



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

JUSTIFICATIVA - PL 0044/2017

Tem o presente Projeto de lei o objetivo de disciplinar a aceitação pela Administração Pública Municipal de terreno para construção de moradias populares.

Uma das maiores dificuldades encontradas hoje por aqueles que se ocupam do problema da moradia popular é a aquisição dos terrenos necessários ao atendimento da demanda existente, que é gigantesca. A despeito da evidente ociosidade de vastas glebas urbanas, seja por motivos puramente especulativos, seja por decorrência de intermináveis disputas sucessórias, ou ainda, por puro equívoco no planejamento urbano, o fato é que a reduzida oferta de terrenos tem se constituído em fator importante de encarecimento dos empreendimentos imobiliários.

Por tal motivo, o negócio jurídico através do qual uma organização não-governamental doasse à Prefeitura Municipal ou a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB - terreno adequado à construção de moradias populares, comprometendo-se a beneficiária a oferecer as unidades construídas às pessoas designadas pela Organização ou doador, contanto, é claro, que estas atendessem os requisitos estipulados para a generalidade dos beneficiários dos programas de moradia popular, ofereceria vantagens evidentes. A principal delas seria livrar a Prefeitura Municipal ou Administração Pública Municipal, ou a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB - dos custos inerentes ao processo de identificação e aquisição de terrenos apropriados, inclusive, os custos burocráticos, que não são pequenos.

Ocorre, contudo, que, pelo fato de há muito militarmos no âmbito da habitação popular, percebemos na Administração Pública certa relutância em levar adiante tais parcerias, já que o legislador não parece ter se ocupado muito delas. Assim, ao elaborar e apresentar a presente proposição, nossa intenção é suprir algumas omissões do ordenamento jurídico e proporcionar ao administrador público critérios que lhe permitam decidir com mais segurança.

Se a doação é produto de um contrato de caráter bilateral, no qual é exigido o livre assentimento das partes, ao efetuar a sua declaração de vontade, a administração só pode fazê-lo com fundamento no interesse público. Vale dizer: nenhum bem pode ser aceito pela administração se a sua propriedade não atender ao interesse geral. E na doação com encargo a valoração do interesse público se mostra especialmente relevante.

Encargo, no sentido técnico-jurídico do termo, é a cláusula acessória de um ato jurídico, que consiste em um ônus para o beneficiário. Também é admissível nas declarações unilaterais de vontade como, por exemplo, na promessa de recompensa. Na doação com encargo, tal como a configuramos neste Projeto, o elemento substancial ao negócio jurídico (essentia negotii) seria a transmissão gratuita do terreno de propriedade da associação, cooperativa ou sindicato à Administração Municipal e o elemento acidental (accidentalia negotii), o encargo de construir ou financiar a construção de habitações de interesse social.

Conforme o Código Civil, "o encargo não suspende a aquisição nem o exercício do direito, salvo quando expressamente imposto no negócio jurídico, pelo disponente, como condição suspensiva" (art. 136). Efetuada a doação do terreno, a Administração assumiria a propriedade do terreno na plenitude deste direito, só vindo a perdê-lo quando configurado descumprimento da obrigação correspondente ao encargo. Desse modo, estipulado um prazo de cinco anos para a construção das moradias, não sendo estas concluídas neste período, a entidade doadora poderia dar como inexecutado o encargo e requerer a reversão do imóvel ao seu patrimônio.

A doação com encargo implica a assunção de um ônus por parte da administração. Tal ônus, logicamente, pode constituir-se em benefício para o particular, inclusive o próprio doador. É instaurada, desse modo, uma relação entre o benefício público decorrente da incorporação de um bem ao patrimônio público e a vantagem material a ser obtida pelo particular. Não se trata, na essência, de uma relação diferente daquela decorrente do fornecimento de bens ou serviços. Por meio destes, a administração obtém elementos indispensáveis ao desenvolvimento de suas atividades e, simultaneamente, confere vantagens econômicas aos fornecedores. A finalidade da licitação é exatamente permitir que, nesta relação entre o benefício público e a vantagem privada, o benefício público seja o mais favorecido e que a vantagem privada seja atribuída de modo impessoal e equitativo.

No caso deste Projeto, o benefício a ser obtido pelo Poder Público, através da Administração Pública Municipal, ou a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB seria a aquisição da propriedade de um terreno urbano; a vantagem privada seria a aquisição, por parte das pessoas designadas pela Entidade doadora, quando atendidos os critérios de inscrição e seleção da Administração Pública Municipal, ou a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB, de um direito de prioridade na obtenção ou compra das moradias a serem edificadas naquele terreno. E direito de prioridade aqui significa, inclusive, ser dispensado das normas, sorteios ou cadastros anteriores efetuados pela Administração Pública Municipal, ou a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB, quando da distribuição dos imóveis edificados no terreno objeto da doação.

Logo, antes mesmo de ser aprovado este Projeto, já seria possível aos órgãos competentes da Administração Municipal Administração Pública Municipal, ou da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB isentar do sorteio os membros da entidade que doasse o terreno onde fosse construída a habitação de interesse social ou de mercado popular.

Tendo em vista que a compra de "imóveis construídos ou financiados com recursos públicos, no âmbito dos programas promovidos pela política municipal para a habitação de interesse social" é objeto de subsídio público, a aquisição do terreno por parte dos interessados é um elemento que permite a redução do subsídio, o que, ao nosso juízo, justificaria a dispensa das normas, sorteios ou cadastros anteriores, até pelo fato de que, mesmo dispondo do terreno, os beneficiários teriam mesmo assim de se enquadrar nos critérios de seleção da Administração Municipal Administração Pública Municipal, ou da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB que, logicamente, restringem o acesso àqueles imóveis às famílias de baixa renda. Este e outros requisitos introduzidos pela norma ora sugerida permitiriam que a vantagem privada proporcionada pela doação com encargo, tal como a delineamos, fosse atribuída com equidade e impessoalidade.

Ao aceitar a doação, a administração não se obriga desde logo ao cumprimento do encargo. Se julgar que este convém ao interesse público, poderá realizá-lo; se outro for o seu entendimento, poderá omitir-se, decorrendo deste ato apenas a reversão do bem ao doador. Conforme o Projeto, a realização do encargo só atenderá o interesse público se (a) as pessoas designadas pela entidade doadora se enquadrarem nas condições de financiamento previamente estipuladas pela Administração Municipal Administração Pública Municipal, ou da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB e (b) se o terreno se mostrar adequado, seja por suas características, seja por sua localização, à edificação de habitações populares. Atendidas tais condições, a doação do terreno adquirirá outro aspecto, constituindo-se tão-somente no meio pelo qual seria abatido o preço das unidades habitacionais a serem construídas ou, em outras palavras, numa forma de adiantamento.

Este é o motivo pelo qual o artigo 4º da proposição preceitua que constatado o interesse público e o atendimento dos requisitos constantes dos artigos 2º e 3º, a Administração poderá aceitar a doação, sem que, para tanto, seja necessário qualquer outro procedimento preliminar. Aceita a doação do terreno, esta tomará a forma prática de um pagamento parcial do preço, não havendo, portanto, motivo para cogitar do processo licitatório, pois não haverá ainda nesta fase a realização de uma obra, prestação de serviço, compra ou alienação de bem público, mas sim, pessoas qualificadas a adquirir habitações de interesse social fazendo uso de um meio para reduzir o preço destes imóveis. Logo, não se configuraria aqui uma hipótese em que seria exigível a licitação. Esta deveria ser reservada a outra fase, que é a da execução do encargo, isto é, a das obras de construção das casas ou apartamentos.

Imaginemos a seguinte situação:

Pouco inclinado a arcar com os ônus econômicos e morais inerentes à ação de reintegração de posse, o proprietário do terreno ocupado irregularmente por uma favela decide doá-lo para a associação dos moradores, que, por sua vez, o oferece à COHAB para que esta construa ali um conjunto habitacional. Os moradores são então cadastrados pela Companhia e a maioria deles se enquadra nos critérios de seleção para a aquisição de um imóvel de interesse social. Nesta hipótese, o interesse público em regularizar a situação do terreno no plano jurídico e, em decorrência disto, tornar possível a urbanização da área, é tão evidente e relevante quanto o de atender uma demanda específica por moradia popular. Então, qual razão haveria para que fosse efetuada a licitação? Trata-se de uma demanda que não poderia ser atendida de modo satisfatório por nenhum outro terreno ou entidade associativa, especificidade que, ao nosso juízo e de conformidade com a legislação vigente, torna inexigível a licitação.

Ao esclarecer melhor a questão e dar solução a outras questões suscitadas pela doação com encargo na hipótese em questão, este Projeto pode contribuir eficazmente para que seja instaurada uma colaboração profícua entre a Sociedade Civil e os órgãos incumbidos dos programas de moradia popular da Administração Municipal.

Por tais motivos, solicitamos o concurso dos Nobres Pares para a aprovação da presente medida.

Publicado no Diário Oficial da Cidade em 08/02/2017, p. 68

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.