

Título : O PROCEDIMENTO DE “ALIENAÇÃO” DE IMÓVEIS PÚBLICOS AFETADOS POR GRAVES EVENTOS: UMA ANÁLISE DOS BENS PÚBLICOS AFETADOS PELO “CASO PINHEIRO” EM MACEIÓ

Autor : Evandro Pires de Lemos Júnior

O PROCEDIMENTO DE “ALIENAÇÃO” DE IMÓVEIS PÚBLICOS AFETADOS POR GRAVES EVENTOS: UMA ANÁLISE DOS BENS PÚBLICOS AFETADOS PELO “CASO PINHEIRO” EM MACEIÓ

EVANDRO PIRES DE LEMOS JÚNIOR

Procurador do Estado de Alagoas. Ex- Procurador Federal. Especialista em Direito Público e Advocacia Pública.

Resumo: Análise do regime jurídico aplicável em caso de indenização a ser paga à administração relativa a imóveis públicos localizados em área afetada por evento danoso causado por particular. Faz-se diferenciação entre bem e coisa, apresentando-se a ideia de bem público imóvel inservível e suas consequências alusivas ao regime de sua alienação/tespasse. Aborda-se a questão da indenização devida à administração pela mudança do *status* de bem para coisa, bem como as consequências do pagamento da indenização. Conclui-se pela inaplicabilidade da regra de alienação de bens prevista na Lei nºs 8.666/1993 ou 14.133/2021, entendendo-se que o dever de indenizar decorrente da obrigação geral de não causar dano, conforme regra civilista.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente estudo de uma nova abordagem dos procedimentos necessários à operacionalização da indenização do poder público, especificamente a respeito da necessidade de serem os imóveis públicos alienados por meio de processo licitatório, em decorrência de danos causados por particular.

A título de contextualização fática, convém pontuar que no início de 2019 a Prefeitura Municipal de Maceió, reconhecendo grave situação ocorrida em toda uma região da cidade, no caso a região do Bairro Pinheiro, editou o Dec. Municipal 8.699/2019, instituindo a chamada “área de resguardo”.

A edição dessa norma decorreu da constatação da observação do aparecimento de fissuras e variados danos em diversos imóveis na região afetada, podendo ocasionar, segundo a Defesa Civil Municipal, um desastre.

Ainda, naquela oportunidade, foi constatado que as fissuras decorreriam da atuação de uma empresa mineradora, que realizava ali extração de determinada matéria prima para a sua produção.

Observada então a chamada “área de resguardo” verificou-se a existência, como não poderia deixar de ser, de imóveis particulares e públicos afetados pelo evento.

A situação fática de fundo, então, é a existência de imóveis públicos localizados na chamada “área de resguardo”, objeto de decreto de calamidade pública (Dec. Municipal 8.699/19), que foi objeto, inclusive, da Portaria 1.311/2019, da Secretaria Nacional e Proteção e Defesa Civil, bem assim o procedimento para a realização de indenização do poder público em decorrência da inutilização desses imóveis e suas consequências.

O objeto do estudo, portanto, consiste em se saber, tal como apontado alhures, qual procedimento deve ser utilizado (qual fundamento legal) para se promover a indenização pelos imóveis, em decorrência do evento geológico, bem assim as consequências decorrentes da indenização.

2. DAS REGRAS ORDINÁRIAS PARA A ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS

Primeiramente, cumpre assinalar que a alienação de bens públicos encontra seu procedimento inserto no art. 17 da Lei nº 8.666/1993, *verbis*:

Art. 17. 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 - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) dação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas *f*, *h* e *i*;

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição;

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do 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; e

Por seu turno, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021, estabelece que a alienação de imóvel público deve observar:

Art. 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:

a) dação em pagamento;

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;

c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a troca de valores, sempre que for o caso;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;

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 da 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;

i) legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública competentes;

j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

Vê-se, pois, que se trata de normas quase idênticas, que estabelecem um primeiro requisito comum, qual seja: autorização legislativa.

Então, diante da ocorrência de dano a um bem público, caso a indenização a ser paga envolvesse pagar a Administração o valor do bem, ter-se-ia que cogitar, para o recebimento daquela indenização, que se aguardar a autorização do poder legislativo, na hipótese do bem ser retirado do patrimônio público.

Isso porque, salvo melhor juízo, o caráter singular da situação decorrente do chamado “caso Pinheiro”, parece não se adequar àquela previsão legal, senão vejamos.

2.1. Da inaplicabilidade na necessidade de alienação aos imóveis públicos no “caso Pinheiro”

Num primeiro momento, convém assinalar que as normas anteriormente referidas regulamentam a alienação de “bens” públicos imóveis.

Tendo isso em conta, a aplicação daquelas normas exige que o que se vai alienar apresente 3 características básicas: seja um imóvel; seja registrado em nome do poder público; e seja um “bem”.

Tradicionalmente, diferentemente do que ocorre com as coisas móveis, os imóveis são considerados bens *ipso facto*. Em que pese essa associação ser adequada na absoluta maioria dos casos, é possível que se tenha situações em que, embora se trate de um imóvel, não se terá caracterizada a coisa como um bem. A fim de explicar essa situação calha distinguir coisas de bens.

O conceito jurídico de bem pode ser delimitado como a coisa, corpórea ou não, da esfera econômica ou intelectual, suscetível de apropriação legal, que possa fazer parte do patrimônio de alguém.

O Código Civil não apresenta uma conceituação mínima daquilo que se possa entender por bens, tratando diretamente das diferentes classes de bens (Livro II, Título Único).

Ao se verificar a doutrina civilista, há lições mais apropriadas sobre a conceituação do que se pode entender por “bem”.

Em obra clássica, o tradicional Teixeira de Freitas conceituou bens como “todo objeto material suscetível de medida de valor”. Nesse mesmo sentido, pode-se colher a lição de Silvio Rodrigues, que aponta que os bens detêm alguma “utilidade ou raridade, ou seja, que tenham valor econômico”¹.

Nessa mesma linha há outros doutrinadores, a título ainda ilustrativo pode-se referir ao que leciona Cezar Fiúza, para quem bem é tudo aquilo que é útil às pessoas sendo suscetível de apropriação².

Por outro lado, coisas seriam um gênero de objetos que existem, sendo corpóreos ou não. O que as diferenciariam dos bens seria exatamente a irrelevância, para a caracterização como coisa, da existência de valor econômico.

Nessa linha, merece referência a doutrina de Maria Helena Diniz³ e Silvio Venosa⁴, que apontam as coisas como um gênero, no qual os bens estão inseridos como espécie.

A título ilustrativo, bastaria imaginar uma pessoa à beira de um rio que recolhe uma pedra. Em se tratando de apenas uma rocha comum tem-se uma coisa, por outro lado, caso se trate de uma pedra preciosa então aquela coisa pode ser descrita como um bem.

O ponto diferencial então, repete-se, centra-se na existência de valor econômico, característica típica dos bens.

Em sede de coisas móveis, tal como apontado alhures, essa diferenciação não se mostra usualmente suscitada, posto que os imóveis, considerando a natureza que lhes é comum, normalmente possuem um valor econômico em si.

Tanto é assim que, o Código Civil trata, no art. 79, o “solo e tudo quanto nele se lhe incorporar” como “bem”, designando-os como “bens imóveis”.

Aqui é útil realizar um breve corte epistemológico para tecer brevíssimas considerações sobre bens públicos.

O já referido Código Civil traz ainda a disciplina sobre os bens públicos, *ex vi* do art. 98 e seguintes, *verbis*:

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.

Pela leitura do art. 99, principalmente do inciso III, acima transcritos fica bastante claro que a noção de **bem** enquanto coisa com valor econômico está presente também naquilo que pertence ao poder público.

Nessa linha, pode-se apontar que os incisos I e II do art. 99 tratam de bens que, face ao seu uso, poderiam ser classificados, na esteira do que dispunha o antigo Código Civil, como “bens fora do comércio”. Por sua vez, o inciso III, os chamados “bens dominicais” aponta que seriam os que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público.

Por certo, o patrimônio é uma grandeza econômica, é a riqueza acumulada por alguém, de modo que somente aquilo que tenha valor econômico pode integrar um patrimônio.

Retornando ao exemplo da pedra recolhida à beira do rio, em que pese aquela coisa possa ter sido adquirida por aquele que a recolheu, mas não se pode dizer que tal pedra integra seu patrimônio.

Seguindo essa linha de raciocínio, então, para fins do que interessa à presente manifestação, integram o patrimônio da Administração os bens imóveis que não sejam de uso comum do povo ou de

uso especial (enquanto mantiverem essa característica, consoante prevê o art. 100 do CC).

Referidos bens que compõem o patrimônio da Administração, denominados pela norma como bens dominicais, são as coisas imóveis que tenham valor econômico e possam ser objeto de valoração econômica.

Até esse momento, a conclusão que se tem é a de que todas as coisas imóveis registradas em nome da Administração e que não estejam sendo destinadas ao serviço ou estabelecimento da Administração Pública (bens de uso especial), ou que sejam objeto de uso comum do povo, considerando a situação típica de que os imóveis possuem uma valoração econômica típica pela sua própria natureza, integrariam a categoria de “bens dominicais”.

Ocorre que, o caso em análise dispõe sobre uma situação absolutamente *sui generis*, qual seja: a existência de bens imóveis que, face a ocorrência dos eventos geológicos ocorridos na região em que situados, não se enquadram em nenhuma das classificações legais, senão vejamos.

Referidos imóveis, na atual situação, não podem mais ser utilizados para o serviço ou estabelecimento da Administração Pública (não podem mais ser apontados como bens de uso especial), igualmente não mais se prestam ao uso comum do povo. Portanto, face às consequências do evento, aqueles imóveis teriam que ser classificados como bens dominicais.

Em que pese isso, somente são bens dominicais, tal como se demonstrou acima, aqueles bens que tenham valoração econômica, que possam ser objeto de alienação pela Administração.

E, nesse ponto, surge o elemento diferenciador do presente caso, ainda que se pudesse cogitar a venda dos imóveis pela Administração, não há, evidentemente, ninguém interessado em comprá-los, nem mesmo potencialmente.

Considerando que a área em que estão os imóveis encontra-se proibida, ainda que a Administração intentasse realizar a alienação, à toda evidência, não haveria interessados.

Nessa situação excepcionalíssima, temos um imóvel que, face a ocorrência do evento geológico, perdeu por completo seu valor econômico, tendo deixado de ser um bem imóvel e se tornado uma simples coisa imóvel.

Tal como apontado nas primeiras linhas de análise a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 17, e a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 76, I, regulamentam a alienação de bens imóveis da Administração, nada tratando, ainda que em caráter excepcional, das meras coisas imóveis.

Verdade seja dita que a Administração, em regra, não guarda consigo pedras coletadas à beira de um rio. Ou dizendo em termos claros: as coisas que sejam registradas em nome da Administração, em regra, possuem algum valor econômico, não sendo usual que se considere pertencentes à Administração simples coisas (sejam móveis ou imóveis).

Tanto é assim que, relativamente aos bens móveis, o Estado de Alagoas, onde ocorrido o evento e se localizam os bens, previu relativamente que, não tendo mais qualquer utilidade ao estado, deve-se promover o trespasse, consoante o que determina o Decreto Estadual 17.930/2012.

Interessante observar que essa norma, relativamente a bens móveis, estabelece um conceito para patrimônio, no mesmo sentido do que se sustenta a presente manifestação:

Art. 2º Para fins deste Decreto, considera-se:

I – **patrimônio: o conjunto de bens, direitos e obrigações suscetíveis de apreciação econômica**, obtido por meio de compra, doação, permuta ou por outra forma de aquisição, devidamente identificada e registrada; (grifei)

A ausência de regulamentação do trespasse de coisas imóveis decorre da evidente constatação de que a Administração não acumula coisas, mas, quando muito, amealha alguns bens para uso específico, fato esse reforçado pelo Decreto acima referido.

A situação analisada constitui, então, evidente exceção, já que não se tem conhecimento de já ter havido, na história do Brasil, situação similar à que houve no bairro do Pinheiro da Cidade de Maceió.

Em proporções absolutamente menores, evidentemente, poderia se cogitar solução similar para o conhecido acidente com Césio 137 ocorrido na cidade de Goiânia, caso houvesse prédios públicos na área afetada, e se aquela região da cidade não pudesse ser mais utilizada, o que não se sabe. Ou mesmo eventuais indenizações a serem pagas em consequência da catástrofe havida na cidade mineira de Brumadinho, caso tenha havido afetação a algum imóvel público e que não seja possível a sua recuperação.

Disso se tem que, num primeiro momento, o regulamento legal do art. 17 da Lei nº 8.666/1993 ou o art. 76 da Lei 14.133/2021 destinam-se a regulamentar a alienação de bens públicos imóveis, contudo, tal como apontado, os imóveis objeto do presente processo não podem ser classificados como “bens”, em razão de terem perdido seu valor econômico, de modo que a norma das Leis de Licitações não seria adequada para regular a situação presente.

3. DO MEIO LEGAL PARA INDENIZAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – UMA PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO INTEGRADORA

Fixado o entendimento de que normas não se aplicam ao caso, percorreu-se apenas metade do caminho, posto que, doravante, há que se analisar qual norma é aplicável.

Antes, contudo, há que se observar que a Administração Pública teve seu patrimônio afetado pelo evento geológico, com participação de entidade privada, posto que tinha um bem imóvel e agora não mais o possui – ao menos não mais enquanto “bem”.

Possível deduzir que há, na situação em apreço, campo fértil para aplicação do que dispõe os arts. 186 e 927 do Código Civil, que fundamentam a responsabilidade de indenizar o dano causado a outrem.

Deve-se entender, então, que o regime jurídico aplicável à situação deve ser, à falta de norma própria, aquele previsto para as indenizações de direito privado, previsto nos arts. 186 e 927 do Código Civil.

Fixada essa premissa, há que se reconhecer, primeiramente, que o valor a ser objeto da indenização deve ser aquilutado, consoante prevê o art. 944 do CC, pela extensão do dano, devendo, então, englobar, necessariamente: i) o valor que tinha o(s) imóvel(is), quando era(m) um bem(s), no caso qual o seu último valor de mercado; ii) as despesas realizadas pela Administração para realizar a desmobilização do(s) serviço(s) público(s) que era(m) realizado(s) naquele(s) imóvel(is); eventuais despesas temporárias tidas enquanto realizava a realocação definitiva de espaço para a prestação do serviço público.

Registro, na esteira do já apontado alhures, que, considerando que descabe a Administração conservar registrado em seu nome coisas sem qualquer repercussão patrimonial, parece bastante razoável que, realizada a indenização, deve-se promover a mudança da titularidade do imóvel, retirando-o do nome da Administração, transferindo-o para o nome da empresa que realizou o pagamento da indenização.

Referida medida, dentre outras finalidades, tem o condão de evitar qualquer responsabilidade futura da Administração por quaisquer danos que esse imóvel venha a causar, conforme previsto no art. 937 do CC.

Outrossim, não parece razoável que, realizado o pagamento de indenização integral, continue tal bem sob a titularidade do poder público.

Tendo em conta esses elementos, há que se reconhecer que se houve lesão ao patrimônio público, tornando então inservível aquilo que outrora fora um bem público, é necessário que o agente que causou, ou de algum modo contribuiu para esse dano, deva repor o patrimônio do estado.

A referida indenização deve, necessariamente, ser dimensionada conforme previsão do Código Civil, ante a ausência de norma específica para o caso.

CONCLUSÃO

Pode-se, então, concluir que, tendo em vista a perda da expressão econômica dos até então bens públicos, os imóveis que se localizam na chamada “área de resguardo” afetada pelo “evento do Pinheiro” na cidade de Maceió-AL perderam a qualidade de **bens**, devendo ser considerados “coisas imóveis”.

Tendo em vista a contatação da participação de outrem nos eventos que ocasionaram a perda do bem e que não se pode admitir que alguém lese o patrimônio de terceiro (seja público ou particular), surge o dever de indenização.

Em se tratando de bens imóveis, a indenização deverá abranger o valor que imóvel possuía quando ainda era um bem. Referido negócio, contudo, não pode ser considerado uma alienação de bem público, já que não se trata, como já dito, de um *bem*.

Desse modo, não seriam aplicáveis as disposições do art. 17 da Lei nº 8.666/1993 ou o art. 76 da Lei nº 14.133/2021, considerando que essas regulamentações se referem a bens públicos e os imóveis cuja indenização se discute não mais se qualificam como “bens”, considerando que perderam sua valoração econômica, não se encontrando disciplina legal específica para o caso.

Outrossim, em razão da mudança da qualificação de bens para coisas ocorrida nos imóveis públicos localizados na “área de resguardo” deve a indenização ao patrimônio público, abranger: **i)** o valor que tinha o(s) imóvel(is), quando era(m) um bem(s), no caso qual o seu último valor de mercado; **ii)** as despesas realizadas pela Administração para realizar a desmobilização do(s) serviço(s) público(s) que era(m) realizado(s) naquele(s) imóvel(is); **iii)** eventuais despesas temporárias tidas pela Administração para realizar a realocação definitiva de espaço para a prestação do serviço público.

Referências bibliográficas

RODRIGUES, Silvio. Direito Civil Parte Geral. São Paulo: Editora Saraiva, 2018

FIÚZA, Cezar. *Direito Civil: Curso Completo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

DINIZ, Maria Helena Diniz. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloísa Helena; BODIN, Maria Celina. VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil: Parte Geral*. Volume 1. São Paulo: Atlas, 2004.

¹ RODRIGUES, Silvio. Direito Civil Parte Geral. São Paulo: Editora Saraiva. p. 91.

² FIÚZA, Cezar. *Direito Civil: Curso Completo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 171

³ DINIZ, Maria Helena Diniz. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva.

⁴ TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloísa Helena; BODIN, Maria Celina. VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil: Parte Geral*. Volume 1. São Paulo: Atlas, 2004.

Como citar este texto:

LEMOS JÚNIOR, Evandro Pires de. O procedimento de “alienação” de imóveis públicos afetados por graves eventos: uma análise dos bens públicos afetados pelo “caso Pinheiro” em Maceió. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 18 fev. 2022. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.