

**PARECER N° /2009**

**COMISSÕES CONJUNTAS DE FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E TOMADA  
DE CONTAS E DE SERVIÇOS, OBRAS, TRANSPORTE E VIAÇÃO MUNICIPAIS  
PROJETO DE LEI N° 069/2009**

**AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL**

**RELATOR: VEREADOR OLÍMPIO ANTUNES**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Lei n.º 69, de 2009, de iniciativa do Sr. Prefeito, que tem por escopo autorizar a concessão de direito real de uso de imóveis públicos que especifica no âmbito do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH –; alterar 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 dar outras providências.

2. Por intermédio da matéria sob exame, pretende o Chefe do Poder Executivo conceder o direito real de uso, pelo prazo de cinco anos, contado a partir da outorga, por tempo administrativo, de forma gratuita, de 127 (cento e vinte sete) imóveis localizados nesta cidade de Unaí (MG), no Bairro Santa Clara, 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 União, por intermédio daquele ministério, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Município, cujos beneficiários foram selecionados pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Cidadania e relacionados através da Resolução Normativa n.º 2, de 26 de março de 2009, de fls.35/41, editada pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e Gestor do Fundo – CMHIS/GF.

3. Pretende, ainda, após decorrido o prazo da referida concessão, doar os citados imóveis, sem encargo, desde que os beneficiários não tenham infringido qualquer causa resolutória (Art. 4º c/c Art.5º).

4. Fez-se acompanhar, da matéria em questão, toda a documentação concernente à presente concessão.
5. Recebido e publicado no quadro de avisos em 06 de novembro de 2009, o projeto sob comento foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos, na qual recebeu parecer e votação favorável à sua aprovação.
6. Em seguida, tendo em vista o autor ter solicitado regime de urgência na tramitação da matéria, esta foi distribuída conjuntamente nessas Comissões (*Art. 127 a 130 da Resolução n.º 195/92*), que me designou relator da proposição, para exame e parecer nos termos regimentais.
7. É o relatório. Passo à fundamentação.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Aspectos da Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas**

8. A competência desta Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas, para apreciar a matéria em questão, encontra-se inserida no art. 102, II, “f”, da Resolução nº 195/92, que assim dispõe:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:

(…)

II - à Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas:

(…)

f) licitação e contratação, em todas as modalidades, **e alienação de bens imóveis;** (grifou-se)

(…)

9. A presente proposição visa a três objetivos, a saber: a) concessão de direito real de uso de imóveis públicos (*Art. 1º*); b) doação de imóveis públicos (*Art. 5º*); e c) alterações de

dispositivos da Lei n.<sup>o</sup> 2.313, de 2005 (*Arts. 6º e 7º*). Dessa forma, esta fundamentação será dividida em três tópicos.

### **2.1.2 – Da Concessão de Direito Real de Uso**

10. Trata-se de instituto previsto no Decreto-lei n.<sup>o</sup> 271, de 28 de fevereiro de 1967. É contrato pelo qual a Administração Pública transfere, com direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou espaço aéreo que o recobre, para que seja utilizado com fins específicos por tempo certo ou indeterminado. É instituto de 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.

11. No ordenamento municipal, a concessão de direito real de uso de bens imóveis está disciplinada no artigo 25, § 1º, da Lei Orgânica e conforme as normas estabelecidas na regulamentação baixada pela Lei Municipal n.<sup>o</sup> 1.466/93, em seus artigos 15 e 16, sendo concedida ao particular, mediante autorização legislativa e concorrência, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social. Ressalte-se que a concorrência é dispensável quando o uso se destinar a concessionário de serviço público municipal, a entidades assistenciais, educativas ou culturais ou quando houver relevante interesse público (*Art. 2º, § Único, VII da Lei 1466, de 2003*)

12. Logo, diante dos dispositivos citados, conclui-se que a concessão de direito real de uso dos imóveis municipais em tela poderá ser concedida desde que observado os seguintes requisitos: i) autorização legislativa; e ii) concorrência, podendo esta ser dispensável; e iii) ter por objetivo a regularização fundiária de interesse social, a urbanização, a industrialização, a edificação, o cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social;

13. Analisando o processo constata-se que o Sr. Prefeito cumpriu todos os requisitos legais exigidos para realizar a presente concessão, haja vista que ele solicitou a referida autorização legislativa para conceder o direito real de uso dos 127 imóveis em questão; a concorrência não foi

realizada por se tratar de matéria de relevante interesse público, justificado na Mensagem n.º 59, de 4 de novembro de 2009, às fls.02/06; e o objetivo da presente concessão é a regularização fundiária de imóveis públicos, que resultará em acesso digno à moradia a famílias que comprovem situação de vulnerabilidade socioeconômica.

14. Vale ressaltar, por pertinente, que a presente concessão será outorgada por termo administrativo, é intransferível por ato *inter vivos*, e resolver-se-á antes do cinco anos previstos:

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.

15. Sob os aspectos de ordem financeira e orçamentária, observa-se que a concessão em tela não causará ônus para o patrimônio municipal, haja vista que ela somente transfere o uso do bem ao particular, permanecendo o imóvel em poder do Município.

### **2.1.3 – Da Doação**

16. A alienação dos bens municipais através da modalidade doação está disciplinada no art. 25, I, “a” da Lei Orgânica e conforme as normas estabelecidas na regulamentação baixada pela Lei Municipal nº 1.466/93, em seu art. 5º, sendo concedida à entidades de direito público ou privado, com o objetivo de incentivar construções e atividades particulares de interesse da coletividade. O parágrafo único do art. 5º prevê, ainda, que caso o donatário não for entidade de

direito público, deverá constar obrigatoriamente da lei e da escritura pública os encargos correspondentes à doação, o prazo para o seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato.

17. Adita-se que toda alienação de bens imóveis municipais será sempre precedida de avaliação e dependerá de autorização legislativa e concorrência (*Art. 2º da Lei n.º 1.466/93*). Esta dispensável no caso de doação (*Art. 2º, I, da Lei n.º 1.466/93*). Além disso, o imóvel também deverá estar desafetado (*§ Único do Art. 3º da Lei n.º 1.466/93*).

18. Vale destacar que a regulamentação baixada pela Lei n.º 1.466, de 1993, não abrangeu a doação para fins de regularização fundiária (*Art. 17, I “b” e “f” da Lei n.º 8.666/93*), todavia, numa interpretação ampla considerando o citado dispositivo da Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 8.666/93), conclui-se que a doação dos imóveis municipais em análise poderá ser realizada aos particulares desde que observado os seguintes requisitos: i) autorização legislativa; ii) avaliação dos imóveis; iii) afetação para habitação de interesse social; e iv) ter por objetivo habitação de interesse social;

19. Analisando o processo constata-se que o Sr. Prefeito cumpriu todos os requisitos legais exigidos para realizar a presente doação, haja vista que ele solicitou a referida autorização legislativa para doar os imóveis em questão, que se encontram afetados para habitação de interesse social (Decreto n.º 3.257, de 21 de outubro de 2005 e Decreto n.º 3.258, de 21 de outubro de 2005); realizou a avaliação, conforme Laudo de fl.19; e o objetivo da doação visa ao interesse coletivo, vez que irá regularizar a situação fundiária de imóveis públicos, que resultará em acesso digno à moradia a famílias que comprovem situação de vulnerabilidade socioeconômica.

20. Sob os aspectos de ordem financeira e orçamentária, observa-se que a presente doação não representa despesas para o erário nem acarreta repercussão na Lei Orçamentária vigente. Já sob o aspecto patrimonial, constata-se que o patrimônio municipal sofrerá uma variação independente da execução orçamentária, denominada de insubsistência do ativo, que acarretará um decréscimo patrimonial no valor de mercado dos imóveis, ou seja, R\$ 2.323.046,00 (dois milhões trezentos e vinte e três mil e quarenta e seis reais) (*Laudo de Avaliação de fl. 19*). Entretanto,

conforme explicitado acima, a matéria em questão tem previsão legal. Vale salientar que em contrapartida a esse decréscimo patrimonial evidenciado, 127 (cento e vinte e sete) famílias serão beneficiadas com a casa própria.

21. Destaca-se, por pertinente, que, nos termos do artigo 5º desta proposição, a presente doação será sem encargo, ou seja, sem imposição de nenhuma condição para sua efetivação, valendo salientar, todavia, que somente serão premiados com a doação os concessionários que não infringirem nenhuma cláusula resolutória no período da concessão de direito real de uso, ou seja durante 5 (cinco) anos.

#### **2.1.4 – Das Alterações da Lei n.º 2.313, de 2005**

22. No tocante às duas alterações propostas para a Lei n.º 2.313, de 2005, tem-se que as mesmas visam somente adequar o texto da lei à Política Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS –, não resultando, portanto, nenhum prejuízo para o patrimônio do Município.

#### **2.1.5 – Considerações Finais**

23. Destarte, considerando os aspectos legais, financeiros e orçamentários aqui analisados, conclui-se que a matéria em destaque **merece** a acolhida dos Nobres Pares deste Poder.

### **2.2 Aspectos da Comissão de Serviços, Obras, Transporte e Viação Municipais**

24. Vencidos os aspectos regimentais, constitucionais e legais, passa-se a relatar sobre o mérito da matéria.

25. A análise desta Comissão Permanente é albergada no disposto regimental da alínea “c” do inciso III do artigo 102 da Resolução 195, de 25 de novembro de 1.992, conforme abaixo descrito:

*Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:*

(...)

*III - Serviços, Obras, Transporte e Viação Municipais:*

(...)

*c) regime jurídico-administrativo dos bens públicos;*

26. Ratificada, por intermédio da Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos, a iniciativa da matéria foi devidamente respeitada, conforme o prevista no disposto no artigo 17 da Lei Maior Municipal, que assim asseverou:

*Art. 17. Compete privativamente ao Município:  
XXIII - aquisição de bens;*

27. A matéria está intimamente relacionada com a destinação de bens públicos, assim, é conveniente registrar que a destinação dos bens públicos está atrelada à sua afetação a determinada finalidade. Os bens de uso comum do povo e os de uso especial estão fora do comércio jurídico de direito privado, ou seja, enquanto estiverem afetados não poderão ser objeto de venda, doação, permuta, hipoteca, penhor, comodato, locação, posse e outras. Resume-se, assim, que os bens públicos são inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e indisponíveis para oneração, enquanto mantiverem a sua afetação a fins públicos. A exceção, consiste na desafetação dos referidos bens a fim de afetá-los à qualidade de dominicais.

28. A matéria sob análise de mérito contempla a autorização para a concessão de direito real de uso de imóveis públicos, mais precisamente 127 imóveis situados no Bairro Santa Clara, no âmbito do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH –; bem como pretende promover a alteração de 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.

29. Merece destaque neste estudo o desafio do quadro que se revela em todas as cidades do Brasil, ou seja a magnitude do desafio a enfrentar: trata-se de um desafio que requer a

mobilização de quantidades consideráveis de recursos para investimentos dirigidos à melhoria de qualidade do habitat de uma população com baixíssima capacidade de retorno.

30. As cidades brasileiras convivem pacificamente com a idéia de que o “centro” é o ambiente dotado de infraestrutura completa, onde estão concentrados o comércio, os serviços e os equipamentos culturais; e onde todas as residências de nossa diminuta classe média têm escritura devidamente registrada em cartório. Já a “periferia” é o lugar feito exclusivamente de moradias de pobres, precárias, eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm documentos de propriedade registrados.

31. O desafio está longe de resumir-se a uma equação financeira: a máquina de exclusão territorial tem enorme correlação com a concentração de renda e poder em nossa sociedade. Dessa forma, o investimento de recursos públicos em de forma mais equilibradas, eficiente e justa requer a implementação de políticas urbanas que, além de mobilizar recursos financeiros, introduzam mecanismos permanentes de acesso à terra legal e formal por parte dos mais pobres, redesenhando a natureza e instrumentos até agora em vigor no campo do planejamento e gestão do solo urbano em nossas cidades.

32. Cabe considerar que o impacto da atual equação federativa no país na implementação de políticas urbanas e habitacionais será em prol da solução do deficit de moradias para os mais carentes e a legalização de imóveis para este fim.

33. De acordo com a Lei Federal nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH objetiva tornar acessível a moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelas operações de financiamento ou parcelamento habitacional de interesse social, realizadas por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou pelos agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional.

34. Para receber a concessão dos benefícios do PSH muitas ações foram realizadas pelo Poder Executivo de Unaí, pelo conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e Gestor do

Fundo que cuidou dos critérios que normatizaram o processo de inscrição e seleção de pessoas a serem beneficiadas pelo retomencionado programa e que consta do Anexo Único do projeto sob comento.

35. O parágrafo primeiro do artigo 23 de Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, elenca as exigências e diretrizes necessárias para a concessão dos recursos advindos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, administrado pelo Conselho Gestor do FNHIS, no âmbito federal, que são os seguintes:

*I – identificação dos beneficiários dos programas realizados no âmbito do SNHIS no cadastro nacional de que trata o inciso VII do art. 14 desta Lei, de modo a controlar a concessão dos benefícios;*

*II – valores de benefícios inversamente proporcionais à capacidade de pagamento das famílias beneficiárias;*

*III – utilização de metodologia aprovada pelo órgão central do SNHIS para o estabelecimento dos parâmetros relativos aos valores dos benefícios, à capacidade de pagamento das famílias e aos valores máximos dos imóveis, que expressem as diferenças regionais;*

*IV – concepção do subsídio como benefício pessoal e intransferível, concedido com a finalidade complementar a capacidade de pagamento do beneficiário para o acesso à moradia, ajustando-a ao valor de venda do imóvel ou ao custo do serviço de moradia, compreendido como retribuição de uso, aluguel, arrendamento ou outra forma de pagamento pelo direito de acesso à habitação;*

*V – impedimento de concessão de benefícios de que trata este artigo a proprietários, promitentes compradores, arrendatários ou cessionários de imóvel residencial;*

*VI – para efeito do disposto nos incisos I a IV do caput deste artigo, especificamente para concessão de empréstimos e, quando houver, lavratura de escritura pública, os contratos celebrados e os registros cartorários deverão constar, preferencialmente, no nome da mulher.*

*2º § O beneficiário favorecido por programa realizado no âmbito do SNHIS somente será contemplado 1 (uma) única vez com os benefícios de que trata este artigo.*

*3º § Outras diretrizes para a concessão de benefícios no âmbito do SNHIS poderão ser definidas pelo Conselho Gestor do FNHIS.*

36. Soma-se aos autos, de modo relevante, as cópias de três importantes documentos que resumem a trajetória do projeto em tela. Trata-se da cópia dos contratos de repasse de recursos públicos, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal com o Município de Unaí nos seguintes valores:

Contrato 0211.108 46/2006 referente a 12 casas.....	R\$195.000,00
Contrato 0230.07779/2007 referente a 9 casas.....	R\$146.250,00
Contrato 0233 33 992/2007 referente a 75 casas.....	R\$1.200.000,00
Contrato 0250 014 32/2008 referente a 31 casas.....	R\$ 493.100,00
<b>TOTAL DE IMÓVEIS</b>	<b>127 casas.....R\$ 2.034.350,00</b>

37. Diante das cifras retro-apresentadas, dá-se uma preocupação deste Relator com a finalidade pública dos recursos gastos e da desapropriação realizada pelo Poder Executivo. Caso os imóveis sejam doados ao final de 5 (cinco) anos transcorridos a partir da sanção da nova lei, conforme prevê o artigo 5º do propositivo, dar-se-á uma preocupação no sentido de que a finalidade precípua do investimento seja desvirtuado.

38. Sobre o tema desvio de finalidade pública de bem desapropriado, torna-se importante transcrever as explicações do Mestre Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 32ª Ed. pag.621) que assim adverte:

*A finalidade pública, consubstanciada na necessidade ou utilidade do bem para fins administrativos ou no interesse social da propriedade para ser explorada ou utilizada em prol da comunidade é o fundamento legitimador da desapropriação. Não pode haver expropriação por interesse privado de pessoa física ou de entidade particular sem utilidade pública ou interesse social. O interesse há que ser ou do Poder Público ou da coletividade beneficiada com o bem expropriado, sob pena de nulidade da desapropriação. O desvio de finalidade está conceituado no parágrafo único, "e", do art. 2º da Lei 4.717/65 como causa de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, através de ação popular. O desvio de finalidade ocorre, na desapropriação, quando o bem expropriado para um fim é empregado noutro sem utilidade pública ou interesse social. Daí o chamar-se, vulgarmente, a essa mudança de destinação, tredestinação (o correto seria tresdestinação, no sentido de desvio de destinação), para indicar o mau emprego pelo bem expropriado. Mas deve-se entender que a finalidade pública é sempre genérica e, por isso, o bem desapropriado para um fim público pode ser usado em outro fim público sem que ocorra desvio de finalidade. Exemplificando: um terreno desapropriado para escola pública poderá, legitimamente, ser utilizado para construção de um pronto-socorro público sem que isto importe desvio de finalidade, mas não poderá ser alienado a uma organização privada para nele edificar uma escola ou um hospital particular, porque a estes faltaria a*

*finalidade pública justificadora do ato expropriatório. Por outro lado, se o poder Público ou seus delegados não derem ao bem expropriado sua destinação legal, ficará o ato expropriatório sujeito a anulação e a retrocessão, como veremos a seguir. A anulação da desapropriação, ou, mais precisamente, do ato expropriatório, é obtida por "ação direta", nas mesmas condições em que a Justiça invalida os demais atos administrativos ilegais. O Dec.-lei 3.365/41 refere-se a "ação direta" em sentido amplo (art. 20), abrangendo as vias judiciais comuns e especiais, inclusive o mandado de segurança, tal seja a ofensa a direito líquido e certo do expropriado.*

39. Outra preocupação eminente deste Relator é o fato de o propositivo em tela contemplar os nomes das pessoas beneficiárias das concessões/doações, no respectivo Anexo Único. Tal disposição contraria o disposto no Parecer 1.414/2009 do Ibam, acostado aos autos às fls. 204/206 que repreende a especificidade da lei nesse sentido e sugere que tal disposição se dê por via de ato administrativo próprio.

40. Inobstante todas as preocupações e cautelas apresentadas, o Relator pauta-se na *supremacia do interesse público* para opinar, no presente momento de análise, pela *oportunidade e conveniência* da matéria sob comento, ressalvando sua posição em Plenário no momento oportuno.

### **3. CONCLUSÃO**

41. **Ante o exposto**, voto favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 069/2009

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

**VEREADOR OLÍMPIO ANTUNES**  
*Relator Designado*