

PROJETO DE LEI N.º _____, DE 2021

(Do Sr. CARLOS BEZERRA)

Altera o artigo 98 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil Brasileiro.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 98 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002(Código Civil Brasileiro), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 98 são públicos os bens do domínio nacional pertencentes à pessoa jurídica que compõem a Administração Pública direta e indireta: Todos os outros são particulares seja qual for a pessoa a quem pertencerem”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Para tanto nos valem do importante e didático artigo doutrinário publicado na revista Justilex, em sua edição de agosto de 2002, ainda atual, de autoria da advogada Flávia de Paiva Medeiros, que é mestre em direito constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Por fundamentar muito bem o nosso propósito ao apresentar essa proposição, pedimos vênias para reproduzir, a seguir, na íntegra, o mencionado artigo, que consubstancia as justificativas para a necessária alteração que ora propomos no artigo 98 do Código Civil Brasileiro.



□

“A Penhorabilidade dos bens públicos, por Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira

Antes de falarmos a respeito das características dos bens públicos, é mister estabelecermos o conceito e as espécies dessa categoria de bens.

Há dois conceitos para bens públicos, sendo um amplo e um restrito.

Conforme estabelece o art. 98, do novo Código Civil são públicos os bens de domínio nacional, pertencentes as pessoas jurídicas de direito público interno. Todos os demais bens, independentemente, da pessoa a quem pertençam são particulares.

Tal conceito esboçado acima é civil.

Impende, todavia, esboçar esse conceito à luz do Direito administrativo, que estabelece um conceito amplo para os bens públicos.

Assim sendo, são públicos todos os bens corpóreos ou incorpóreos, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais.

Nem o Código Civil vigente, nem o que vigorará trata dos bens pertencentes às entidades fundacionais e às empresas estatais, certamente, porque inexistiam tais entidades ao tempo da elaboração do CC vigente, bem como por não ter sido dada a atualização devida ao Código civil que irá vigorar no próximo ano.





É bem verdade que cada disciplina jurídica tem as suas peculiaridades, mas o Direito é um só, de modo que devemos propugnar, tanto quanto possível, por uma unificação de conceitos.

Faz-se tal afirmação, porque, embora a terminologia utilizada pelo art. 98 seja diversa da utilizada pelo art. 65, do Código Civil vigente, dizem a mesma coisa. Na categoria das pessoas jurídicas de direito público interno, estão incluídas apenas os denominados entes administrativos, que compreendem a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e as autarquias. Nas pessoas jurídicas de direito público interno não se incluem as empresas estatais e as fundações que são pessoas jurídicas que compõem a estrutura administrativa pública brasileira, mas as quais se aplicam o regime de direito privado.

Por essa razão, pode-se dizer que o conceito civil dos bens públicos restrito, apresentando-se, inclusive, incompatível com a própria classificação desses bens proposta pelo art. 99, do Código Civil de 2002, quando esse artigo no parágrafo único prescreve que, se a lei não dispuser em sentido contrário, os bens pertencentes as demais pessoas jurídicas de direito público as quais tenha sido atribuída a estrutura de direito privado são dominiais.

Na verdade o objetivo do legislador ao fazer essa prescrição, foi o de considerar dominiais os bens pertencentes as demais pessoas jurídicas que compõem a estrutura administrativa pública brasileira, mas que regidas pelo direito privado, posto que os bens pertencentes as empresas estatais e às fundações não deixam de ser públicos dominiais.





Verifica-se, ainda, que o legislador, ignorando a própria estrutura administrativa pública brasileira, ao utilizar a terminologia “pessoa jurídica de direito público”, tanto no art. 98, quanto no art. 99, parágrafo único, quis fazer referência a todas as pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública brasileira. Por isso, seria acertado tecnicamente que o legislador tivesse atribuído a seguinte redação ao art. 98, do Código Civil de 2002 : “São públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública direta e indireta todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a quem pertencerem”

Tal redação elimina a incompatibilidade entre o conceito fornecido pelo Código e a classificação por ele mesmo esboçada, como também teria permitido a adequação do dispositivo legal civil às disposições constitucionais que regem a matéria principalmente, o art. 37, da constituição brasileira vigente.

Espécies de bens públicos

Procuraremos, tanto quanto possível, propor uma compatibilização entre a classificação civil e a classificação administrativa. O art. 99, do novo Código Civil divide os bens públicos da seguinte forma.

Bens de uso comum do povo (bens do domínio público) são aqueles que podem ser utilizados por qualquer particular, desde que observados os regulamentos, já que, em última análise, constituem bens de toda a coletividade. Ou, no dizer de alguns doutrinadores, bens que, embora pertencentes ao Estado podem ser usados por toda a coletividade. A enumeração legal é meramente exemplificativa:



□

Bens de uso especial (bens patrimoniais indisponíveis ou bens do patrimônio administrativo) são aqueles que se prestam à realização de serviços pela pessoa jurídica de Direito Público, constituindo, por conseguinte, o aparelhamento administrativo do ente estatal, tais como os edifícios destinados às instalações das repartições públicas;

Bens dominiais (bens patrimoniais disponíveis) são aqueles que integram o patrimônio do Estado como se fossem bens particulares, podendo ser alienados da mesma forma que os particulares os alienaria, ou seja, integram o patrimônio do Estado como bens de objeto real ou pessoal.

Entendemos que os bens, formadores do patrimônio das empresas estatais, encontram-se nessa última categoria de bens, malgrado os administrativistas os classifiquem como bens públicos com destinação especial, criando mais uma vez uma incongruência terminológica entre os conceitos civis e os conceitos administrativos, já que, para o Direito Civil, bens de uso especial são aqueles que compõem o aparelhamento administrativo do ente estatal. Tais incongruências poderiam ser evitadas, pois uma compatibilização entre esses dois ramos da ciência jurídica é plenamente possível para a unidade do próprio fenômeno jurídico e, principalmente, tendo em vista que o Direito Administrativo parte da conceituação civil para os bens públicos.

Os bens pertencentes às empresas estatais e às fundações são bens públicos dominiais, porque podem ser alienados ou onerados, independentemente, de lei especial se móveis. Se imóveis, a sua alienação pressupõe autorização legislativa (art. 17, I, da Lei nº 8.666/93). Tais bens sujeitam-se, inclusive, a penhora por dívidas da entidade a que estão





vinculados, configurando , pois, espécie de bens públicos dominiais que são administrados por uma pessoa jurídica de direito Privado, integrante da Administração Pública descentralizada.

Características dos bens públicos

Os bens públicos apresentam algumas características:

Inalienabilidade (art. 100, CC), segundo a qual os bens públicos não podem ser transferidos do domínio público para o particular, enquanto forem úteis à satisfação do interesse público. Tais bens somente perdem essa características nos casos e formas prescritos em lei. O Código de 2002 excluiu a inalienabilidade com relação aos bens de uso comum do povo e aos especiais.

É mister lembrar que, embora os bens pertencentes às empresas estatais sejam públicos na categoria dos dominiais, podem ser alienados porque a própria lei instituidora da entidade, bem como o seu estatuto regulador, via de regra, preveem essa possibilidade, a fim de permitir que a empresa estatal alcance os fins a que se propôs por meio da alienação do seu patrimônio.

Uma exceção a essa regra é a do art. 188, da CF/88 que trata da possibilidade de compatibilização de terras públicas e devolutas com a política nacional de reforma agrária.

Imprescritibilidade (art. 183, §3º c/c 191, CF 88 e art. 102, CC 2002), que consiste na impossibilidade de os bens públicos serem usucapidos. Tal característica decorre da primeira, porque a consumação da prescrição aquisitiva





importa transferência do bem do patrimônio de uma determinada pessoa para o patrimônio de outra.

Vale salientar que, em caso de abandono pelas empresas estatais do patrimônio que lhes foi destinado pelo ente criador, os bens que o compõem não poderão ser usucapidos, porque retornam ao patrimônio que da entidade criadora, perdendo, por conseguinte, a característica de bens públicos dominiais e readquirindo a característica de bens públicos ou de uso comum ou de uso especial, guardando-se, pois, perfeita compatibilidade com a prescrição do art. 102, CC.

Impenhorabilidade (art. 649, I, do CPC), que significa que os bens públicos não podem ser objeto de penhora, já que ela consiste em um ato que precede a alienação judicial em hasta pública.

A impenhorabilidade dos bens públicos

Pelo sistema do Código Civil vigente, costumou-se convencionar que os bens públicos são impenhoráveis, justamente, porque o código no art. 67 estabelecia que os bens enumerados no art. 66, somente perderiam a característica da inalienabilidade nos casos e formas prescritos pela lei. Estendia-se, assim, a característica da inalienabilidade a todos bens públicos.

O novo Código trouxe uma sucinta, porém significativa inovação no art. 101, ao permitir a alienação dos bens públicos dominiais. O regime do Código de Processo Civil atual, com base no que prescrevia o código civil vigente, determina que, nas execuções contra a fazenda pública, todo e qualquer pagamento deve ser feito por meio de precatório e no caso de preterição do direito do credor deve ser efetuado o





sequestro da quantia necessária ao pagamento do débito (arts. 730 e 731, do CPC).

É mister, a partir de agora, pensar na possibilidade de penhora dos bens públicos, principalmente, tendo em vista o que dispõe o art. 100, da Constituição Federal de 1988, que abre uma exceção ao pagamento por precatório dos débitos da Fazenda Federal, Estadual e Municipal com relação às verbas de caráter alimentar, que são especificadas, no mesmo artigo, no § 1º- A.

A penhorabilidade dos bens públicos

É cediço que o pagamento por precatório demanda inclusão no orçamento fiscal e isso acarreta inúmeros inconvenientes temporais para o credor, além de que é prática corrente o devedor subverter a ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

A possibilidade de penhora dos bens públicos dominiais das pessoas jurídicas de direito público abriria para o credor, nas condenações que tenham por objeto verba de natureza alimentícia, um enorme benefício, visto que, a Fazenda Pública, da mesma forma que o particular, seria, no processo de execução, citado para pagar ou nomear bens à penhora. Admitindo-se essa hipótese, os bens oferecidos pela Fazenda ou penhorados pelo oficial de justiça teriam, necessariamente, que ser bens dominiais, isto é, bens que componham o patrimônio disponível do ente administrativo, porque com relação a eles, a pessoa jurídica de direito público atua como se particular fosse.





Os processualistas e administrativistas podem, inclusive, dizer que a penhora dos bens públicos dominiais e sua consequente alienação judicial ferem o princípio da legalidade, na medida que o Código civil de 2002, no art. 101, faz referência às exigências da lei para que os bens citados possam ser alienados.

Inexiste violação ao princípio constitucional mencionado, porque a lei já existe e é a Lei de licitações (Lei nº 8.666/93) que prevê como modalidade de licitação o leilão. O objetivo da licitação é selecionar a melhor proposta para o ente público, o que se observa hasta pública, tanto na modalidade de leilão, quanto na modalidade de praça, não havendo, portanto, contrariedade ao princípio constitucional da legalidade que norteia a Administração Pública brasileira.

Pode parecer teratologia jurídica, uma vez que nos acostumamos com a tão sustentada impenhorabilidade dos bens públicos. Todavia, devemos meditar no seguinte exemplo: suponha-se que uma prefeitura municipal tenha em seu patrimônio um casa, que não esteja afetada ao interesse público, razão pela qual a Edibilidade resolveu aluga-la a um particular, já que não age, nesse caso, valendo-se do seu poder de império. É de se admitir, partindo do conceito de bens públicos dominiais e do art. 101, do CC/2002, que, em caso de condenação a pagamento de verba alimentar, como, por exemplo, a de natureza salarial, possa o exequente pedir penhora da dita casa, para ver seu crédito satisfeito, vez que a verba alimentar, não pode ficar sujeita aos largos prazos do precatório e da inserção no orçamento, sob pena de se subverter o princípio fundamental da dignidade humana(art. 1º, III, da CF/88).





Não há nenhum inconveniente do ponto de vista do processo de execução, vez que se trata de aplicar ao ente administrativo as mesmas disposições que se aplicam ao particular. A adoção do que ora se sugere também não frustra as disposições do art. 730 e 731, do CPC, pois, se, por acaso, o bem público dominial for levado à hasta pública e, em não se obtendo a sua alienação judicial, nada impede que seja feito o sequestro da quantia necessária ao pagamento do débito. Trata-se somente de compatibilizar o disposto no Código Civil ao processo de execução especificamente proposto para a Fazenda Pública.

Se por um lado, elimina, para o credor, os prazos de inserção na lei orçamentária, para o devedor, o poder público, abre a possibilidade de não ver, de imediato, sequestrada quantia necessária ao pagamento do débito, visto que, antes do sequestro, terá oportunidade para nomear a penhora bens que componham o seu patrimônio disponível, ou seja, bens dominiais.

Com relação aos bens que compõem o patrimônio das fundações e das empresas estatais não há o que se questionar, porque esses bens compõem o patrimônio disponível desses entes administrativos.

É indispensável que comecemos a pensar em tal possibilidade, uma vez que ela abrevia os inconvenientes dos precatórios e da inserção orçamentária, ao mesmo tempo em que traz benefício para o ente público, como também harmoniza a disposição civil com a disposição constitucional do art. 100 no que se refere aos débitos do Poder público de natureza alimentar.





Ora, se o bem não está afetado ao interesse público, é porque compõem o patrimônio disponível do ente administrativo, podendo o credor de verba alimentícia pedir a penhora de tal bem, com a conseqüente venda judicial, para ver satisfeito o seu crédito. “

Assim sendo, nossa legislação estará por certo, em convergência com as mais modernas práticas de governança, “ uma vez que ela abrevia os inconvenientes dos precatórios e da inserção orçamentária“.

Desse modo, esperamos contar com o indispensável apoio de nossos pares para o aprimoramento desta proposição durante sua tramitação nas comissões temáticas desta casa.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado CARLOS BEZERRA



2016-14747

□

Apresentação: 17/11/2021 17:44 - Mesa

PL n.4063/2021



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Bezerra
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213934546200>



* CD 2 1 3 9 3 4 5 4 6 2 0 0 *