

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 794

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

EXMO. SR. PRESIDENTE,

SENHORES VEREADORES:

RELATÓRIO:

De iniciativa do Poder Executivo, o Projeto de Lei Complementar nº 794, “Dispõe sobre a desafetação e a destinação de imóveis e autoriza o Poder Executivo a doar áreas de sua propriedade, ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, representado pela Caixa Econômica Federal, para fins de construção de moradias destinadas à alienação no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida PMCMV”.

A mensagem que o acompanha requer a sua aprovação em caráter de urgência.

Junta cópias: a) Declaração para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal que o projeto de lei em tela fica dispensada da apresentação de Impacto Orçamentário e Financeiro, tendo em vista que não haverá gasto de caráter contínuo ao Município. Também não se aplica a questão de renúncia de receita, pois os imóveis são de propriedade do Município e se beneficiam de isenções dos tributos; b) Junta Matrículas correspondentes aos imóveis descritos no Projeto de Lei, contudo, desatualizadas (A **matrícula de um imóvel** é atualizada sempre que ocorrem mudanças relevantes na propriedade, como transferências, constituição de ônus sobre o imóvel, entre outros eventos) c) Avaliações correspondentes.

A matrícula atualizada é válida pelo período de 30 dias.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICO

Primeiramente, há de se considerar que o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal determina:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes.

E algumas situações, nos limites impostos pela lei admite-se a contratação direta.

Sob esse aspecto, a Lei 14.133/2021, estabelece as hipóteses em que se autoriza a contratação sem licitação, é o caso do art. 76, I, b, cuja transcrição segue:

“Ar. 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, dispensada a realização de licitação nos casos de:

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;

(...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade de Administração Pública;

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata

o §1º do art. 6º da lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais.”

No tratamento aos bens públicos o art. 99 do Código Civil elenca três categorias de bens públicos: os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais.

Os de uso comum do povo são todos aqueles bens utilizados por toda a comunidade livremente, ou seja, não dependem de prévia autorização do Poder Público para sua utilização. Temos como exemplo os rios, mares, ruas, praças.

Os de uso especial são os bens destinados ao “cumprimento das funções públicas.” Têm utilização restrita e não podem ser utilizados livremente pela população, sejam eles bens móveis ou imóveis e como exemplo temos: as repartições públicas, os veículos oficiais, museus, cemitérios, entre outros.

Os bens dominicais (ou dominiais), são aqueles que integram o patrimônio público mas que podem ser disponibilizados inclusive com finalidades econômicas.

As matrículas não trazem as categorias dos bens que serão doados, mas o Projeto também trata da desafetação, pois alguns bens públicos podem ser desafetados, o que conduz à modificação do regime jurídico. Passam à categoria de bens dominicais e comportam alienação.

A desafetação é ato estatal unilateral, **cuja formalização depende de autorização legislativa**, por meio do qual o Município **altera o regime jurídico aplicável ao bem público, produzindo sua submissão ao regime de bem dominical**. Nesse sentido, é que acima citamos que as matrículas deveriam ser atualizadas.

Recebemos informações verbais de que as áreas são disponíveis, contudo, o Projeto indica que as mesmas estão sendo desafetadas.

A desafetação é o desligamento do bem da estrutura institucional e organizacional do Estado. O bem continua a ser público, mas deixa de ser aplicado para o desempenho das funções próprias do Município.

E para que o Poder Público possa alienar um de seus bens, existem alguns pressupostos como o interesse público, a autorização legislativa, a avaliação, dentre outros e a disponibilização de áreas dominiais.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é uma iniciativa habitacional do Governo Federal do Brasil, gerenciado pelo Ministério das Cidades, que oferece subsídios e taxas de juros reduzidas para tornar mais acessível a aquisição de moradias populares, tanto em áreas urbanas quanto rurais, com o objetivo de combater o déficit habitacional no País.

Após essas considerações iniciais, no tocante às vedações relativas aos processos eleitorais no Brasil, certamente é para atender ao princípio da moralidade, impedindo que o gestor público pratique atos com a finalidade de obter dividendos políticos.

O processo eleitoral no Brasil, regra geral, é regido pela Lei 9.504/97, que em seu art. 73, estabelece quais são as condutas vedadas em ano eleitoral

Especificamente à alienação de imóveis, verifica-se:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I-ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

(...)

IV- fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.”

A despeito do tema, há decisão do TSE:

“AGRAVO REGIMENTAL.RECURSO ESPECIAL. CONDUTA VEDADA DISTRIBUIÇÃO DE BENS, VALORES E BENEFÍCIOS EM PERÍODO VEDADO. RESSALVA DO ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. AUTORIZAÇÃO EM LEI E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXERCÍCIO ANTERIOR. REQUISITOS. MULTA. RAZOABILIDADE.AGRAVOS PARCIALMENTE PROVIDOS.

1.A instituição de programa social mediante decreto, ou por meio de lei, mas sem execução orçamentária no ano anterior ao ano eleitoral não atende à ressalva prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9504/97.

Quanto a isso, mais uma vez citamos o documento vindo do Executivo, cuja responsabilidade lhe é cabível: **“Declaração para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal que o projeto de lei em tela fica dispensada da apresentação de Impacto Orçamentário e Financeiro, tendo em vista que não haverá gasto de caráter contínuo ao Município. Também não se aplica a questão de renúncia de receita, pois os imóveis são de propriedade do Município e se beneficiam de isenções dos tributos;”**

Portanto, quanto ao prazo, a lei veda a doação no ano eleitoral, excepcionando, apenas, “programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.”

Em pesquisas realizadas no site da Prefeitura de Campo Limpo Paulista, obtivemos informações de que o Chamamento Público para escolha da empresa que fará o desenvolvimento do Programa Minha Casa Minha Vida no Município, iniciou-se no dia 09.05.2024 e o encerramento das inscrições deu-se em 10.06.2024 (documentos impressos dentro do Processo Legislativo 791).

Por outro lado, Ministério da Cidade manifestou-se através de uma publicação em 03/04/2024 a despeito da vedação do §10 acima, onde a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) **“consultou a área jurídica do Ministério, que se manifestou mediante a Nota n. 00291/2024/CONJUR-MCID/CGU/AGU(4945575), que o aporte de recurso financeiro ou doação de terreno por Estados, Municípios ou Distrito Federal como contrapartida na iniciativa Minha Casa Minha Vida Cidades, não se enquadra nas vedações previstas na legislação eleitoral. Portanto, não há impedimentos para a continuidade da iniciativa neste ano de 2024, quando ocorrerão as eleições municipais, porque há o pagamento das prestações por parte dos beneficiários, o que afasta a gratuidade exigida pela Lei para aplicação da vedação.”**

A gratuidade se configura pela ausência de contraprestação por parte do beneficiário, mas como se exige contrapartida, a gratuidade estará afastada.

Com a entrada em vigor da nova legislação do PMCMV, Lei 14.620, de 13 de julho de 2023, não há vedação relacionada ao período das eleições capaz de modificar as

orientações lançadas pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades ratificando os entendimentos elencados na Nota acima mencionada.

(...)

“Art. 81-A. A doação de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública a entidades privadas de públicas, durante todo o ano e desde que com encargo para o donatário, não se configura em descumprimento do §10, do art.73, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.”

Esta lei está sendo objeto de questionamento, por meio da ADI 7220, ainda subjudice e até o momento desta pesquisa não se sabe qual será a decisão da Corte Maior.

Demais observações acerca da matéria objeto deste Projeto, nos levou à linha de atendimento da Minha Casa, Minha Vida - Cidades, é regida pela Portaria MCID nº 1.295, de 05 de outubro de 2023, a qual nos reportamos parcialmente:

“Art. 1º Fica regulamentado, nos termos desta Portaria, o aporte de recursos públicos à linha de atendimento de provisão financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de que trata a Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.

Parágrafo único. As operações de que trata o caput devem observar as regulamentações vigentes para a linha de atendimento em que se inserem, ressalvado o disposto nesta Portaria.

Art. 2º Fica instituída a iniciativa PMCMV Cidades, composta pelas modalidades abaixo, caracterizada pelo aporte de recursos financeiros ou de terreno, cumulativamente aos demais descontos habitacionais concedidos pelo FGTS aplicáveis ao mutuário, quando for o caso, provenientes:

I - do Orçamento Geral da União, alocados por meio de emenda parlamentar - MCMV Cidades-Emendas;

II - de contrapartida financeira de Ente Público subnacional (estados, municípios e Distrito Federal), mediante instrumento celebrado entre esse Ente Público e o Agente Operador dos recursos e Agente Financeiro - MCMV Cidades-Contrapartidas; ou

III - de doação de terreno de Ente Público subnacional - MCMV Cidades-Terrenos.

Parágrafo único. A iniciativa tem a finalidade de:

I - ampliar o acesso ao financiamento habitacional, a partir da redução ou supressão do valor de entrada exigido ao mutuário nas operações de financiamento habitacional; ou

II - reduzir as prestações mensais, a partir da redução do valor a ser financiado pelos mutuários nas operações decorrentes de financiamentos habitacionais.

Art. 3º A iniciativa MCMV-Cidades se destina, uma única vez por beneficiário, ao atendimento de famílias que preencham os pré-requisitos para concessão de financiamentos a pessoas físicas definidos no art. 17 da Resolução nº 702, de 4 de outubro de 2012, do Conselho Curador do FGTS, e observem o art. 9º da Lei nº 14.620, de 2023, e demais regras para concessão de financiamentos habitacionais com recursos FGTS.

Art. 4º A iniciativa MCMV-Cidades contempla imóveis localizados no município a que se destina o recurso previsto no art. 2º desta Portaria e vinculados a operação de financiamento habitacional com recursos do FGTS, no âmbito dos Programas de Habitação Popular, conforme regramento da linha de atendimento de que trata esta Portaria.”

Como se pode notar, o MCMV - Cidades consiste no uso do FGTS associado ao aporte de recursos financeiros ou do fornecimento de terreno pelo ente público participante (é o caso do Projeto), afim de reduzir ou suprimir o valor da entrada exigida do mutuário, bem como diminuir o valor das prestações mensais mediante a redução do valor total financiado.

Portanto, a exceção do artigo 10 da Lei Eleitoral, é justamente para permitir a continuidade da política habitacional para fins de enquadramento do PMCMV, já em execução orçamentária no exercício anterior pela União.

(Consultas poderão ser feitas em <https://supersapiens.agu.gov.br>).

O Tribunal Superior Eleitoral, através do Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 3173-48.2014.6.14.0000, decidiu:

(...)

“Todavia, consoante a jurisprudência deste Tribunal, inexistente afronta ao inciso IV na hipótese em que não há distribuição gratuita de bem ou serviço de caráter social, como no caso do Minha Casa Minha Vida, em que se exigem contrapartidas - inclusive financeiras - dos beneficiários(...). O que se veda não é o exercício de assessoria - a título gratuito ou oneroso - visando auxiliar eleitores de baixa renda a obter a casa própria, mas sim a exploração dessa atividade com fins nitidamente eleitoreiros (...).”

Finalmente, ainda que na doação com encargo haja fundamento para afastar a vedação da lei eleitoral, deve a Administração agir com muita cautela, demonstrando, no respectivo processo administrativo, a existência efetiva do referido encargo, com as consequências de seu descumprimento, da mesma forma descrita neste Projeto.

CONCLUSÃO:

De todo modo, informamos novamente de que as matrículas não se encontram atualizadas e que todo documento trazido no processo anterior, foi pesquisado por servidores desta Casa, como no presente caso, em que obtivemos informações (documentos anexos) de que a área Inscrita no Município sob nº 03.260. 002.002, objeto da matrícula 137.081, recebeu desdobramentos através das inscrições 003260002006; 003260002007 e 003260002008.

A manifestação jurídica levada a efeito foi de natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode adotar ou não, a orientação exposta no parecer.

Para a tramitação do Projeto, este deverá observar o Regimento Interno desta Edilidade e contar com os pareceres favoráveis das Comissões Permanentes de Justiça e Redação; Finanças, Contas e Orçamento; Obras e Serviços Públicos e Saúde e Assistência Social.

A Comissão de Obras e Serviços Públicos poderá, caso considere oportuno, pesquisar junto ao Executivo, obtendo maiores informações sobre as questões abordadas neste parecer.

O mérito, que abrange a oportunidade e a conveniência, pertence ao Soberano Plenário.

A eventual aprovação da matéria submetida à apreciação do Legislativo dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos Vereadores, segundo o art. 188, IV, do Regimento Interno desta Edilidade e art. 43 da Lei Orgânica do Município.

É o parecer.

Sala das Sessões, 29 de outubro de 2024.

Suely Belonci Vellasco

advogada