

PARECER JURÍDICO Nº 19 – Câmara Municipal de Primavera de Rondônia

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

Referência: Projeto de Lei Ordinária nº 059/CMPR/2024

Assunto: Doação de Terreno

I. RELATÓRIO:

O presente parecer jurídico visa analisar a viabilidade legal e os requisitos de conformidade do Projeto de Lei Ordinária nº 059/GP/2024, que autoriza a doação de terrenos pelo Poder Executivo do Município de Primavera de Rondônia à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Pecuária (SEMAP) e ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Pecuária (COMAPES).

Este projeto envolve a destinação de terrenos para fins de regularização fundiária, destacando-se o caráter público e administrativo do ato de doação, e será analisado à luz da legislação aplicável, notadamente a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), e dos princípios que regem a administração pública.

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:

Em epítome, cumpre consignar que a Constituição Federal 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, passo a competência.

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.

Nesse ínterim, a doação de bens públicos, em especial de bens imóveis, está subordinada ao atendimento do interesse público devidamente justificado, além da observância de procedimentos específicos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021. Consoante o disposto no art. 76, inciso I, alínea "b" da referida lei, a doação de bens imóveis é permitida quando se destina a outros órgãos ou entidades da administração pública, desde que amparada por autorização legislativa e acompanhada de justificativa de interesse público. Este projeto, portanto, atende aos requisitos iniciais quanto ao objeto da doação, pois os terrenos destinar-se-ão a órgãos vinculados ao interesse ambiental e de manejo de resíduos, conforme descrito na proposta.

Ao analisar a doação sob o prisma dos princípios constitucionais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) previstos no artigo 37 da Constituição Federal, observa-se que a iniciativa está fundamentada no princípio da legalidade, pois respeita os ditames legais específicos. A moralidade e a impessoalidade estão resguardadas pela destinação a órgãos com competência para executar ações em prol da comunidade. Quanto à publicidade, é garantido o caráter público do processo legislativo, além da previsão de formalização do ato através de instrumento próprio, que estabelece a transparência necessária. A eficiência é evidenciada pelo potencial contribuição ao desenvolvimento ambiental e ao manejo de resíduos sólidos no município.

A destinação dos imóveis ao SEMAP e ao COMAPES apresenta caráter social e ambiental relevante, uma vez que a utilização se dará para atividades relacionadas ao descarte de resíduos e à implementação de programas ambientais. Segundo a doutrina, o ato de doação deve estar vinculado a um uso socialmente justificável e que beneficie a coletividade (CARVALHO FILHO, 2013). Neste caso, o ato atende ao interesse público por direcionar o uso dos bens doados à promoção

de políticas ambientais locais, reforçando o compromisso do município com o desenvolvimento sustentável e a preservação ambiental.

Por fim, nos termos do art. 76, §2º da Lei nº 14.133/2021, imóveis doados para fins públicos devem prever cláusulas de reversão, que asseguram a devolução do bem ao patrimônio público caso o fim justificador cesse ou haja desvio de finalidade. O projeto de lei em análise prevê tal condicionante, reforçando o zelo pelo patrimônio público e evitando que o bem tenha destinação diversa da proposta inicial.

Tout court.

IV. DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, opina-se pela legalidade e regularidade do Projeto de Lei Ordinária nº 059/GP/2024, que autoriza a doação dos terrenos para o SEMAP e COMAPES, com vistas a atender finalidades públicas específicas. Recomenda-se que o instrumento de doação contenha cláusulas resolutivas claras, estabelecendo a possibilidade de reversão do imóvel em caso de descumprimento dos termos pactuados, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Conclui-se, portanto, que o Projeto de Lei está devidamente fundamentado, atendendo aos princípios constitucionais e normas pertinentes, e promove o interesse público municipal.

Respeitosamente,

Porto Velho/RO, 01 de novembro de 2024.

Leonardo Falcão Ribeiro
OAB/RO n. 5.408