



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

### PROJETO DE LEI Nº 2.984, DE 2008

**Dispõe sobre o direito de preferência à aquisição de bens imóveis dominicais pertencentes às entidades que integram a Administração Pública federal, nas condições que menciona, e dá outras providências.**

Autor: Deputado HUGO LEAL

Relator: Deputado ASSIS MELO

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ARMANDO VERGÍLIO**

#### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 2.984/2008, de autoria do Deputado Hugo Leal, conforme se depreende do texto e também do Relatório do Senhor Relator “[...] *tem por objetivo conceder preferência, na aquisição de imóveis dominicais de propriedade da União ou de suas entidades da administração indireta, às pessoas físicas ou jurídicas que os estejam ocupando regularmente há pelo menos dez anos. Nos termos do parágrafo único do art. 2º do projeto, a ocupação não poderia ser tida como regular quando decorrente de atos violentos ou clandestinos, ou ainda quando existentes débitos em atraso referentes à ocupação [...]*”.

A proposição foi distribuída, sujeita à apreciação conclusiva, às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público, foi designado relator da proposição o Deputado Assis Melo, que em seu parecer votou, quanto ao mérito do projeto, pela REJEIÇÃO. Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

É o relatório.



## **II – VOTO**

Quanto ao Relatório apresentado pelo Deputado Assis Melo, na condição de Relator da matéria nesta Comissão, não há reparos a fazer. Não obstante, quanto ao teor expresso no VOTO DE RELATOR, entendemos encontrar-se incompleto, porquanto não examinou com a devida atenção.

Inafastável, para manifestação quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 2.984/2008, ter afinidade e conhecimento da realidade da gestão do patrimônio imobiliário na Administração Pública e das iniciativas que vêm sendo tomadas, inclusive no âmbito da União, para o enfrentamento dos problemas nessa área.

Tais fatos possivelmente tenham prejudicado a manifestação do Senhor Relator quanto ao mérito, que foi pela rejeição, o que discordamos pelas razões que expomos abaixo.

### **Conforme se infere da Justificação do Projeto de Lei:**

“Os bens imóveis pertencentes às entidades que integram a Administração Pública, além de constituírem recursos materiais essenciais para o atendimento do interesse público por meio da prestação de serviços públicos, do fomento e de outras atividades visando a implementação de políticas públicas, também são importantes fontes de receita enquanto não estão destinados ao uso especial ou ao uso comum do povo, conforme prevê o art. 99 do Código Civil.

Como fonte de receitas, faz-se necessário destacar que está longe de concorrer com as receitas de natureza tributária, cujos valores arrecadados são muito maiores.

De qualquer modo, o Estado não deve ter como finalidade a administração de imóveis, como se imobiliária fosse. Esta administração, a ser realizada da melhor forma possível, dando cumprimento às normas e princípios que regem esses bens, deve servir para proporcionar, nos termos da finalidade a que estão vinculados, o máximo de benefícios à coletividade, direta ou indiretamente.

Partindo deste pressuposto, se por mais de dez anos o bem imóvel esteve regularmente ocupado, cumprindo a sua finalidade social, institucional ou econômica, pode ser presumido que a Administração não precisa do bem para outra finalidade e o mais conveniente é aliená-lo ao ocupante regular.

Neste caso, ainda é preciso lembrar que há diversas situações em que para a consolidação das políticas públicas implementadas por meio da destinação dada ao imóvel ou para a geração de recursos necessários ao investimento em outras áreas de atuação do Estado, a melhor solução também é a alienação do bem ao seu ocupante regular.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

No entanto, a Lei Federal nº 8.666/93, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, ao não prever como hipótese de dispensa de licitação esta alienação ao ocupante regular, desde que cumpridas determinadas condições, engessa a Administração impedindo que seja adotada tal providência.

Acresce que, até mesmo a hipótese do direito de preferência previsto nos artigos 27 a 34 da Lei nº 8.245, de 18.10.91, que “Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes”, não se aplica aos bens imóveis públicos, por força do disposto no art. 1º, “a”, 1 da mesma lei, e nem mesmo aos imóveis das empresas públicas e sociedades de economia mista locados em áreas urbanas, por falta de previsão na legislação de licitações e contratos administrativos.

No que diz respeito ao regime jurídico dos bens públicos, os arts. 98 a 101 do Novo Código Civil aprovado pela Lei nº 10.406, de 10.01.2002, dispõem na forma abaixo:

*'Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.*

*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.*

*Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.*

*Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.'*

No caso da União, esta pessoa política tem legislado sobre o direito de preferência a exemplo das normas constantes dos arts. 13, 14, 15, 16 e 17 da Lei nº 9.636, de 15.05.98, referentes ao aforamento ou à cessão de uso



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

onerosa de seus imóveis dominicais situados em zonas sujeitas ao regime enfiteutico; da norma prevista no § 3º do art. 24, também da Lei nº 9.636/98, referente ao direito de preferência do cessionário de direito real ou pessoal, o locatário ou arrendatário que esteja em dia com suas obrigações junto à SPU, bem como o expropriado, para adquirir imóvel em condições de igualdade com o vencedor da licitação; e das normas constantes dos arts. 12 e 13 da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, referentes ao direito de preferência à aquisição de imóveis não operacionais da extinta RFFSA.

A rigor, estas normas federais criaram uma modalidade de dispensa de licitação aplicada tão somente nesses casos, que inclusive não alcança os ocupantes regulares dos bens particulares, pertencentes às entidades de direito privado que integram a Administração Pública Federal, nem tampouco os ocupantes regulares dos bens imóveis pertencentes às entidades que integram as Administrações Públicas estaduais, distrital e municipais.

Alteração da Lei nº 8.666/93, com o acréscimo de uma alínea "i" e a previsão legal da possibilidade de, por lei de iniciativa da pessoa política titular do bem ou controladora da entidade da administração indireta titular do bem, o direito de preferência de que trata esta lei também beneficiar os ocupantes regulares das demais entidades públicas, constitui providência que continua a render homenagem ao princípio da função social da propriedade, ao proporcionar aos ocupantes regulares desses imóveis uma oportunidade para consolidar o uso que já vêm fazendo dos imóveis há muitos anos.

Para facilitar o exercício deste direito, sem prejuízo da autonomia administrativa e financeira que têm o BNDES e a Caixa Econômica Federal, e sem pretender dispor, de nenhum modo, sobre atribuições de entidades da Administração Pública Federal, é acrescentada à presente proposição um dispositivo autorizativo para as referidas instituições abrirem linhas de crédito visando financiar a aquisição de imóveis enquadrados nas situações previstas. Trata-se, portanto, de dispositivo tão somente autorizativo, cuja operacionalização certamente dependerá da prática de atos no âmbito do Poder Executivo Federal e das Instituições autorizadas.

Portanto, o presente Projeto de Lei, que "dispõe sobre o direito de preferência à aquisição de bens imóveis dominicais pertencentes às entidades que integram a Administração Pública federal, nas condições que menciona, e dá outras providências", não inova neste assunto, mas tão somente estende a possibilidade do exercício do direito de preferência por parte de outros ocupantes regulares e regulamenta melhor a matéria, na medida que impõe determinadas condições para o exercício do direito, indo ao encontro dos princípios que regem a administração desses bens, homenageando em especial os princípios da função social da propriedade e da estabilidade das relações jurídicas."



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Observa-se, portanto, que nenhum argumento constante da Justificação apresentada foi levado em consideração pelo Senhor Relator, que se limitou a transcrever e comentar o pequeno trecho da justificação abaixo transcrito:

“Alteração da Lei nº 8.666/93, com o acréscimo de uma alínea “i” e a previsão legal da possibilidade de, por lei de iniciativa da pessoa política titular do bem ou controladora da entidade da administração indireta titular do bem, o direito de preferência de que trata esta lei também beneficiar os ocupantes regulares das demais entidades públicas, constitui providência que continua a render homenagem ao princípio da função social da propriedade, ao proporcionar aos ocupantes regulares desses imóveis uma oportunidade para consolidar o uso que já vêm fazendo dos imóveis há muitos anos.”

Sobre o trecho sustenta a seguinte argumentação:

“É questionável, porém, que a alienação a ocupante regular do imóvel, de que trata o projeto, possa ser assim fundamentada, uma vez que não se propõe restrição alguma com respeito à renda do ocupante, que pode ser tanto pessoa física como jurídica, nem quanto ao tamanho ou ao valor do imóvel ocupado sobre o qual incidiria a preferência.

A excessiva amplitude do direito que se pretende instituir em favor dos ocupantes contrasta com as hipóteses de alienação de bens públicos que já encontram respaldo no art. 17, I, “f” e “h” da referida Lei nº 8.666, de 1993, que vigora com a seguinte redação:

[...]

Nessas circunstâncias, entendo ser contrária ao interesse público a pretendida adição de alínea, com o fito de dispensar a licitação para alienar imóveis públicos a seus ocupantes regulares, sem especificar restrições que justifiquem o alegado caráter social da medida. Ainda mais quando se propõe que o pagamento possa ser efetuado em até 20 anos.”

Mas o Senhor Relator confunde, no caso, interesse social e interesse público. E não leva em consideração a amplitude do conceito de função social da propriedade. Senão vejamos.

Em primeiro lugar, no Estado de Direito, é lei que determina as hipóteses de interesse público que conformam a atuação do administrador público. No caso, estamos no âmbito do processo de elaboração legislativa.

Considerando a legislação em vigor, não temos dúvidas de que o princípio da função social da propriedade aplica-se aos bens imóveis pertencentes à Administração Pública, não apenas devido aos seus fundamentos constitucionais e infraconstitucionais, mas também por tratar-se de finalidade estabelecida em lei geral, com aplicação que não deve ser restrita aos bens particulares. Quanto a tal princípio, ainda que não seja competência nesta Comissão, mas ilustrativamente, merecem destaque o disposto no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal combinado com o § 1º do art. 1.228 do Código Civil:



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

“Art. 5º.[...]

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...]”

“Art. 1228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. [...]”

Em face do conteúdo do § 1º do art. 1228, não há dúvidas de que a utilização do imóvel, inclusive em finalidades econômicas, não importando a renda do ocupante, ocorrerá em muitas situações em consonância com o princípio da função social da propriedade, que não está restrito ao uso habitacional ou social.

No âmbito da União, cujo Órgão Gestor de seu patrimônio Imobiliário, a Secretaria do Patrimônio da União, tem como Missão “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”. Nota-se a preocupação de compatibilizar a função original patrimonial ou financeira dos bens dominicais com o princípio da função social da propriedade, que não se restringe tão somente às atividades de interesse social. Tal aspecto, da gestão patrimonial no âmbito da União, fica evidente quando examinamos o que o Regulamento (Decreto nº 3.725, de 10/01/2001) dispõe sobre hipóteses de efetivo aproveitamento de terreno para fins de inscrição de ocupação:

“Art. 2º Considera-se para a finalidade de que trata o art. 6º da Lei nº 9.636, de 1998:

I - efetivo aproveitamento:

- a) a utilização de área pública como residência ou local de atividades comerciais, industriais ou de prestação de serviços, ou rurais de qualquer natureza, e o exercício de posse nas áreas contíguas ao terreno ocupado pelas construções correspondentes, até o limite de duas vezes a área de projeção das edificações de caráter permanente; e
- b) as ocorrências e especificações definidas pela Secretaria do Patrimônio da União; [...]”

O direito de preferência que se pretende instituir em favor dos ocupantes, após dez anos de ocupação regular, não é de “excessiva amplitude” e não contrasta com as hipóteses de licitação dispensada, dispensa de licitação ou inexigibilidade de licitação que já encontram respaldo na Lei Federal nº 8.666/1993.

Conforme bem sustentado na JUSTIFICAÇÃO da proposição, direito análogo já existe há anos, sem que tenha sido questionado, quando estamos diante de imóveis da União, que legislou sobre hipóteses de direito de preferência em normas constantes dos arts. 13, 14, 15, 16 e 17 da Lei nº 9.636/1998, referentes ao



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

aforamento ou à cessão de uso onerosa de seus imóveis dominicais situados em zonas sujeitas ao regime enfiteutico; na norma prevista no § 3º do art. 24, também da Lei 9.636/1998, referente ao direito de preferência do cessionário de direito real ou pessoal, o locatário ou arrendatário que esteja em dia com suas obrigações junto à SPU, bem como o expropriado, para adquirir imóvel em condições de igualdade com o vencedor da licitação; e nas normas constantes dos arts. 12 e 13 da Lei nº 11.483/2007, referentes ao direito de preferência à aquisição de imóveis não operacionais da extinta RFFSA.

Esta iniciativa legislativa permite ampliar este direito no âmbito da União, estendendo-o àquelas pessoas que estejam ocupando regularmente, há mais de dez anos, quaisquer bens imóveis dominicais de titularidade das entidades que integram a Administração Pública. Para tanto dispõe sobre a matéria; com transparência, insere na Lei nº 8.666/1993, como uma das hipóteses de licitação dispensada, *“a alienação ao ocupante regular, na situação de exercício de direito de preferência, na forma prevista em lei”*; e para que o direito não ficasse restrito aos imóveis da União e de entidades vinculadas, porém respeitando o regime jurídico dos bens públicos e a autonomia dos demais entes da Federação disporem sobre os seus bens, foi previsto no art. 8º do projeto que *“lei de iniciativa de Estado, do Distrito Federal ou de Município, titular do bem ou controlador de entidade da administração indireta titular do bem, poderá dispor sobre o exercício do direito de preferência à sua aquisição pelo respectivo ocupante regular.”*

O Senhor Relator acrescenta que *“tampouco considero ser justificável a concessão da preferência proposta, quando a alienação do imóvel for precedida de licitação, por implicar em tratamento desfavorável aos demais participantes do certame”*. Sustenta, por conseguinte, que *“a alienação de imóveis públicos, ainda que dominicais e sob ocupação há muitos anos, deve ser tratada com cautela, de modo a evitar a concessão de direitos de caráter excepcional em favor de pessoas ou empresas que já desfrutem, muitas vezes, de privilegiada condição econômica”*.

Uma vez mais o Senhor Relator demonstra desconhecer a legislação federal em vigor, que já dispõe sobre hipóteses em que é previsto o exercício de direito de preferência, mesmo quando a alienação do imóvel deve ser precedida de licitação, sobre as quais já nos referimos anteriormente e manifesta certo preconceito com a utilização dos bens imóveis pertencentes às entidades que integram a Administração Pública em finalidades econômicas. Pretende restringir onde a legislação atual, nacional ou de cada ente que integra a Federação com relação aos respectivos bens, não distingue. Há previsão para utilização de bens imóveis públicos ou bens de entidades que integram a Administração Pública Indireta com personalidade jurídica de direito privado, seja para fins sociais, seja para fins econômicos. O que varia regra geral é a onerosidade e/ou encargos que a pessoa física ou jurídica interessada irá suportar.

Esta iniciativa legislativa deixa claro que o exercício do direito de preferência deve dar-se mediante o pagamento do valor de mercado do bem, fixado em avaliação oficial. Não há gratuidade. Tão somente é prevista a possibilidade – e não obrigatoriedade – do pagamento parcelado e de financiamento para a aquisição. Isto



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

porque certamente irão surgir situações em que irá atender ao interesse público o incentivo à aquisição mediante o exercício do direito de preferência.

Ademais, por oportuno, ressalte-se que a Secretaria do Patrimônio da União, no caso dos bens imóveis da União, já enfrenta inúmeras dificuldades na gestão do patrimônio imobiliário sob sua responsabilidade, não havendo razão que justifique manter no patrimônio da União milhares de bens imóveis que já têm destinações consolidadas, que atenderam ao interesse público, seja nos momentos em que foram fixadas as destinações, por ocasião das transferências do uso privativo, seja nos momentos em que foram admitidas as destinações, por ocasião das regularizações de ocupação.

Aliás, o mesmo incentivo para a alienação de imóveis da União que já têm utilização consolidada deve ocorrer quanto aos terrenos de marinha e acrescidos já aforados, por meio da remição dos respectivos aforamentos, fato este que só vai acontecer após a regulamentação do disposto no § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à expressão “faixa de segurança”.

Diante do exposto, utilizo-me da faculdade assegurada regimentalmente, para expor opinião divergente em relação à do Senhor Relator e, apresentar VOTO EM SEPARADO, pela APROVAÇÃO do PL nº 2.984/2008, cujas considerações e argumentos ora submetermos à apreciação dessa Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público.

Sala da Comissão, em        de        de 2013.

Deputado Armando Vergílio