

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre - Minas Gerais.

Pouso Alegre, 23 de agosto de 2021.

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Executivo

Nos termos dispostos no artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 1.203/2021**, de autoria do **Chefe do Executivo** que **“AUTORIZA A DOAÇÃO DE IMÓVEL À FUNDAÇÃO DE ENSINO SUPERIOR DO VALE DO SAPUCAÍ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

O Projeto de Lei em análise dispõe em seu **artigo primeiro** (1º) que fica o Município de Pouso Alegre autorizado a promover a doação de área com 2.829,11 metros quadrados, que fica desafetada de sua finalidade pública, à Fundação de Ensino Superior do Vale do Sapucaí, segundo os limites e descrições constantes do §1º do presente artigo e que será utilizada para edificação de instalações voltadas às atividades do Hospital das Clínicas Samuel Libânio.

§ 1º. O imóvel de que trata o caput é parte a ser destacada de área maior localizada na Rua Comendador José Garcia, de propriedade do Município de Pouso Alegre, registrada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Pouso Alegre sob a matrícula nº. 103.520, conforme a seguinte descrição: 59,41 metros de frente para a Rua Comendador José Garcia; 59,51 metros nos fundos em divisa com a UPA; 46,86 metros de um lado em divisas com a Fundação de Ensino Superior do Vale do Sapucaí, e 48,18 metros do outro lado em divisas com a Rua Dr. Antônio Krepp Filho;

§ 2º. A outorga da escritura de doação somente se dará após o registro do desmembramento do terreno junto ao Cartório de Registro de Imóveis desta cidade e comarca;

§ 3º. Fazem parte desta Lei, independentemente de transcrição, os anexos contendo a planta baixa e a avaliação da área a ser doada.

O **artigo segundo** (2º) determina que as edificações a serem feitas no imóvel, pela donatária, deverão ser iniciadas no prazo de 02 (dois) anos e concluídas no prazo máximo de 15 (quinze) anos contados da data da publicação desta Lei.

§ 1º. O Município poderá estabelecer, através de convênios e/ou atos e termos de cooperação, outros requisitos e condições para a efetivação da doação autorizada por esta Lei, bem como desde logo imitar a donatária na posse do imóvel.

§ 2º. O não cumprimento do disposto no presente artigo, bem como de outros requisitos e condições que vierem a ser estabelecidas pelo Município ou ainda a utilização do imóvel para finalidade diversa do previsto, salvo ampliação e/ou modificação expressamente autorizadas pelo doador, implicará a reversão do imóvel ao patrimônio do Município.

O **artigo terceiro** (3º) que a donatária deverá, por ocasião da realização de obras de construção ou instalações, fixar, no local da construção, placa indicativa visível, informando que estão ocorrendo em terreno doado pelo Município de Pouso Alegre

O **artigo quarto** (4º) que as providências para a lavratura e registro de escritura pública de doação e outras medidas pertinentes ficarão exclusivamente a cargo da donatária, que suportará os respectivos custos, inclusive emolumentos, certidões e registros

O **artigo quinto** (5º) que esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

INICIATIVA

A iniciativa é privativa do Chefe do Executivo para administrar os bens municipais, conforme art. 11 da Lei Orgânica do Município:

Art. 11. Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto àqueles utilizados em seus serviços.

COMPETÊNCIA

A Constituição Federal, em seu art. 30, incisos I e VIII, estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

E ainda:

Art. 40. Compete privativamente à Câmara, entre outros itens

(...)

X - autorizar a alienação de bens públicos municipais, nos termos desta lei;

Art. 13. A alienação do bem imóvel dependerá de avaliação prévia, licitação na forma estabelecida no Decreto Federal nº 2.300 de 21 de novembro de 1.986 e autorização legislativa pelo voto de dois terços da Câmara. (Redação dada pela Emenda à LOM nº 04, de 19/06/1992)

DA DESAFETAÇÃO

Preliminarmente, a inalienabilidade só deixa de existir para determinado bem público, desde que esteja desafetado, e ainda, observem-se as condições impostas pela Lei Civil, conforme artigos 100 e 101 do Código Civil.

Para Hely Lopes Meirelles, o Poder Público *“poderá fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo”*.

Logo, a destinação dos bens públicos integrantes do patrimônio municipal, possui destinação cambiável, segundo os superiores interesses da comuna. Com efeito, Alfredo Buzaid, citado pelo Des. Oetterer Guedes ensina: *“O bem público de uso comum pode sofrer modificações em sua qualificação jurídica, e tornar-se alienável, sempre que a Municipalidade, para atender a fins urbanísticos, lhe retire a condição de bem de uso comum, por lei especial devidamente sancionada pelo Chefe do Executivo.”* (TJ/SP – ADIn nº 39.949-0/0-00 – São Paulo – voto nº 17.309)

Na mesma trilha, Vicente Ráo consigna: *“É preciso considerar-se que os bens públicos conservam sua qualificação peculiar, enquanto realizam o destino correspondente à sua respectiva categoria, perdendo-a, conseqüentemente, quando, por determinação legal, receberem destino outro ou diverso.”* (in *“O Direito e a Vida dos Direitos”* apud, Des. Oetterer Guedes, TJ/SP, ADIn nº 39.949-0/0-00 – São Paulo – voto nº 17.309)

Destarte, é inexorável que o bem público seja atribuído como *“bem dominial ou dominical”* para que possa ser alienado, retirando-lhe assim, suas características de imprescritibilidade e inalienabilidade.

Neste sentido, a jurisprudência Pátria

“RECURSO ORDINÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA – REGISTRO DE IMÓVEIS – MATRÍCULA – BEM PÚBLICO – DESAFETAÇÃO – PERMUTA – 1. O imóvel foi adquirido pelo Poder Público de forma originária, por afetação decorrente da implantação de loteamento aprovado. Após, houve a desafetação do bem em regular processo legislativo, tornando-o bem dominical, passível de alienação. 2. Da escritura pública de permuta constou expressamente que as partes contratantes autorizam o Oficial do Registro de Imóveis “a promover abertura de matrícula do imóvel dado em permuta a Orlando Anteghini e sua Mulher, como de origem no loteamento mencionado”. Assim,

a abertura de matrícula do imóvel em nome do Município de Leme/SP e o posterior registro da permuta celebrada entre o referido Município e Orlando Anteghini e sua mulher atende ao disposto no artigo 228 da Lei nº 6.015/73, não se ferindo o princípio da continuidade, além de evitar a restrição ao negócio regularmente celebrado, obedecidos os preceitos legais pertinentes. A escritura de permuta, portanto, não contém qualquer vício que impeça o registro da transação, revelando-se claro o direito do impetrante a obter junto ao Cartório do Registro de Imóveis a matrícula do imóvel em questão e o conseqüente registro da permuta. 2. Recurso ordinário conhecido e provido.” (STJ – ROMS 12958 – SP – 3ª T. – Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito – DJU 31.03.2003) (grifo nosso)

DA DOAÇÃO

Já, quanto a doação de imóvel, **desde que desafetado** por lei, esta ser torna plenamente possível e legal.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na Consulta nº 700.280, de 26/10/2005, de relatoria do Conselheiro Moura e Castro, assim se manifesta sobre a possibilidade da doação:

“Dispõe o código civil brasileiro que "os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei" (art. 101).

E a Lei, por sua vez, que é a 8.666/93, no que se refere à doação de bens imóveis públicos a particulares, determina:

Art. 17...

I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todas, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e licitação na modalidade de concorrência, dispensada desta nos seguintes

a. ...

b. doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo.

Todavia, em que pese à clareza da norma, parte do comando da citada alínea "b", qual seja, "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade

de Administração Pública", quanto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, foi, pela ADIN 927-3 (DJU de 10/11/93), suspenso pelo Supremo Tribunal Federal.

Portanto a proibição de doação de bens imóveis a particulares encontra-se, provisoriamente, suspensa.

Diante do que, até a decisão final da Suprema Corte, 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.

Lado outro, convém não olvidar que, quando o incentivo envolver a disponibilização de terrenos públicos a particulares para, por exemplo, instalação de indústrias, empresas etc., deve-se privilegiar o instituto da concessão do direito real de uso, que melhor resguarda interesse e o patrimônio públicos. Observa-se que, além da demonstração do interesse público, a lei autorizativa da concessão, ao tratar das condições de transferência do bem, deve vinculá-lo à atividade empresarial e à sua reversão ao patrimônio público, quando cessada a ação do particular.”

Este também é o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho, que leciona:

“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 par a doação de bens públicos, a Administração deve substituí-la pela concessão de direito real de uso, instituto pelo qual não há perda patrimonial no domínio estatal.”

(Manual de Direito Administrativo, 23ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 1.300)

Assim, conforme orientação do TCE/MG, o ente federativo, deve sempre privilegiar o instituto da concessão de direito real de uso ao invés da doação; porém, isto não torna o projeto ilegal, sendo mera análise de viabilidade da doação ou

concessão de direito real de uso, que deve ficar a cargo do gestor público e dos nobres edis, assim como a existência de interesse público na doação.

JUSTIFICATIVA PROJETO DE LEI

O presente Projeto de Lei tem por objeto a expansão do Hospital das Clínicas Samuel Libânio, em razão sobretudo do aumento da demanda pela prestação de serviços de saúde de média e alta complexidade. Segundo a proposta de interesse social apresentada pela FUVS, “o HCSL atende em alta complexidade a população de 154 cidades da macrorregião e em média complexidade 53 cidades, totalizando mais de 3.000.000 de habitantes” e vê sua demanda aumentada em razão do fechamento de diversas unidades hospitalares da região, o que gera a superação da capacidade instalada de atendimento. Apesar da grandeza dos números e do sucesso nos índices de tratamento e recuperação dos pacientes, necessita da ampliação de suas instalações, que retratam uma estrutura física antiga, não plenamente adequada aos atuais padrões de vigilância sanitária. No que concerne especificamente ao Município de Pouso Alegre, o cenário é de crescimento populacional, o que faz com que, em um futuro próximo, a atual estrutura física do HCSL, que já seria insuficiente, possa entrar em colapso, o que prejudicaria o atendimento à saúde da população local e da macrorregião em que está inserido. A proposta de interesse social apresentada pela Fundação mantenedora destaca a necessidade da ampliação da capacidade física da unidade hospitalar, dos atuais 17.000 m² para 27.000 m², com a construção de 06 (seis) pavimentos que possibilitariam a instalação de 214 novos leitos, ambulatórios, serviços de imagem e centro cirúrgico e obstétrico

REQUISITOS LEGAIS

A nova Lei de Licitações, nº 14.133/21, já demonstrando a intenção do legislador, na norma que entrará em vigor na sua integralidade, determina em seu art. 76 que é necessário interesse público devidamente justificado e autorização legislativa para a doação de bens imóveis, evidenciando a competência desta Casa de Leis. Veja:

*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.*

Em regra, os bens públicos se caracterizam pela inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade por terem a precípua finalidade de atender às necessidades coletivas com a continuidade da prestação do serviço público.

Excepcionalmente, pode ocorrer a doação, desde que a liberalidade para dispor do bem seja funcionalizada a atender à finalidade pública, respeitando os princípios constitucionais de motivação, finalidade e interesse público, sob consequência de desfazimento do ato por desvio de função.

A doutrina de Raul de Mello Franco Júnior sobre a excepcionalidade da doação e da necessidade de demonstração de interesse público:

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 à invalidação por desvio de finalidade. (Alienação de bem público. São Paulo: Ed. RT, 2011, p. 139-140)

O presente Projeto de Lei, em sua justificativa supracitada, demonstrou o interesse público na doação, pois o Hospital das Clínicas Samuel Libânio, mantido pela fundação (FUVS), é responsável por prestar assistência hospitalar à macrorregião de Pouso Alegre, atendendo três milhões de habitantes de 154 cidades, haja vista que a criação de 214 novos leitos visa suprir a alta demanda por saúde no município e no sul de Minas. Ademais, a FUVS, em ofício enviado à Prefeitura, demonstrou o interesse público e que o imóvel requisitado atende às demandas da donatária.

Além disso, a doação deve ser precedida de licitação na modalidade leilão, conforme artigo supra, dispensada para as fundações que se equiparem às públicas, como a FUVS, por ser de utilidade pública e prestar relevantes serviços para a saúde do Município, vez que é a mantenedora do principal hospital de nossa macrorregião.

Corroborando ao entendimento acima, os saberes doutrinários de Marçal Justen Filho acerca da dispensa de licitação na doação de bem público:

Ressalva-se a hipótese de doação de bem público, gravada com encargo. Assim, por exemplo, poderá ser do interesse estatal a construção de um certo edifício em determinada área. Poderá surgir como solução promover uma doação de imóvel com encargo para o donatário promover a edificação. Essa é uma hipótese em que a doação deverá ser antecedida de licitação, sob pena de infringência do princípio da isonomia. Em outras hipóteses, porém, o encargo assumirá relevância de outra natureza. A doação poderá ter em vista a situação do donatário ou sua atividade de interesse social. Nesse caso, não caberá a licitação. Assim, por exemplo, uma entidade assistencial poderá receber doação de bens gravada com determinados encargos.(...) O instrumento de doação deverá definir o encargo, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão para o patrimônio público do bem doado em caso de descumprimento. A regra aplica-se tanto aos casos de dispensa de licitação como aqueles em que a licitação ocorrer. (Grifo nosso) (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Editora Dialética. 9ª Edição. 2002. p. 185)

O Decreto Estadual nº 46.467/14, que dispõe sobre a gestão de imóveis patrimoniais no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, em seu art. 57 prevê a possibilidade de alienar de bens públicos, bem como quais as condições a serem seguidas, *in litteris*:

Art. 57. Constituem hipóteses de alienação de imóveis, sem prejuízo de outras legalmente previstas: (...) II – doação para integrar patrimônio de fundação, criada ou mantida pelo Estado, sempre sob a condição de inalienabilidade e de sua reversão ao patrimônio estadual, se a fundação se extinguir.

Assim, mister salientar que, além da fundação ser declarada de utilidade pública, como já abordado, o projeto prevê encargos à doação em seu art. 2º, vez que as edificações deverão ser iniciadas pela donatária no prazo de dois anos e finalizadas em até quinze anos. Além disso, futuras condições e regras para a efetivação da doação poderão ser estabelecidas através de convênio ou termos de cooperação (§1º). A reversibilidade ao patrimônio público também está prevista neste artigo, em seu §2º,

sendo autorizada no caso de a fundação inutilizar o imóvel ou utiliza-lo para finalidade diversa da prevista no projeto.

Para mais, está instruído o PL com parecer técnico de avaliação mercadológica prévia, levantamento topográfico e cadastro técnico municipal (BIC). O projeto é instruído também com justificativa de utilidade pública corroborada dos seguintes documentos, em apertada síntese: estimativa de impacto financeiro; ofício 33/2021 - oriundo da presidência da FUVS solicitando a doação de terreno e aporte financeiro para ampliação do hospital das clinicas Samuel Libânio; parecer técnico de avaliação mercadológica do terreno; ofício nº 102/2021 da prefeitura solicitando proposta de interesse social com indicação de interesse público; ofício nº 45/2021 - oriundo da presidência da FUVS, apresentado a proposta de expansão do hospital das clinicas Samuel Libânio; nota técnica da secretaria de administração e finanças; ofício nº105/2021 da prefeitura solicitando esclarecimentos quanto as estimativas de custos; ofício nº 08/2021 – CI. oriundo da Secretaria Municipal de Saúde; ofício nº 47/2021 - oriundo da presidência da FUVS encaminhando esclarecimentos acerca da composição de valores da 2º fase de construção do projeto de expansão do HCSL; plano de trabalho e parecer jurídico.

Por fim, se está cumprindo o requisito de prévia autorização legislativa, objetivo intentado na submissão deste Projeto de Lei à votação e discussão em plenário. Recomenda-se a comissão de justiça de redação desta casa legislativa, em sede de redação final, que inclua no texto do PL cláusula acerca da inalienabilidade do imóvel doado.

Portanto, S.M.J., não se vislumbra obstáculo legal à regular tramitação do Projeto de Lei, sendo que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais de tramitação, cabendo a questão de mérito única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

Insta registrar que os documentos que instruem o presente Projeto de Lei devem ser analisados pelas Comissões Temáticas desta Casa, em especial Comissão de Administração Financeira e Orçamentária e Comissão de Administração Pública e Comissão de Justiça e Redação.

QUORUM

Oportuno esclarecer que é exigido **maioria qualificada, ou seja, 2/3 dos membros**, nos termos do artigo 53, §1º da Lei Orgânica do Município e do artigo 56, II, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 1.203/2021**, para ser para ser submetido à análise das ‘*Comissões Temáticas*’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Salienta-se que o parecer jurídico, ora exarado, é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Geraldo Cunha Neto

OAB/MG nº 102.023