

AUTORIA: Poder Executivo EMENTA: “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A DOAR TERRENO URBANO AO SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DO MUNICÍPIO DE PIMENTA BUENO, SÃO FELIPE D’OESTE E PRIMAVERA DE RONDÔNIA”

I. RELATÓRIO:

Foi encaminhado à Assessoria Jurídica para análise e parecer sobre o Projeto de Lei Ordinária nº 032/GP/2024, de autoria do Poder Executivo Municipal, que visa a autorização para doação de terreno urbano ao Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Pimenta Bueno, Primavera e São Felipe D’Oeste (STTR). O terreno em questão mede 597,98 m² e está localizado na quadra 07, lote 10, setor 01, na Avenida Nova Querência, nº 3820, Distrito de Querência do Norte, no município de Primavera de Rondônia/RO.

O primeiro parecer foi desfavorável em razão que a doação pretendida se submetia às vedações eleitorais da Lei 9.504/97. Entretanto, diante do término do período eleitoral, apresentamos as seguintes considerações.

É o breve relatório. Passo a análise jurídica.

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. DOS FUNDAMENTOS:

Em epítome, cumpre consignar que a CRFB/88 estipula como competência comum dos Entes Federados conservar o patrimônio público, conforme se extrai 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).

Noutra senda, saindo da esfera material, 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 em caráter urgente.

Noutro giro, cumpre observar que a doação de bens públicos, tal como proposta, configura alienação de bem imóvel de propriedade do Município, sendo possível, desde que observadas as normas legais e administrativas.

Nesta senda, exceções à licitação são permitidas quando a doação for destinada a organizações que desenvolvam atividades de interesse coletivo, o que justifica a dispensa, desde que atendidas condições como encargos específicos e a reversão do imóvel ao patrimônio público em caso de descumprimento dos compromissos pela donatária.

É cediço que durante o período eleitoral, a Lei nº 9.504/97, em seu art. 73, §10, restringe a distribuição gratuita de bens pela Administração Pública a particulares, com exceção de casos de calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais autorizados e já em execução no exercício anterior. Assim, a doação direta a particulares, como ao Sindicato STTR, está vedada durante o ano eleitoral para evitar a utilização da máquina pública em benefício de eventuais candidaturas.

Considerando o Projeto de Lei nº 032/GP/2024, o término do ano eleitoral, e visando o atendimento ao interesse público, recomenda-se a inclusão das seguintes cláusulas específicas no instrumento de doação, de modo a assegurar o uso adequado do bem e a reversão ao patrimônio público em caso de descumprimento das condições pactuadas:

- Cláusula de Destinação Específica**
A beneficiada, Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), deverá destinar o bem doado exclusivamente para os fins estabelecidos na legislação municipal aplicável, vinculados à sua finalidade sindical e de interesse social. Caso o imóvel não seja utilizado para o fim especificado, haverá a **reversão automática do imóvel ao patrimônio público municipal**.

2. Cláusula de Reversão em Caso de Extinção do Beneficiário

Em caso de extinção da beneficiada (STTR), o bem doado retornará automaticamente ao patrimônio público municipal, sem que qualquer cláusula de reversão em favor de terceiros prevaleça. Esta cláusula atende à exigência de preservação do patrimônio público, que exige medidas para garantir o retorno do bem ao ente público em casos de descumprimento ou extinção da pessoa jurídica beneficiada.

3. Responsabilização dos Custos pelo Beneficiário

Todos os custos gerados pelo ato de doação, inclusive os decorrentes de registro, manutenção e encargos associados ao uso do imóvel, correrão por conta do beneficiado, conforme princípio da gestão pública econômica.

Estas cláusulas são essenciais para o cumprimento dos requisitos da Lei de Licitações, assegurando que o bem público, mesmo que doado, mantenha sua vinculação com o interesse coletivo. Com a inserção destas condições, a doação poderá ocorrer de forma válida e eficaz, garantindo a reversão ao patrimônio municipal caso haja descumprimento.

Tout court.

IV. DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, é juridicamente possível a doação do terreno ao Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), desde que observados os procedimentos de desafetação, o estabelecimento de encargos de interesse público e a previsão de reversão do bem. O término do período eleitoral permite o prosseguimento do ato de doação, eliminando as restrições previstas na Lei nº 9.504/97, contanto que não seja realizado qualquer evento de promoção pessoal.

Assim, com base nos requisitos da Lei nº 14.133/2021 e do Código Civil, e respeitado o princípio da impessoalidade, conclui-se pela **viabilidade jurídica da doação**, mediante o cumprimento das condições legais exigidas.

Este é o parecer. S.M.J.

Porto Velho/RO, 25 de outubro de 2024.

Leonardo Falcão Ribeiro
OAB/RO n. 5.408