

PROCURADORIA GERAL

Orientação Jurídica nº 62/2019

Referência: Projeto de Lei nº 035/2019

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: O Município de Gramado fica autorizado a receber imóvel em dação em pagamento por conta de tributos municipais, e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 035/2019, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 16/08/2019, que requer autorização legislativa para o Município receber imóvel em dação em pagamento por conta de tributos municipais.

Na justificativa, aduz o Poder Executivo que se trata de um terreno privado, com 5.580,14 m², localizado entre as quadras “B”, “C” e “F”, no bairro Carniel, desta cidade, de propriedade de HOTEL VILA REAL LTDA., compondo negociação com o município para dação em pagamento por tributos municipais.

Acrescenta que o imóvel a ser adquirido objetiva constituir novas áreas de lazer e diversão à comunidade, esforço idêntico ao que já vem sendo buscado em outros bairros, como a Praça do CAIC, no Bairro Moura, objetivando melhorias que vão possibilitar o bem estar da comunidade, em vários pontos do município.

Informa, por conseguinte, que no imóvel que compõe a dação em pagamento está localizado o “Lago da Carniel”, gerando grande preocupação da comunidade, visto que a propriedade é privada e poderia ser alvo de especulações imobiliárias, sendo empenhados esforços pelo Poder Público na busca da incorporação daquele bem ao patrimônio público.

Ainda, que o proprietário possui dívida tributária no montante de R\$ 192.477,03 (cento e noventa e dois mil, quatrocentos e setenta e sete reais e três centavos) sobre o referido imóvel, compondo termo de acordo firmado entre os Procuradores da empresa proprietária e o Município de Gramado, inclusive com renúncia de eventual crédito, em razão de ser a avaliação mercadológica do imóvel maior do que a dívida tributária, dando o proprietário do imóvel plena e total quitação no negócio, apenas com a quitação dos tributos devidos, da forma que se apresenta no projeto de lei.

Finaliza dizendo que a realização do negócio jurídico é vantajosa ao município, pelo valor econômico, ambiental e de lazer que o imóvel representa.

Acompanha o PL: o Termo de Acordo de Dação em Pagamento; Laudo de avaliação de mercado elaborado pelo Eng^o Carlos Augusto Ely, CREA-RS 227175, no valor de R\$ 521.962,49 (quinhentos e vinte e um mil, novecentos e sessenta e dois reais e quarenta e nove centavos); a matrícula do imóvel assentada sob registro nº 25.962, no Registro de Imóveis comarca de Gramado; relatório ambiental de vistoria nº 134/2019; extratos financeiros das dívidas tributárias, cadastrados sob a matrícula nº 7118.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL está disposto em 07(sete) artigos, acrescido de parágrafos, em conformidade com o que a norma técnica orienta.

No que se refere ao prazo de vigência, que ficou estabelecido para entrar em vigor na data da publicação, também segue o disposto na LC 95/98 para leis de pequena repercussão, apresentando formatação adequada, ao nosso juízo, para a matéria que se apresenta.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a aquisição pelo município, de área de terras de particular, através de dação em pagamento de tributos municipais devidos pelo proprietário do imóvel.

Quanto à competência para legislar a matéria, a Lei orgânica assim estabelece:

“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

II – elaborar suas leis, expedir seus decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

III – administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, aceitar doações, legados, heranças e dispor de sua aplicação;

(...)

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;”

“Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XXII – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;

(...)

XXIV – propor ao Poder Legislativo o arrendamento, o aforamento ou a alienação de próprios municipais, bem como a aquisição de outros;

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Executivo Municipal normatização sobre

aquisição de bens imóveis, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Os bens públicos são aqueles que compõe o patrimônio público e que integram o patrimônio da administração pública direta e indireta, ou seja, são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, móveis ou imóveis.

Na Lei Orgânica Municipal os bens municipais estão definidos no art. 101, *in verbis*:

“Art. 101. São bens municipais todos os objetos móveis e imóveis, direitos e ações que a qualquer título pertençam ao município, além dos bens adquiridos, pertencem ao município as vias, praças, jardins, passeios, cemitérios, ou quaisquer outros logradouros públicos circunscritos ao seu território, salvo aqueles de domínio da União, do Estado ou de particulares.”

No mesmo sentido, o Código Civil, em seu artigo 99 e seguintes, assim os classifica:

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 dispendo 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.

A aquisição de bens pela Administração Municipal, visando agregar bens ao seu patrimônio, é medida permitida pela legislação, e pode ocorrer por duas vias: através da desapropriação do bem ou através de contrato de compra e venda.

A aquisição de imóvel, pela Administração, sempre demanda uma análise específica, por parte do administrador, sobre a necessidade pública que deverá ser atendida, especialmente se existem ou não peculiaridades na situação concreta que determinarão a escolha de apenas um determinado bem imóvel ou se há possibilidade de contratação existente entre opções diversas de imóveis que igualmente poderiam satisfazer a referida necessidade. Inclusive, cabe à Administração avaliar se a opção compra (aquisição) é realmente necessária e vantajosa.

No caso pontual, está evidenciado o interesse público na presente negociação. Conforme depõe a justificativa do PL, a área a ser adquirida possui significativo valor ambiental e paisagístico para a cidade, e está localizada em área estratégica dentro do Bairro Carniel, inclusive já servindo há anos como área de lazer à comunidade local, por ser uma área composta por um Lago, conhecido como “Lago da Carniel”.

Também o pagamento da área será feito através da quitação de impostos devidos pelo proprietário do imóvel, no caso a empresa “Hotel Vila Real Ltda.”, o que é positivo, vez que o Município adquire a área com o valor do crédito tributário (município empenha o valor do imóvel, e este mesmo valor retorna aos cofres públicos para quitação dos impostos), não impondo desembolso financeiro de novos recursos, aos cofres públicos. Se o Município optasse pela desapropriação da área, por exemplo, a indenização só poderia ser feita em moeda, com depósito “justo e prévio”, conforme determina a Constituição Federal, o que dificultaria imensamente a viabilidade da compra, vez que a avaliação apresentada da área supera meio milhão de reais.

Todavia, a regra para aquisição de bens pela Administração pública é sempre a licitação, assim definida na Constituição Federal, no seu art. 37, inciso XXI, assim disposto:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No mesmo sentido, o art. 2º da lei 8666/93, que institui as normas para licitação e contratos da Administração Pública, também define:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Entretanto, a mesma lei prevê algumas exceções, *in verbis*:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia” [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

Portanto, a licitação pode ser dispensada, desde que seja comprovada a especificidade do bem a ser adquirido, demonstrando amplamente os fatos que despertaram o interesse público e as condições para sua viabilidade.

Nesse sentido, também, é a doutrina de Marçal Justen Filho:

“A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. As características do imóvel, (tais como localização, dimensão, edificação, destinação etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha. Quando a Administração necessita de imóvel para destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível a competição entre particulares.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª edição, São Paulo: Dialética, p. 250/251).

Dito isso, importante referir que, quando o Poder Público optar pelo contrato de compra e venda, como é o presente caso, deverá atentar para os requisitos da lei civil (**bem, preço, consentimento e forma**) e do regime jurídico administrativo (**processo administrativo, prévia avaliação, lei específica de iniciativa do Poder Executivo**,

demonstração do interesse público, observância do devido procedimento licitatório, ressalvado este último a hipótese do inciso X do art. 24 da Lei n. 8666/93).

A exigência de lei autorizativa é o primeiro requisito a ser cumprido, de sorte que acertada a iniciativa da Administração Municipal no encaminhamento do presente PL, assim definida no art. 60, XXIV da Lei Orgânica:

A mesma exigência também está prevista no art. 104, exigida ainda aprovação por 2/3 dos vereadores, senão vejamos:

“Art. 104. A aquisição, alienação ou doação de bens imóveis dependerá de lei com aprovação mínima de 2/3 dos vereadores.”

Portanto, existindo a lei autorizativa, bem como a fundamentação do interesse público devidamente justificado, e a motivação para opção via compra e venda do imóvel, com a justificativa para dispensa de licitação, deverá o presente PL estar acompanhado ainda de avaliação prévia do bem a ser adquirido.

No caso pontual, nos parecem atendidos os requisitos acima referidos.

O interesse público foi amplamente demonstrado, conforme já referido, porquanto a manutenção da área de lazer, já integrada ao bairro, é de grande interesse da comunidade local. Também relevante observar o grande valor ambiental da área, que conforme relatório de vistoria realizado pela equipe da Secretaria do Meio Ambiente, refere lá existir um açude, que deve ser preservado nas suas condições naturais. Tal manifestação se baseia na apuração das espécies da flora que o lago abriga, servindo como zona de trampolim para a fauna local. Além disso, a declividade da área contribui para manutenção das APPs no sentido que o fluxo da água segue seu curso, partindo da direção da nascente para áreas mais baixas, ligando com fragmentos florestais maiores (matrizes), como Parque dos Pinheiros e Linha 28, facilitando o fluxo gênico e aumento da diversidade.

Desta forma, fica evidente a impossibilidade de ser aberta licitação para a aquisição do bem, visto que não existe outro imóvel no local com as características que esta área apresenta. Portanto, a viabilidade deste negócio, com indenização através da

quitação dos tributos devidos ao município, sem direito à indenização em moeda e com renúncia sobre qualquer valor excedente aos tributos devidos, só é possível neste caso, com este proprietário, razão pela qual justificada a opção pela compra direta do imóvel.

A avaliação prévia do imóvel também acompanha o PL, e demonstra um valor econômico, pela avaliação de engenheiro do município, superior a meio milhão de reais, ainda que no laudo não tenha sido avaliada as condições ambientais existentes, que impedem construções e que naturalmente impactam no valor econômico do imóvel. Todavia, ainda que pudesse alcançar este valor no mercado imobiliário, não recairá sobre o município obrigação de pagar (a diferença) no valor da avaliação, porquanto o proprietário aceita a condição de receber apenas a quitação dos tributos municipais devidos ao município, que conforme os extratos financeiros anexados ao PL, totalizam o montante de menos de duzentos mil reais, dando plena e total quitação ao negócio, nestas condições.

Tal medida é positiva, porquanto resguarda o município sobre obrigação de dispêndio de recursos orçamentários e financeiros que não dispõe (hoje só tem um crédito tributário sem liquidez e sem previsão, a curto prazo, de seu recebimento), agregando ao patrimônio público um imóvel de grande interesse público, pelas questões ambientais e de lazer à comunidade do bairro Carniel, conforme amplamente referido.

Por fim, esclarecer que não há necessidade de emissão de impacto financeiro orçamentário, previsto na Lei Complementar 101/200 – LRF, em razão de que a indenização proposta nesta negociação não envolve aplicação de recursos financeiros, não havendo comprometimento dos cofres públicos nem qualquer impacto sobre as finanças do município a referida operação, vez que a indenização prevista é apenas a quitação de impostos, conforme já se referiu. E, ainda que esta operação signifique empenhar o valor do negócio para a compra do imóvel, o mesmo valor retorna aos cofres públicos concomitantemente, para a quitação dos tributos devidos, efetivando a receita, que hoje é apenas um crédito tributário, sem nenhuma liquidez a curto prazo.

Alertamos, por fim, que, conforme dispõe o art. 104 da Lei Orgânica, a **aquisição**, alienação ou doação de bens imóveis dependerá de lei com **aprovação mínima de 2/3 dos vereadores**, portanto, qualificada.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 035/2019 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação.

Reitera-se a obrigatoriedade de 2/3 dos votos favoráveis, para aprovação do PL, cfe art. 104, Lei Orgânica.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, para Comissão de Orçamento, Finanças e Contas Públicas e, por fim, à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem Estar Social para emissão dos respectivos pareceres, e na sequência, e aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 21 de agosto de 2019.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402