

PROJETO DE LEI N^o , DE 2008
(Do Sr. HUGO LEAL)

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.

e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei regula o direito de preferência à aquisição de bens imóveis dominicais pertencentes às entidades que integram a Administração Pública federal.

Art. 2º A pessoa física ou jurídica, que ocupe regularmente, há mais de dez anos, bem imóvel dominical de propriedade da União, de autarquia, de fundação, de sociedade de economia mista e de empresa pública, todas integrantes da Administração Pública federal, tem direito de preferência à aquisição de seu domínio pleno ou domínio útil.

Parágrafo único. Não será considerada regular a ocupação:

I – decorrente de atos violentos ou clandestinos;

II – cujas obrigações assumidas em justo título não houverem sido cumpridas, senão depois do reconhecimento desse descumprimento e da assinatura de instrumento que garanta o pagamento de valores ou o cumprimento dos encargos em atraso.

Art. 3º Quando para alienação do domínio pleno ou do domínio útil do bem imóvel for exigida licitação, o direito de preferência só poderá ser exercido pelo maior preço ofertado no procedimento licitatório, deduzido o valor das benfeitorias comprovadamente realizadas pelo ocupante regular.

Art.4º No exercício do direito de preferência previsto nesta lei deverá ser respeitado o valor de mercado, atribuído ao domínio pleno ou ao domínio útil, fixado em laudo de avaliação subscrito por no mínimo dois profissionais legalmente habilitados para esse fim.

Parágrafo único Na avaliação prevista no caput deverá ser observado o que dispuser a legislação em vigor e o instrumento jurídico que autorizou a ocupação, no que se refere às benfeitorias.

Art. 5º A remição do foro de bem imóvel público far-se-á em acordo com a legislação específica da matéria.

Art. 6º O inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido da seguinte alínea “I”:

“Art. 17.

.....

I -

i) alienação ao ocupante regular, na situação de exercício do direito de preferência, na forma prevista em lei.” (NR).

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará, por meio de Decreto, o exercício do direito de preferência para aquisição de imóveis dominicais, públicos e particulares, pertencentes às entidades que integram a Administração Pública federal, respeitado o disposto nesta lei.

Parágrafo único O pagamento do preço poderá ser parcelado, mediante pagamento de sinal de no mínimo 5%(cinco por cento) do valor de aquisição e o restante em até duzentos e quarenta prestações mensais e sucessivas.

Art. 8º Lei de iniciativa de Estado, do Distrito Federal ou de Município, titular do bem ou controlador da entidade da administração indireta titular do bem, poderá dispor sobre o exercício do direito de preferência à sua aquisição pelo respectivo ocupante regular.

Art. 9º Ficam autorizados, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e a Caixa Econômica Federal – CEF, a abrirem linhas de crédito visando financiar a aquisição dos imóveis de que trata esta lei pelos ocupantes regulares, mediante o oferecimento das garantias que forem legalmente exigíveis.

Art.10º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

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.

No entanto, a Lei Federal 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 10.01.02, 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 e 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.

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 onerosa de seus imóveis dominicais situados em zonas sujeitas ao regime enfitéutico; da norma prevista no § 3º do art. 24, também da Lei 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.

Sala das Sessões, em de de 2008.

Deputado HUGO LEAL