

PARECER Nº /2009

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

PROJETO DE LEI Nº 69/2009

AUTOR: PREFEITO ANTÉRIO MÂNICA

RELATOR: VEREADOR ILTON CAMPOS

### **1. Relatório**

De iniciativa do digno prefeito Antério Mânica, o Projeto de Lei nº 69/2009 autoriza a concessão de direito real de uso de imóveis públicos que especifica no âmbito do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH –; altera dispositivos da Lei n.º 2.313, de 8 de julho de 2005, que “autoriza o Poder Executivo a adquirir terrenos que especifica para fins de destinação à Política Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS – ...” e dá outras providências.

A proposição sob apreciação pretende conceder o direito real de uso de imóveis públicos destinados ao uso habitacional de interesse social cujas condições de utilização constarão do termo administrativo com a observância das normas fixadas pelo propositivo em tela.

Recebido em 5 de novembro de 2009, o Projeto de Lei nº 69/2009 foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos por força do disposto no art. 102, I, ‘a’ e ‘g’, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a fim de obter uma análise dos aspectos legais e constitucionais da matéria, sob a relatoria deste Vereador que passa a fundamentar.

## **2. Fundamentação**

A competência do Prefeito para apresentar projeto de lei que discipline sobre os bens públicos municipais à Câmara Municipal encontra-se devidamente albergada pelo disposto no artigo 30 da Lei Orgânica que assim preceitua:

*“ Art. 30. Os projetos de lei sobre alienação, permuta ou empréstimo de imóveis do Município são de iniciativa do Prefeito.”*

Consta, inicialmente, do Processo Legislativo sob comento, a intenção de conseguir a competente autorização legiferante para, no interesse público, conceder o uso, pelo prazo de 5 (cinco) anos, de forma gratuita, de 127 (cento e vinte e sete) imóveis públicos situados no Bairro Santa Clara, em Unaí (MG), às pessoas abrangidas pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH – do Ministério das Cidades decorrente de contratos de repasses firmados entre a Caixa e o Município.

### **2.1 Da Destinação Inicial dos Bens Públicos Municipais**

Os bens públicos estão descritos no Código Civil Brasileiro (Lei Federal 10.406, de 10 de janeiro de 2002) a partir do art. 99, nos seguintes termos:

*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.*

A Administração somente pode fazer a alienação de bens desafetados do uso público e mediante lei autorizadora que estabeleça as condições para sua efetivação (artigos 100 e 101 do Código Civil - Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), conforme leciona Hely Lopes Meireles:

*O que a lei civil quer dizer é que os bens públicos são inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou para fins administrativos específicos, isto é, enquanto guardarem afetação pública. É evidente que uma praça ou um edifício público não pode ser alienado enquanto tiver essa destinação, mas poderá ser vendido, doado ou permutado desde que desafetado previamente, por lei, de sua destinação originária <sup>1</sup>.*

Os requisitos para o procedimento pleiteado estão bem descritos no artigo 25 da Lei Orgânica que deverão ser ponderados um a um logo após a transcrição do normativo citado *in verbis*:

*Art. 25. A alienação de bens municipais será sempre precedida de avaliação e observará os seguintes requisitos prévios:*

*I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta somente nos seguintes casos:*

*(...)*

*§ 2º A concorrência pode ser dispensada por lei quando o uso se destinar a concessionário de serviço público municipal, a entidades assistenciais, educativas ou culturais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.*

---

<sup>1</sup> MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro: 29a ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2004, p. 512.

Lado outro, o artigo 101 do referido Código deixa claro que os bens públicos dominiais podem ser alienados, observadas as exigências legais que, no caso deste Município, estão previstas na Lei Orgânica e na Lei 1.466, sendo que esta, em seu artigo 2º prevê:

*“Art. 2º A alienação de bens imóveis municipais será sempre precedida de avaliação e dependerá de autorização legislativa e concorrência.”*

No caso sob comento, registre-se que os 127 imóveis públicos (terrenos) de que trata o artigo 1º do projeto de Lei nº 69/2009, foram adquiridos por autorização da Lei Municipal nº 2.313, de 8 de julho de 2005, que propiciou ao Poder Executivo proceder a aquisição dos terrenos, por meio de compra ou desapropriação amigável com manifestação espontânea do proprietário, a serem destinados à Política Municipal de Habitação de Interesse Social, com a sigla PMHIS, com a finalidade precípua de propiciar às famílias de baixa renda meios de acesso à moradia.

Diante do exposto, depreende-se que a aquisição dos bens foi condicionada a uma utilidade e, assim, gerou por meio de lei a afetação legal de caráter dominical. Os imóveis alvo da pleicada concessão de direito real de uso foram declarados de interesse social por força do Decreto 3.257, de 21 de outubro de 2005 e foram objeto de membramentos e desmembramentos devidamente aprovados pelo Poder Executivo, nos termos do Decreto 3.394, de 29 de dezembro de 2006.

## **2.2. Requisitos da alienação de bem público imóvel**

Comprovada a legalidade de se promover a alienação dos bens pretendidos, resta discorrer sobre a alienação das áreas (bens públicos) nos moldes da legislação municipal que requer a observância dos seguintes requisitos: avaliação prévia, autorização legislativa e concorrência. Passa-se a observar o cumprimento dos referidos requisitos:

*a) a avaliação prévia foi devidamente observada de acordo com o documento acostado nos autos de fls 11 atribuindo ao bem o valor de R\$ 17.378,00 (dezesete mil e trezentos e setenta e oito reais) por cada casa construída e, ainda, o valor de R\$ 3,00 (três reais) o metro quadrado de lote doado.*

*b) a autorização legislativa está sendo pleiteada por via do presente projeto de lei; e*

*c) a obrigatoriedade de processo de concorrência é elidida pelo procedimento de dispensa previsto no inciso VII do parágrafo único do artigo 2º da Lei Municipal nº 1.466, bem como pela alínea “f” do inciso I do artigo 17 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*

Na esfera do Direito Público, as regras para a realização de alienação de bens pertencentes ao domínio público, estão postas na Lei Federal nº 8.666, de 1993, mais especificamente na Seção VI sob o título: “Das alienações”. Lado outro, o artigo 17 da mencionada lei federal trata, também, de situações que não são tecnicamente alienações.

De acordo com o disposto na alínea “f” do inciso I do artigo 17 da Lei das Licitações, a locação, a permissão de uso e a concessão de direito real de uso não podem ser consideradas alienações, mas apenas a transferência da posse direta do bem. Assim, percebe-se que a Lei de Licitações trata, ainda, das relações entre administrado e administrador no uso do bem público.

Encontra-se dispensada a obrigatoriedade de licitação para a alienação do bem imóvel se o uso do bem for para implantação de programas habitacionais de interesse social, seguindo a política de desenvolvimento urbano traçada pela Constituição Federal de 1988, a qual dá prioridade para o respeito ao cumprimento da função social do imóvel urbano e deixa claro que este bem deve ser utilizado, precipuamente, para fins de moradia, conforme se transcreve abaixo:

*Art. 17. 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 - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:*

*(...)*

*f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)*

A Constituição Federal ao estabelecer no art. 183 as novas condições para a aquisição do domínio pelo uso do bem imóvel (lapso de tempo, área do imóvel, forma de uso e exigência de não ser proprietário de outro bem), também ratificou o entendimento de que os bens públicos não são usucapíveis e que o direito de uso poderá ser respeitado por meio da concessão de uso ou concessão de direito real de uso (art. 183, § 1º), conforme abaixo transcrito:

*Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*

*§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.*

*§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.*

*§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.*

Tendo em vista o objetivo de delinear o disposto no parágrafo primeiro do artigo 183 da Carta Cidadã, deu-se a expedição da Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências, garantindo direito de uso especial àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros

quadrados de imóvel público da União, situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. Tal é o paradigma que se persegue seguir na esfera municipal, ou seja, de promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 24, IX da CF).

A concessão de direito real de uso não é instrumento precário, vez que confere direitos estáveis, perenes, que permitem e revogação por interesse público, ficando resguardado o direito à indenização do edificado. Porém, fica resguardada à Administração Pública a garantia da destinação primeva e que o concessionário não é livre para dar o uso que quiser ao patrimônio público que foi destacado para a finalidade precípua e constitucional de promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais para os carentes.

A Medida Provisória nº 2.220, de 2001, foi publicada para disciplinar a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição Federal. No art. 1º da referida medida ficam determinados os requisitos para conferência do direito. É estabelecido limite temporal da ocupação (30 de junho de 2001) e ratificados os requisitos constitucionais (limite de área, prazo, condições do possuidor) vinculados a incidência da norma, resta, igualmente, disposto que a concessão será gratuita.

Confirmada a situação de direito, a concessão torna-se exigível, perante o ente federativo titular do bem. Há opiniões contrárias, entendendo que tais disposições atingem bens de titularidade da União, não retirando a eficácia e validade das disposições pré-existentes estipuladas pelos demais entes federativos em relação aos seus bens. O que se pode afirmar é que se trata de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 24, IX da CF).

Outro normativo federal que serve à análise proposta é o disposto no Decreto-Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967, que trata a concessão de direito real de uso como um contrato administrativo, de direito real, transmissível por ato inter vivos e causa mortis, conforme se vê transcrito a seguir:

*Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)*

*§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.*

*§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.*

*§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.*

*§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.*

Merece destaque o disposto no artigo 4º do projeto em tela, por tratar de elencar as condições resolutivas que implicam na perda do direito concedido, **sem direito à indenização**, bem como a incidência de perda do direito de obter outra inscrição na esfera municipal para concorrer a processo similar de fomento à moradia. Tais condições são as seguintes:

*I – se o concessionário der ao imóvel destinação diversa daquela estabelecida no termo administrativo referido no inciso I do artigo 3º desta Lei, inclusive se ocorrer a compra e venda, doação, locação, comodato, cessão de uso ou qualquer outra forma que implique alienação ou transferência do imóvel;*



*II – se houver a ocorrência de mau uso ou depredação do imóvel;*

*III – se houver a construção de acréscimos sobre o imóvel sem aprovação do projeto pelo órgão municipal competente;*

*IV – se houver abandono do imóvel por prazo superior a 6 (seis) meses;*

*V – em caso de inexistência de sucessor legítimo ou testamentário de concessionário que vier a falecer; e*

*VI – outras situações que importem descumprimento de qualquer cláusula contratual do ajuste.*

### **2.3 Da Previsão de Doação Futura dos Imóveis (Artigo 5º da Proposição sob Comento)**

Prevê o projeto em estudo, em seu artigo 5º, a autorização para doação dos bens concedidos por ocasião da lei sancionada em virtude de aprovação final do projeto em tela, desde que, uma vez sancionada a lei e não tenha havido a incidência de qualquer causa resolutória descrita no artigo 4º. Tal dispositivo assim diz:

*Art. 5º Decorrido o prazo da concessão de direito real de uso fixado no artigo 1º desta Lei sem que tenha havido a incidência de qualquer causa resolutória, o imóvel será transferido diretamente ao concessionário mediante doação sem encargo.*

O instituto da doação também está inserto na presente proposição, e tal autorização consiste na alienação definitiva e incondicionada dos 127 (cento e vinte e sete) imóveis públicos sob comento.

De acordo com a Lei Orgânica do Município de Unaí (art. 25, I, “a”), a doação de bem imóvel deve constar, obrigatoriamente, da lei e da escritura pública, se o donatário não for

entidade de direito público, **os encargos correspondentes**, o prazo de cinco anos para o seu cumprimento e a **cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato**.

Outro aspecto relevante para a análise proposta é a previsão de doação dos bens, SEM ENCARGO. Tal disposição deve ser vista com cautela, uma vez que promove a gratuidade do procedimento de transferência de propriedade para um número elevado de imóveis que pode corresponder a uma alta despesa pública.

De acordo com o Parecer do Ibam nº 1.414/2009, acostado aos autos às fls. 204/206, tem-se a sugestão prudente dirigida ao Poder Público de adotar a concessão de direito real de uso em detrimento de outras modalidades de alienação, sob o argumento de que seria a garantia ao poder Público de que não haverá desvio de finalidade do uso do bem, sob pena de revogação do ato de concessão unilateralmente.

#### **2.4 Das Alterações da Lei Municipal nº 2.313, de 8 de julho de 2005**

Em relação às duas alterações propostas para a Lei Municipal 2.313, de 8 de julho de 2005, o nobre Autor justifica (fls. 2) a necessidade de promover a respectiva adequação uma vez que a Política Municipal de Habitação de Interesse Social não foi instituída por via de decreto executivo porque o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH – do Governo Federal foi o canal utilizado pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Cidadania para implementar o projeto das casas populares. O PSH foi regulado pela Lei Federal nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004, conforme abaixo se transcreve:

*Aliado à matéria principal, estamos promovendo adequação do texto da Lei n.º 2.311, de 8 de julho de 2005, no que concerne à Política Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS – que não fora instituída por decreto executivo justamente porque o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH – do Governo Federal foi o canal utilizado pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Cidadania para implementar o projeto*

*das casas populares. O PSH foi regulado pela Lei Federal n.º 10.998, de 15 de dezembro de 2004.*

Isto posto, vê-se que a alteração na ementa da Lei sob comento e respectivo artigo 1º vem de encontro ao objetivo de incluir o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH do Ministério das Cidades, e a responsabilidade de ser implementado o referido programa, no âmbito do Município de Unaí, pela atuação da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Cidadania e pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e Gestor do Fundo – CMHIS/GF, objetivando propiciar a famílias de baixa renda meios adequados de acesso à moradia.

Tais alterações não prejudicam em nada a população de baixa renda, bem como o objetivo maior que é o interesse público de promover o solução do problema de falta de moradia digna para esse público. Assim, deram-se as seguintes alterações:

Art. 6º A ementa da Lei n.º 2.313, de 8 de julho de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Autoriza o Poder Executivo a adquirir imóveis que especifica para fins de destinação ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH – e dá outras providências.” (NR)*

Art. 7º O artigo 1º da Lei n.º 2.313, de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a adquirir imóveis, por meio de compra ou desapropriação amigável com manifestação espontânea do proprietário, a serem destinados ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH – do Ministério das Cidades, a ser implementado, no âmbito do Município de Unaí, pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Cidadania e pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e Gestor do Fundo – CMHIS/GF, objetivando propiciar a famílias de baixa renda meios adequados de acesso à moradia.” (NR)*

O fato inconteste da proposição sob comento reside em prestigiar o interesse público relativo a tais concessões, posto tratar-se de programa de habitação popular que busca

dar acesso digno à moradia a famílias que comprovem situação de vulnerabilidade socioeconômica. Tal desiderato se deu pelo rigoroso sistema de seleção promovido pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Cidadania, obedecidas as normas estatuídas pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e Gestor do Fundo.

## **2.5 Aspectos Finais**

Quanto ao mérito da proposição epigrafada, sugere-se que o mesmo seja analisado pelas Comissões competentes, quais sejam, **Comissão de Serviços, Obras, Transporte e Viação Municipais e Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas**, observando-se em tudo os prazos do regime de urgência de que trata a matéria. E, ainda, uma vez concluído para apreciação plenária, caso seja aprovado, retorne à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos para o fim do disposto no artigo 275 do Regimento Interno desta Casa.

## **3. Conclusão**

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e adequação regimental do Projeto de Lei nº 69/2009 e Emendas 1 e 2 anexas.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 16 de novembro de 2009.

**VEREADOR ILTON CAMPOS**  
*Relator Designado*

EMENDA Nº      AO PROJETO DE LEI Nº 69/2009

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 69/2009 a seguinte redação:

*Autoriza a concessão de direito real de uso e posterior doação de imóveis públicos que especifica, no âmbito do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH –; altera dispositivos da Lei n.º 2.313, de 8 de julho de 2005, que “autoriza o Poder Executivo a adquirir terrenos que especifica para fins de destinação à Política Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS – ...” .*

Unaí, 16 de novembro de 2009; 65º da Instalação do Município.

**VEREADOR ILTON CAMPOS**  
*Relator Designado*

EMENDA Nº AO PROJETO DE LEI Nº 69/2009

Dê-se ao parágrafo 2º do artigo 1º do Projeto de Lei nº 69/2009 a seguinte redação:

*Artigo 1º .....*

*.....*

*§ 2º O nomes dos beneficiários a que alude o caput deste artigo, bem como o respectivo endereço da residência e o número das matrículas correspondentes aos 127 (cento e vinte e sete) imóveis estão descritos no Anexo Único desta Lei e a alteração deste, em relação aos referidos nomes, fica autorizada por intermédio de Resolução Normativa a ser editada pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e Gestor do Fundo – CMHIS/GF, devidamente aprovada.*

Unai, 16 de novembro de 2009; 65º da Instalação do Município.

**VEREADOR ILTON CAMPOS**  
*Relator Designado*