caso, **a finalidade da doação atenderá ao interesse social, mas a Administração deverá certificar-se de que o uso a ser dado ao bem guardará correlação com igual interesse social.** É que muitas vezes a finalidade do ato não apresenta correlação com a utilização a ser dada ao móvel posteriormente, tal como ocorreria se os bens doados não fossem utilizados pela entidade exemplificada para os seus fins, mas transferidos para uso pessoal ou particular de um dos membros de sua diretoria.

Não se pretende que a Administração adote atitude investigatória para acompanhamento dos bens, sendo suficiente que, no termo de doação, fique definida a forma/circunstância em que serão empregados os móveis.

(...)

Antes de proceder à doação, deverá a Administração considerar outros aspectos, para decidir se deve ou não empregar outra forma de alienação.

O primeiro deles diz respeito à oportunidade, isto é ao momento, à época de fazer a doação; o segundo, refere-se à conveniência socioeconômica de realizá-la, ou seja, além de considerar o aspecto social do ato que, como visto, deverá guiar-se pelo fim e uso de interesse social, a Administração considerará também o efeito econômico.

Nesse sentido, o primeiro atributo buscado é o exterior ao agente doador, dizendo com o alcance social da medida, e o segundo, interior ao agente, que terá em consideração as despesas do órgão e os gastos decorrentes do ato. (JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Vade-mécum de licitações e contratos: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices, 3ª edição, rev. atual. e ampl., 4ª tiragem, Belo Horizonte: Fórum, 2008, págs. 314/315).

(sem destaque no original).

Nesse cenário, no que tange à competência do Município, o presente projeto trata de matéria relacionada ao interesse local, encontrando amparo no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como nos arts. 8, inciso “I”, e 62, inciso “V”, da Lei Orgânica do Município de Primavera de Rondônia.

Ademais, a Lei Orgânica do Município de Primavera de Rondônia, em seu artigo 74, combinado com o artigo 121 do Regimento Interno da Câmara Municipal, autoriza a

tramitação de projetos de lei relacionados à gestão do patrimônio municipal, como é o caso da doação de terrenos. O Projeto de Lei, portanto, respeita o trâmite exigido por essas normas, conforme solicitado pelo Executivo Municipal em regime de urgência.

Neste sentido, a APAE desempenha um papel essencial no atendimento a pessoas com deficiência, promovendo ações de inclusão e suporte educacional e terapêutico. A doação do imóvel visa garantir a continuidade dessas atividades em uma sede própria, regularizando a posse e permitindo investimentos em infraestrutura, o que claramente atende ao interesse público.

Esse interesse público está devidamente justificado no projeto de lei, que especifica que o terreno será destinado exclusivamente à construção da sede da APAE. Em conformidade com o princípio da finalidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, o ato de doação deve atender a uma finalidade pública, no caso, a promoção de serviços especializados e gratuitos à comunidade, o que se verifica no presente caso

Nesta senda, torna-se indubitável a dispensa de licitação, nos termos do §6º, art. 76 da Lei nº 14.133/2021.

Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021 exige que o instrumento de doação contenha cláusulas que garantam a reversibilidade do bem ao patrimônio público, caso a Associação não utilize o imóvel para o fim ao qual foi destinado, ou se houver desvio de finalidade.

Conforme estabelece a Lei nº 14.133/2021, a doação de imóveis públicos deve conter cláusulas que garantam a reversão do bem ao patrimônio público em caso de descumprimento dos termos da doação. O artigo 2º do Projeto de Lei Ordinária nº 055/GP/2024 contempla essa exigência, determinando que o imóvel doado será revertido ao município caso a APAE deixe de utilizá-lo para os fins previsto. Essas cláusulas resolutivas são essenciais para garantir que o bem público continue servindo ao interesse coletivo, e sua inclusão no projeto de lei está em conformidade com a legislação vigente.

O projeto de lei em questão menciona a necessidade de formalizar a doação por meio de um instrumento jurídico específico, o que está em conformidade com as exigências da nova legislação. Esse instrumento deverá incluir cláusulas resolutivas claras, estipulando as condições para a reversão do imóvel em caso de descumprimento dos termos pactuados.

A Lei nº 14.133/2021 reforça os princípios constitucionais da administração pública, especialmente no que se refere à legalidade, eficiência, publicidade, economicidade e moralidade. A doação de bens públicos deve ser realizada de forma transparente, com publicidade adequada, para que todos os atos sejam acessíveis à sociedade. O Projeto de Lei nº 055/GP/2024 respeita o princípio da publicidade, pois foi submetido à deliberação pela Câmara Municipal, sendo público o trâmite do processo legislativo.

Além disso, a Nova Lei de Licitações exige que os atos da administração observem a eficiência, o que no caso da doação exige que a destinação do imóvel efetivamente contribua para o desenvolvimento da comunidade.

Sem mais.

IV. DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 055/GP/2024, que autoriza a doação de terreno à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, encontra-se em conformidade com a legislação aplicável, em especial a Lei nº 14.133/2021, a Constituição Federal e o Código Civil. A doação é justificada pelo interesse público, uma vez que a entidade desempenha um relevante papel social.

Assim, salvo melhor juízo, este parecer é favorável à aprovação do Projeto de Lei Ordinária nº 055/GP/2024.

Respeitosamente,

Porto Velho/RO, 15 de outubro de 2024.

Leonardo Falcão Ribeiro
OAB/RO n. 5.408

IFR