



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER Nº 14/CMCNR-PGCM/2019

Referência: Projeto de Lei nº 007, de 09 de maio de 2019.

Requerente: PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA.

Interessados: Município de Campo Novo de Rondônia; Procuradoria Geral do Município de Campo Novo de Rondônia; Mesa Diretora da Câmara Municipal; Comissões Parlamentares da Câmara Municipal.

Campo Novo de Rondônia/RO, em 20 de maio de 2019.

**PROJETO DE LEI Nº 007, DE 09 DE MAIO DE 2019.
AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A RECEBER, EM CESSÃO
DE USO GRATUITO, BENS MÓVEIS E IMÓVEIS DE
PARTICULARES. PREVISÃO DE CONTRAPRESTAÇÃO DO
PODER PÚBLICO E POSSIBILIDADE DE BENEFÍCIOS AO
PARTICULAR. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. NÃO
PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO.**

Trata-se de requerimento da Presidência da Câmara Municipal de Campo Novo de Rondônia para análise e parecer quanto ao Projeto de Lei Municipal nº 007, de 09 de maio de 2019, de autoria do Executivo Municipal.

O referido Projeto de Lei visa autorizar que a Municipalidade de Campo Novo de Rondônia/RO receba de particulares, em cessão de uso gratuita, bens móveis e imóveis.

Em suma, o referido PL prevê: a) para os bens imóveis cedidos gratuitamente, a possibilidade de a Administração indenizar eventuais benfeitorias úteis e necessárias (§1º do art. 1º); b) para bens móveis cedidos gratuitamente, a possibilidade de a Administração realizar eventuais reparos e consertos que se fizerem necessários (§2º do art. 1º); e c) a regulamentação da lei, por decreto, quanto aos "*prazos e condições de cessão de uso dos bens*" (art. 2º).

Tramitados os feitos a este subscritor, não foram solicitadas informações complementares, nem houve a juntada de documentos novos.

Visto e saneado, inexistindo pendências ou dúvidas, considero os autos prontos para parecer opinativo.

Eis o extrato do processo administrativo.



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

É o relatório.

A Procuradoria desta Câmara Municipal, no cumprimento de suas atribuições legais, passa a opinar.

A análise das matérias postas à apreciação se resume em sopesar a legalidade e a constitucionalidade da inovação legislativa proposta pelo PL.

O Legislador optou por propor o referido Projeto de Lei sob o **rito ordinário**, o que se verifica correto, pois o art. 45 da Lei Orgânica do Município de Campo Novo de Rondônia não reserva a matéria à lei complementar.

Verifica-se que o PL nº 007/2019 traduz-se, na verdade, na possibilidade de o particular ceder gratuitamente seus bens (móveis e/ou imóveis) à Administração para que esta os use, arcando com os custos de reparo e manutenção e/ou de benfeitorias (úteis e/ou necessárias) que se fizerem pertinentes.

Apenas para pontuar a presente análise, anote-se que o conteúdo do PL *sub examine* não trata de parcerias público-privadas (as conhecidas PPPs), regidas pela Lei nº 11.079/2004.

É preciso lembrar que as relações jurídicas regidas pelo direito público sofrem efeitos jurídicos de incidência de princípios distintos. Nesse particular, os princípios da isonomia, da supremacia do interesse público, da moralidade e da eficiência demonstram força ímpar ao delinearem as “*feições*” da relação jurídica. Esses princípios espraiam seus efeitos, em graus variados, nos diversos institutos jurídicos manejados pelo Estado-Administração.

Na clássica lição de CIRNE LIMA, relação de Administração Pública é aquela que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente. Para arrematar, o renomado mestre, em conhecida e repetida citação: “*na Administração, o dever e a finalidade são predominantes; no domínio, a vontade*”.

No que interessa mais diretamente a este estudo, verifica-se que as cessões gratuitas de uso devem obedecer às regras e princípios do direito público.

Em tese, a doação **sem qualquer tipo de encargo** ao poder público é livre. Desta forma, quando não há qualquer tipo de contraprestação que se reverta em vantagem (sobretudo econômica) para o doador ou terceiro não há necessidade de qualquer tipo de procedimento seletivo em razão da inviabilidade de competição.



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

Lado outro, o mesmo não ocorre quando se tratam de doações com cláusulas ou encargos; mesmo que estes sejam eventuais, ou pior ainda que decorram de áleas para o poder público.

No presente caso, para a Administração, os encargos são as possibilidades de indenização de benfeitorias (úteis e necessárias¹) em bens imóveis, e de realização de consertos e reparos em bens móveis.

Mas, o problema não reside apenas na mera possibilidade de gastos para a Administração. Analisa-se que não existem critérios no PL em comento que permitam, em observância estrita do interesse público, verificar o binômio *necessidade-utilidade* das cessões gratuitas dos bens e nem mesmo os critérios de qualidade e quantidade de bens a serem aceitos.

Para a função do Legislativo, precipuamente aquela prevista no art. 31 da CF, resta prejudica – e muito – a qualidade da discussão do presente Projeto.

Cabe ponderar que, em **interpretação extensiva do art. 17, §4º, da Lei Nacional nº 8.666/1993**, quando há algum tipo de encargo para o ente público, a Administração deve buscar o menor encargo possível como contrapartida para a doação (no caso, cessão gratuita ao uso).

Trata-se de decorrência direta do princípio da isonomia: **em havendo alguma contrapartida, todos os eventuais interessados têm o direito de concorrer a ela.**

Na espécie, *ad exemplum*, não se pode admitir que o particular ceda gratuitamente bem imóvel deteriorado ao poder público e o receba de volta, após alguns anos, com benfeitorias úteis e/ou necessárias construídas, tendo obtido considerável valorização de seu imóvel.

¹ O Código Civil (Lei Nacional nº 10.406/2002) trata o tema nos seguintes termos:

Art. 96. As benfeitorias podem ser voluptuárias, úteis ou necessárias.

1º São voluptuárias as de mero deleite ou recreio, que não aumentam o uso habitual do bem, ainda que o tornem mais agradável ou sejam de elevado valor.

2º São úteis as que aumentam ou facilitam o uso do bem.

3º São necessárias as que têm por fim conservar o bem ou evitar que se deteriore.



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

Ora, conforme ponderado, se há a eventualidade de qualquer vantagem econômica, essa possibilidade tem que ser licitada!

Isso ocorre não só pelo fato de que a contrapartida que deve ser objeto de competição é sobretudo economicamente mensurável, como também pela ausência de restrição a outros doadores interessados.

Admitindo-se a possibilidade de que Estado receba doações, inclusive com encargo, é importante que se crie um procedimento transparente, finalisticamente motivado e isonômico.

Para o caso dos autos, é possível imaginar diversas formas (chamamento público, por exemplo) de permitir e incentivar que o particular venha a ceder seus bens móveis e/ou imóveis à Administração, respeitando-se, evidentemente, as normas aplicáveis.

É essencial que sejam investigados com cautela os bens a serem cedidos, bem como os serviços públicos afetados, sopesando quanto àqueles suas vocações essencial e acessória.

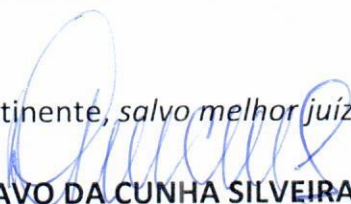
Ressalte-se, por final, que o estabelecimento, por norma formal, de um programa para o estímulo de parcerias, com regras claras e adequadas, é uma possibilidade que não pode ser desperdiçada no cenário atual.

Portanto, o presente PL não pode ser considerado como adequado para o fim que almeja, ao passo que a possibilidade de cedência gratuita de bens à Administração deve ser objeto de processo licitatório, oportunizando a participação do maior número de particulares e bens possíveis, devendo-se ser delineadas regras claras e razoáveis para o aceite dos bens.

Destarte, pelos termos asseverados e com espeque na fundamentação jurídica esposada, opina-se pelo **não prosseguimento** do Projeto de Lei citado ao longo deste opinativo.

Salienta-se que a matéria contida neste PL comporta a possibilidade de emenda parlamentar.

Visto o que é pertinente, *salvo melhor juízo*, é o parecer.


GUSTAVO DA CUNHA SILVEIRA
Procurador da Câmara Municipal
OAB/RO 4.717