



**INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Palestrante: Dr. Eder Lima Palma

Advogado

OAB/MG 172205

E-mail: ederlimapalma@hotmail.com



GESTÃO DEMOCRÁTICA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E O INTERESSE COLETIVO: O PAPEL DO LEGISLATIVO NA FISCALIZAÇÃO E OS LIMITES DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE PRIVADA



- Gestão e Alienação de Bens Municipais: Procedimentos, Requisitos Legais e Controle Legislativo;
- Proteção Jurídica dos Bens Públicos: Impenhorabilidade, Imprescritibilidade e Inalienabilidade;
- Aquisição de Bens pela Administração Pública: Modalidades, Limites e Formalidades;
- Instrumentos de Afetação e Desafetação de Bens no Âmbito Municipal;
- Servidão Administrativa e a Garantia do Interesse Público: Aplicações e Limites;
- Requisição Administrativa e Emergências: Fundamento Constitucional e Responsabilidade do Município;
- Ocupação Temporária e Uso Provisório de Bens Privados pela Administração Pública;
- Limitações Administrativas ao Direito de Propriedade: Natureza Jurídica e Distinções com a Desapropriação;
- Tombamento e Proteção do Patrimônio Histórico-Cultural: Competência Municipal e Reflexos na Propriedade;
- Desapropriação por Utilidade Pública ou Interesse Social: Fases Procedimentais, Indenização e Controle Judicial;
- O Papel do Legislativo na Fiscalização Patrimonial: Transparência, Eficiência e Legalidade;
- Tendências Contemporâneas em Governança de Ativos Públicos: Sustentabilidade, Planejamento Urbano e Regularização Fundiária;



PATRIMÔNIO – INTRODUÇÃO

- Há muitas definições para “Patrimônio” e todas levam a uma mesma linha de pensamento e objetividade. Se nos utilizarmos da Lei da Ação Popular – Lei 4.717/1965, a mesma define como Patrimônio Público “o conjunto de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, pertencentes aos entes da administração pública direta e indireta”.



- Quando nos reportamos ao Código Civil “os bens públicos são, entre outros, os rios, mares, estradas, ruas e praças (bens de uso comum), edifícios ou terrenos destinados a serviços ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias (bens de uso especial) e outros bens pertencentes a cada um dos entes públicos (bens dominicais)”.



- Na Constituição Federal em seu artigo 216, veremos que o “Patrimônio Cultural é integrado pelos bens de natureza material e imaterial como as criações científicas, artísticas e tecnológicas, construções, espaços arqueológicos, paleontológicos, ecológico e outros”. No artigo 225 da Constituição da República “integra o Patrimônio Ambiental, correspondendo a um meio ambiente ecologicamente equilibrado auxiliando na qualidade de vida”



- Em termos contábeis, “o patrimônio das entidades, sejam elas públicas ou privadas, compreende o conjunto de seus bens, direitos e obrigações, mensurável em moeda corrente (dinheiro), que pertence à União, a um Estado, a um Município, a uma autarquia ou empresa pública”.



- Portanto, para fins de administração do Patrimônio Público podemos definir Patrimônio como conjunto de bens e direitos, tangíveis e intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas diversas entidades do setor público, refletindo em benefícios presentes e futuros, relativos a serviços públicos ou exploração econômica por parte do setor público e seus encargos.



- Conceituando “Bens Públicos” são todos aqueles que integram o patrimônio da Administração Pública direta e indireta, de domínio nacional pertencentes as pessoas jurídicas de direito público. Importante: as empresas públicas e as sociedades de economia, embora sejam pessoas jurídicas de direito privado, integram as pessoas jurídicas de direito público interno, assim os bens destas entidades também são públicos e devem ser controlados.



NORMATIZAÇÃO

- A legislação para a administração do Patrimônio Público se dá pela adequação da contabilidade brasileira, ensejamente à Contabilidade Pública, por exigência dos organismos internacionais na adequação desta última aos moldes internacionais e uma padronização nacional objetivando a emissão de um Balanço Nacional sintético que permita uma leitura e acompanhamento dos órgãos fiscalizadores nacionais e internacionais, das agências e governos financiadores e à sociedade em geral.



- O controle patrimonial público já era previsto pela Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, porém com pouca efetividade, acompanhamento e controle. As necessidades de readequações, as discussões e os trabalhos são reflexos da promulgação da Lei Complementar no. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal que culminaram em uma série de leis, normas, portarias e manuais que regem toda a movimentação, controle e reconhecimento contábil dos bens patrimoniais públicos e as responsabilidades dos seus gestores.



PRINCÍPIOS DE CONTABILIDADE

- Pode-se dizer que os Princípios Contábeis nasceram com a própria evolução da contabilidade, porém é na Escola Americana que foram aperfeiçoados. No Brasil o Conselho Federal de Contabilidade por meio da Resolução CFC nº. 750/93 estabeleceu os Princípios Fundamentais da Contabilidade que norteiam a contabilidade e devem ser observados pelos profissionais atuantes na área.



- Estes Princípios foram modificados pela Resolução CFC nº. 1.282/10 que postulou a exclusão do Princípio da Atualização Monetária e clarificou os demais Princípios. No tocante ao setor público, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público também deve observar os referidos Princípios.



- **a) Princípio da Entidade** - Se pensar em um sentido simples e resumido para o “Princípio da Entidade” pode-se definir: o patrimônio (bens e direitos) da entidade não se confunde com o patrimônio de seus sócios. Portanto, o patrimônio pertence à entidade.
- **b) Princípio da Continuidade** - O Princípio da Continuidade, como o próprio nome já diz, refere-se a continuidade de sua finalidade ou serviços, seguindo a determinados padrões ou formatos contábeis que deve se manter no tempo, não devendo ser alterados em períodos muito curtos.



- **c) Princípio da Oportunidade** - Quando debatido o Princípio da Oportunidade, a ser perseguido por todos profissionais atuantes em contabilidade, quer dizer que se está buscando por uma contabilidade que expresse de forma íntegra e fidedigna seus registros e fatos, reconhecendo suas variações econômicas e/ou financeiras, independentemente da execução orçamentária.



- **d) Princípio do Registro pelo Valor Original** - Em sua essência, os valores constantes nos registros contábeis, quando de seu lançamento inicial, deve ser pelo valor original de aquisição, acrescido, quando for o caso, dos custos incidentes para sua instalação. O montante original poderá sofrer alterações por atualização, reavaliações, depreciações e outros, porém reconhecidos em lançamentos futuros e rubricas contábeis específicas.

- **e) Princípio da Competência** - O Princípio da Competência rege a obrigatoriedade de se reconhecer as receitas e despesas no período a que se refere, isto é, no mês de sua ocorrência ou obrigação, independentemente de seu pagamento ou recebimento. Este Princípio tem sido comumente desobedecido pelos entes públicos, mesmo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se encontra sistematicamente despesas, correntes ou não, sem o reconhecimento contábil, orçamentário e financeiro.



- **f) Princípio da Prudência** - Dentre as muitas responsabilidades dos profissionais atuantes na contabilidade, especialmente contadores e contabilistas, o Princípio da Prudência deve nortear seus trabalhos de forma a levar o menor risco possível à entidade e porque não dizer ao profissional. Este princípio pode ser simplificado da seguinte forma: o reconhecimento dos direitos ao menor valor e as obrigações ao maior valor, portanto pode-se chamar de “conservadorismo”.



BENS PÚBLICOS

- A classificação dos Bens Públicos dada pelo artigo 99 do Código Civil, o qual estabelece a destinação do bem como critério de classificação:
- **Bens de Uso Comum** - São bens de domínio público, isto é, aqueles destinados ao uso indistinto de toda a população. Exemplos: mar, rio, rua, praças, estradas, parques. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou oneroso, conforme for estabelecido em lei da entidade pública a qual o bem pertencer (art. 103 CC).
- Exemplo: rodovias com pedágios, Parque das Aves (Foz do Iguaçu), zoológicos. O uso desses bens públicos é oneroso ao visitante/usuário.



- **Bens de Uso Especial** - Também chamados de patrimônios administrativos, são aqueles destinados a uma finalidade específica, isto é, ao uso da administração e ao serviço público.
- Exemplos: prédio, terreno, veículo, móveis, cemitério, biblioteca, teatro, escola, fórum, quartel, museu, material de consumo.



- **Bens Dominicais** - Podendo ser denominado de patrimônio disponível, diferentemente das definições anteriores, os bens dominicais não estão destinados nem a uma finalidade comum e nem a uma especial. Constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real, de cada uma dessas entidades (art. 99, III do CC). Os bens dominicais representam o patrimônio disponível do Estado, pois não estão destinados e em razão disso o Estado figura como proprietário desses bens, podendo ser aplicados para obtenção de renda. Exemplo: terras devolutas, bens móveis inservíveis.



- **Bens de Infraestrutura** - Ativos de infraestrutura são ativos que normalmente podem ser conservados por um número significativamente maior de anos do que a maioria dos bens de capital. Para serem classificados como ativos de infraestrutura, os mesmos deverão ser partes de um sistema ou de uma rede, especializados por natureza e não possuírem usos alternativos.



- **Bens do Patrimônio Cultural** - Ativos descritos como bens do patrimônio cultural são assim chamados devido a sua significância histórica, cultural ou ambiental.
- Exemplos incluem monumentos e prédios históricos, sítios arqueológicos, áreas de conservação e reservas naturais.



- **Bens Patrimoniais** - Para ser considerado um bem(patrimonial) obrigatoriamente tem que possuir valor econômico e pode ser convertido em dinheiro, sendo utilizado na efetivação dos objetivos da entidade. Ainda na definição pode se dizer que bens são as coisas úteis, capazes de satisfazer as necessidades das pessoas - usuários, sociedade e proprietários e da própria organização. Os bens (patrimoniais) classificam-se em: móveis, imóveis, tangíveis e intangíveis e em alguns casos os bens de natureza industrial.



- **Bens de Consumo** - Bens de Consumo, também denominado material de consumo, são bens não passíveis de incorporação como bem de capital e em razão de seu uso corrente perde sua durabilidade física ou ainda tem utilização limitada no período de até dois anos. Como exemplo: materiais em almoxarifado como canetas, réguas, cadernos, cartucho de tinta para impressora, materiais para limpeza, materiais para copa e cozinha.



- **Bens Permanentes** - Bens Permanentes, são os bens que mesmo tendo seu uso constante, tem durabilidade e utilização superior a dois anos, diferentemente dos bens de consumo, e não perde sua identidade física. O bem permanente é considerado uma despesa de capital e exige controle individualizado. Exemplo tem-se cadeiras, mesas, equipamentos de informática e comunicação, veículos, imóveis em geral e outros.



- **Bens Móveis** - Compreendem todos os equipamentos e materiais permanentes que, em razão da utilização, não perdem a identidade física e constituem meio para a produção de outros bens e serviços, mas que possam ser deslocados, transportados. Em outras palavras são os bens passíveis de remoção sem dano, seja por força própria ou alheia, isto é, que não são fixos ao solo. Exemplificando os mobiliários em geral, utensílios, veículos, aeronaves, embarcações, equipamentos, animais, estoques etc.



- **Bens Imóveis** - Os bens imóveis são assim classificados por não poderem ser retirados de seu local ou lugar natural sem destruição ou dano, parcial ou total. Os bens imóveis devem fazer parte do sistema de patrimônio do setor público para fins de controle, acompanhamento, fiscalização e (re)avaliação. Como exemplos de bens imóveis: terras, terrenos, edificações (escolas, hospitais, creches, sede administrativa, cemitérios) obras em andamento, benfeitorias e edificações incorporadas etc.



- **Bens Tangíveis** - Também denominados de bens corpóreos ou bens materiais, são os bens que possui uma forma física, corpórea, podendo ser tocado, e como resultado de seu uso implica no desgaste dos mesmos, tais como terrenos, edificações, máquinas, instalações, automóveis, móveis e utensílios, dinheiro físico, estoques etc. Perceba que a definição de “tangível” independe se o bem é móvel ou imóvel, permanente ou circulante.



- **Bens Intangíveis** - Podendo ser denominados de bens incorpóreos ou imateriais, não constituem uma forma física, portanto não podem ser tocados. Os bens intangíveis mais comuns são as marcas, patentes de invenções, domínio de internet, conceito no mercado resultando em rentabilidade futura.



- **Bens de Natureza Industrial** - Os bens de Natureza Industrial são os bens patrimoniais, permanentes ou de uso contínuo, móveis ou imóveis, necessários para a fabricação ou transformação de bens em outros com maior valor agregado, podendo ou não manter as propriedades iniciais. Resumidamente são todos os bens utilizados na área fabril de uma entidade, pública ou privados, e que são controlados de forma segregada dos bens da administração da entidade.



- **Sucata** - Utilizando da definição dada pela Wikipédia, o termo “sucata” vem do árabe “suqaTa” e inicialmente era a denominação dada a todo o tipo de peça metálica que foi inutilizada devido a uso ou oxidação, mas que pode ser refundida para posterior reutilização, comumente chamado de reciclagem. Atualmente o termo se refere não apenas a objetos metálicos (ferro, aço, cobre, alumínio, zinco, magnésio etc.), mas também a objetos não metálicos - papel, vidro, plástico, borracha etc., podendo ser reaproveitada e utilizada de diversas formas.



AFETAÇÃO, DESAFETAÇÃO, ALIENÁVEL E INALIENÁVEL

- Quando um bem público terá seu destino definido, isto é, sua destinação específica, denomina-se esta ação de “Afetação”. Quando se deseja retirar a destinação específica anterior a ele conferida denomina-se de “Desafetação”, expressão do direito administrativo para denominar o ato pelo qual o estado torna um bem público apropriável.



- O processo de afetação tem grande importância quanto a inalienabilidade do bem público, pois a doutrina jurídica estabelece que os bens públicos afetados, aqueles que possuem uma destinação pública específica, não podem, enquanto permanecerem nessa situação, ser alienados. Portanto, enquanto destinados ao uso geral do povo e a fins administrativos especiais, não são suscetíveis de alienação.



- O Código Civil em seu artigo 100 estabelece a inalienabilidade, conforme abaixo:
- 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. E para os bens dominicais o artigo 101 do Código Civil.
- Com base nas normas legais, a desafetação se define pela perda da destinação pública de um bem em uso comum ou de uso especial, caracterizando-o como um bem dominical e passível de alienação.



INCORPORAÇÃO E DESINCORPORAÇÃO DE BENS

- **Incorporação de Bens** - A incorporação de bens pode se dar pela execução orçamentária (empenho, liquidação e pagamento) e neste caso configura uma compra. A outra forma de incorporação é sem execução orçamentária que resulta de doações, doações em pagamentos, permuta e outros.
- **Desincorporação de Bens** - Quando resultante da execução orçamentária denominamos de alienação do bem e quando não resultante da execução orçamentário se dá por consumo, permuta, extravio, desgaste, perda, etc.



ROTINAS PATRIMONIAIS – ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

- A muito a Administração Pública vem trabalhando para melhor responder as demandas da sociedade e suas próprias necessidades. Neste processo evolutivo a Gestão do Patrimônio Público começa a ter um novo papel aos olhos dos gestores e da sociedade. Este novo marco exigiu dos entes públicos o completo levantamento de seus bens materiais e imateriais e o reconhecimento contábil-patrimonial, obrigatório para os bens materiais e ainda os bens de consumo em almoxarifado.



- A Gestão do Patrimônio Público coloca os gestores em situação de alerta quanto ao prazo, mas especialmente pela obrigatoriedade de fazer o levantamento, avaliação e reavaliação dos bens, algo bastante novo na área pública, porém de extrema importância quando se quer administrar o patrimônio público.
- Para uma melhor Gestão do Patrimônio Público alguns procedimentos, processos e etapas devem ser seguidos, implantados e acompanhados a fim de que se possa estar em sintonia com o marco regulatório que dá suporte a esta nova obrigação na área pública.



ETAPAS PARA IMPLANTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIAL

- A gênese dos Controles e Gestão Patrimoniais na Administração Pública se dá pela nomeação da “Comissão de Patrimônio”, ou nome equivalente, a qual deverá ser publicada dando a legal legitimidade e que responderá pela normatização interna com a criação do Manual de Procedimentos de Administração Patrimonial e nomeação de subcomissões diversas e específicas para inventário, (re)avaliação, depreciação, baixas e outras que entender necessárias.



- A implantação dos procedimentos constantes da legislação acima citada e outras constantes no arcabouço legal que rege a matéria, sugere a criação de etapas para o Planejamento e cada qual deverá ser acompanhada. Importante salientar que algumas etapas podem ocorrer de forma paralela e em ordem diferenciada, conforme estabelecido pelo coordenador do processo a ser implantado.



- **Etapas:**
- **1ª. Etapa – Inventário Físico:** constituição da base de dados dos bens patrimoniais através de levantamento físico geral com a identificação dos itens por meio de etiqueta/placa de bem patrimonial.
- **2ª. Etapa – Conciliação Físico x Contábil:** confrontação/conciliação dos itens levantados fisicamente com os registros contábeis históricos, determinando o custo unitário e data de aquisição



- **3ª. Etapa – Divergências:** análise e tratamento contábil das divergências identificadas entre o levantamento físico e o contábil, podendo ter sobras físicas e sobras contábeis.
- **4ª. Etapa – Implantação das Normas:** necessária implantação de normas e processos, podendo ser denominado “Manual de Controle Patrimonial”, no qual estabelece a estrutura técnica, administrativa e jurídica da movimentação, controle e ajustes do Patrimônio Público da entidade.



- **5ª. Etapa – Procedimentos:** com base nas normas a serem implantadas, são estabelecidos procedimentos para auxiliar a auditoria patrimonial e o inventário físico, podendo ser realizado de forma cíclica (permanente por setor/órgão, entidade...) ou periódica anual.
- **6ª. Etapa – Software:** para uma correta e segura Gestão Patrimonial se faz necessário o uso de um software capaz de auxiliar na identificação, movimentação (física, econômica e financeira) e na auditoria, segundo as especificações do MCASP e PCASP.



CONTROLES

- Todo processo de Gestão e Controle Patrimonial, seja na área pública como privada exige a implementação de controles que possam ser confirmados, modificados e aperfeiçoados no decorrer do tempo e do uso de tecnologias.
- Os controles não são uniformes entre a União, os estados e os municípios, porém dentro da mesma unidade de federação os controles deverão ser padronizados e unificados a fim de certificar sua aplicação, eficiência, eficácia e efetividades nos objetivos e segurança.



IMPLANTAÇÃO DOS CONTROLES

- Com a equipe definida e nomeada, as etapas estabelecidas e a ferramenta escolhida pode-se iniciar o trabalho de levantamento, cadastramento, correções, (re)avaliações, ajustes e encerramento dos trabalhos com a emissão do Relatório Final de Bens e Movimentação, ou outra nomenclatura que desejar.



DOAÇÃO DE BENS

- A doação é uma modalidade de alienação regida pela Lei Federal nº 14.133/21 em seu art. 76, inc. I e II, no qual estabelece que o donatário tem que reunir duas condições:
 - - exercer atividade identificada com fim social e
 - - o bem doado seja utilizado para o fim precípuo estabelecido e não outro.



- No tocante ao órgão doador, depois de evidenciado o interesse social, avaliar a oportunidade e conveniência socioeconômica da doação do bem em relação a outra forma de alienação, a exemplo de leilão e permuta. A avaliação social refere-se à existência do interesse público e a econômica as despesas e gastos com a doação.



- **ALIENAÇÃO DE BENS MÓVEIS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** (Lei nº 14.133/2021, art. 76, II)
- A alienação de bens móveis **dependerá de avaliação prévia** e, como regra, será precedida de licitação, **sendo dispensada esta nos seguintes casos:**
- **Doação**, permitida **exclusivamente para fins e uso de interesse social, justificada a escolha** dessa forma de alienação com base na **conveniência e oportunidade socioeconômica.**

- **⚖️ Requisitos:**

- Interesse público **justificado**;
- **Avaliação prévia** do bem;
- **Justificativa da escolha** da doação em vez de outra forma de alienação;
- Destinação a entidade com **fins e uso de interesse social.**



- Via de regra todos os bens integram o Patrimônio Público, restam afetados e exige a indisponibilidade da coisa pública e a impenhorabilidade destes bens. Porém, estes mesmos bens sofrem com o efeito do tempo como desgaste, obsolescência e como consequência deve ser resguardada à Administração Pública a possibilidade de se desfazer daqueles bens que já não servem para desempenhar os serviços para qual foram adquiridos.



- A Lei Federal no. 8.987/95 estabelece a prestação de serviços públicos adequados, isto é, de qualidade. Portanto, para atender ao interesse público de forma eficiente, não poderá a Administração Pública se valer de bens desgastados e obsoletos, colocando o desempenho aquém do esperado pela população.



- Por necessidade, chega o momento da Administração Pública se desfazer dos seus bens e o primeiro aspecto que deve nortear a conduta do gestor/administrador é a observância dos princípios basilares do direito administrativo:
- ☐ moralidade
- ☐ impessoalidade
- ☐ legalidade
- ☐ finalidade
- ☐ publicidade
- ☐ eficiência e
- ☐ proteção ao interesse público



DOAÇÃO DE BENS MÓVEIS

- A doação de bens móveis se dá à luz do Código Civil e da Lei Federal no. 14.133/21. Interpretando o enunciado do art. 98 do Código Civil, vemos que os bens das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) são considerados públicos. Porém há juristas que entendem que estas obedecem ao regime jurídico de direito privado.



- Para esclarecer a esta polêmica, podemos nos apoiar no inciso XXI do artigo 37 e o inciso II do artigo 71, ambos da CF/88:
- Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:



- XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



- Art. 71 - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;”



- Portanto, se as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) estão sujeitas às regras das licitações públicas e devem prestar contas aos órgãos de controle externo (Tribunal de Contas), a regra é válida às sociedades de economia mista e as empresas públicas estaduais, distritais e municipais no que é pertinente à sujeição de tais entes ao controle dos Tribunais de Contas locais, conforme diretriz contida no artigo 75 da Constituição da República, por mais que elas estejam submetidas às mesmas condições das demais empresas privadas que compõem o mercado.



- A doação de bens é disciplinada pelo artigo 538 do Código Civil, cuja redação é:
- Art. 538 Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.
- Para que haja a dispensa de licitação na alienação de bens móveis pela Administração Pública, temos que entender os requisitos gerais citados no art. 76 da Lei Federal no. 14.133/21.



- **?** **Interesse Público** – considerada a finalidade precípua da Administração Pública, decorre deste todo ato de gestão em visar ao interesse público, imediato ou mediato, sob pena de anulação judicial ou administrativa.
- O interesse público é um instrumento da vontade da coletividade via normatização, portanto exige a transparência ou publicidade e a impessoalidade.



- **❓ Avaliação Prévia** – considerada uma prova pericial, juntamente com o exame e vistoria do bem a ser doado, deve ser apurado o valor do bem, inclusive direitos e obrigações, por técnicos habilitados para este fim, ressalvadas as exceções previstas em lei. A de se valer do princípio lógico de que a avaliação é uma atividade de natureza técnica, não podendo ser realizada por qualquer pessoa. Porém, em decisões do Tribunal de Contas, o mesmo se posicionou contrária a este entendimento.



- Uma das linhas de decisão estabelece que ao invés de a Administração Pública ter de se submeter ao artigo 420 do Código de Processo Civil para que proceda a avaliação prévia do artigo 76 por meio de profissionais legalmente habilitados, deve ela observar o que dispõem o Decreto-Lei no. 9.295/46 e o Decreto Federal no. 31.794/52, ou seja, deverá contar com os serviços de um contador ou de um economista, sem prejuízo de que algum outro profissional a realize.



- **❓ Licitação** – a lei ressalva que qualquer doação de bem público pressupõem a compatibilidade com o desempenho das funções estatais e conseqüente, não se admite liberalidade à custa do patrimônio público. A doação, ou ato donativo, deverá ter por objeto “fins e uso” de interesse social. Portanto, não basta doar para uma instituição filantrópica, mas deve-se certificar que o uso a ser dado ao bem guardará correlação com igual interesse social e não para uso pessoal ou da diretoria.



- Não há pretensão que a Administração Pública trabalhe de forma investigativa, devendo ser suficiente que no termo de doação fique definida a forma/circunstância em que serão empregados os móveis. Sendo obedecidos os ditames que caracterizam a dispensa de licitação ou licitação dispensada - existência de interesse público devidamente justificado, avaliação prévia, fins e uso de interesse social, avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica a doação de bens móveis públicos poderá se dar sem procedimento.



- **Conveniência Socioeconômica** – deverão ser levados em consideração pelo gestor as despesas do órgão e os gastos decorrentes do ato. Pode parecer, à primeira vista, que sempre é mais vantajoso vender o bem, pois haverá ingresso de recursos, mas a leitura é superficial se considerarmos o resultado da doação. Exemplificando, pode-se doar um conjunto de bens hospitalar para uma instituição filantrópica, desonerando-se da atividade, estrutura de recursos humanos, de material de manutenção e mesmo de controles de bens obsoletos.



- **Portanto, face as considerações acima apresentadas, podemos afirmar resumidamente que a doação de bens móveis (e imóveis) por parte da Administração Pública é possível desde que sejam atendidos os seguintes requisitos:**
- a) Observância obrigatória aos princípios da legalidade, motivação, finalidade e do interesse público;
- b) A entidade mantenedora do programa de interesse social que será beneficiária da doação prove se tratar de entidade sem fins lucrativos (apresentando cópia do estatuto social);



- c) Promova a avaliação prévia do bem a ser doado por técnico devidamente habilitado para tal (contadores e/ou economistas);
- d) Promova avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação a outra forma de alienação (avaliação esta que levará em conta os benefícios sociais da doação em contraposição a uma outra destinação que a Administração poderia dar ao bem a ser doado);
- e) O termo de doação, configure de forma clara a forma/circunstância em que será empregado o bem doado e que conste em tal instrumento cláusula de retrocessão que garanta o retorno do bem à Administração Pública em caso de não utilização do objeto da doação em fins e uso de interesse social;



- f) A doação, por cautela, não se dê em ano eleitoral, exceto em casos da continuidade de programas governamentais pré-existentes ou em casos de eventos extraordinários (exemplos: doação de remédios, roupas, colchões, etc, para vítimas de calamidades naturais).
- Há de ressaltar que quando o bem estiver classificado como ocioso ou recuperável, poderá ser cedido a outro órgão da Administração Pública que dele necessitem. A avaliação, classificação e formação poderá se dar por lote, porém preferencialmente por uma comissão especial, formada por servidores integrantes do órgão interessado para este fim.



DOAÇÃO DE BENS IMÓVEIS

- A doação de bens imóveis segue em sua essência a mesma legislação tratada no item anterior – Doação de Bens Móveis, estabelecendo que a Administração Pública possa doar bens imóveis, desde que seja conveniente, oportuno e vantajoso para esta.
- As diferenças entre a doação de bens móveis e imóveis são poucas, sendo que para este último é obrigatório a existência de uma Lei Autorizativa e que esta estabeleça a possibilidade de reversão do bem doado para a Administração Pública em caso de descumprimento da finalidade a qual foi doado o imóvel.



- É justificável e usual o doador, Administração Pública, estabelecer condições ao donatário para a efetivação e continuidade da doação. Para tanto, entende-se que a doação de imóvel pela Administração Pública seja cercada de cautelas e restrições que os contratos com a área pública sempre têm, em especial em se tratando de imóveis que comumente se faz com objetivo de construção e atividades particulares de interesse coletivo.



- Regulada pelo art. 76 da Lei 14.133/21, cumpridas as formalidades: interesse público devidamente justificado, avaliação do imóvel, autorização legislativa, licitação da modalidade concorrência e doação modal (com encargos ou obrigações) e condicional resolutiva de reversão, pode haver doação de imóvel.



- Ainda, a doação de imóvel pode ser com ou sem encargos, porém sempre com lei autorizadora, estabelecendo as condições para efetivação, e ainda avaliação prévia e de licitação. Porém é salutar esclarecer que a letra “b”, inciso “I” do art. 76 da Lei 14.133/21 estabelece que a doação pura e simples de bem imóvel somente pode ocorrer quando o donatário for outro órgão ou entidade da Administração.



- No que se refere à avaliação do imóvel, esta deverá ser feita por uma comissão especialmente nomeada para a tarefa, a qual procederá a correta identificação do bem, estabelecendo o valor do imóvel, com base em pesquisas de mercado. A avaliação da comissão do valor do imóvel, quando da doação, deverá ser encaminhada a contabilidade para as alterações nos registros contábeis e balanço patrimonial.



INVENTÁRIO DOS BENS

- O inventário é um processo de verificação in loco das existências físicas dos bens, tornando-se um instrumento de controle quando permite a comparação e o ajuste dos dados contábeis com o saldo físico do acervo patrimonial em cada unidade gestora. O inventário deve ainda permitir a inclusão de informações qualitativas do patrimônio quanto a situação dos bens em uso, a necessidade de manutenção, disponibilidades de bens (ociosos) e baixas.



- Com o inventário realizado, pode-se analisar o desempenho das atividades do setor de patrimônio mediante os resultados obtidos no levantamento físico, isto é, certificar se os controles são suscetíveis de erros e os procedimentos em caso de extravio.
- Há diversos tipos de inventário e o órgão responsável pelo patrimônio deverá implantá-los conforme as necessidades e em seu devido tempo.



- **Os inventários são:**
- - **Inventário Inicial:** realizado quando da criação de uma nova unidade gestora (setor, órgão, secretaria...), para identificação e registro dos bens sob a responsabilidade da unidade inventariada. Salienta-se que por atendimento as normas para Administração do Patrimônio Público, muitos municípios não detinham o inventário pormenorizado e estão reiniciando seus controles.



- - **Inventário Anual:** destinado a comprovar a quantidade dos bens patrimoniais do acervo da unidade pública gestora existente em 31 de dezembro de cada exercício, partindo do inventário anterior e das variações patrimoniais ocorridas durante o exercício, seja por tombamentos, baixas ou transferências.
- - **Inventário Eventual:** levantamento físico realizado a qualquer momento por solicitação ou demanda da direção gestora ou por órgão fiscalizador.



- - **Inventário de Transferência de Responsabilidade:** inventário que poderá ser levantado quando da mudança do dirigente da unidade gestora. Neste caso também poderá ser considerado um inventário eventual.
- - **Inventário de Extinção ou Transformação:** realizado quando do encerramento ou transformação da unidade gestora.
- O levantamento físico de bens deverá ser realizado por comissão inventariante designada para este fim e pela autoridade máxima da unidade gestora.



DEPRECIÇÃO

- É a diminuição do valor dos bens tangíveis por desgastes, ações da natureza, perda de utilidade por uso ou obsolescência. O reconhecimento da depreciação se dá quando da disponibilidade do bem para uso.
- Na base de cálculo para fins de depreciação deve-se levar em conta o valor do bem devidamente registrado na contabilidade quando de sua entrada, acrescida de reavaliações na forma da lei e a redução do valor residual.



- A depreciação é o resultado da base de cálculo citada anteriormente dividido pelo prazo de vida útil do bem.
- A depreciação deve ser reconhecida individualmente, item a item. Importante salientar que em caso de um componente de item do ativo imobilizado tiver um custo significativo, este deve ser registrado separadamente e sua depreciação também ser reconhecida separadamente.

- Devemos observar que nem todos os bens patrimoniais do ativo permanente são depreciados, pois parte não sofrem obsolescência (obra de arte) ou desgaste (terras/lotês) ou não estão em uso ou à disposição. Como exemplo:
 - [?] terrenos rurais ou urbanos;
 - [?] prédios ou construções não alugados ou não utilizados para fins de serviços públicos ou registrado como bens dominicais;



- [?] bens móveis de natureza cultural, tais como obras de arte, antiguidades, documentos, bens de interesse histórico, bens integrados em coleções;
- [?] bens de uso comum que absorveram e absorvem recursos públicos, considerados tecnicamente de vida útil indeterminada;
- [?] animais que se destinam à exposição e à preservação



- A de se ressaltar que a não depreciação se dá em casos muito específicos, os quais usualmente por terras e bens culturais, e ainda destacar que o reconhecimento da depreciação deva ser contabilizado em conta retificadora dos bens, mantendo o valor dos ativos permanentes nas demonstrações.

- Usualmente a depreciação é reconhecida a partir do mês seguinte à aquisição ou de sua efetiva utilização, não sendo depreciada em fração menor que um mês. Mas há de ressaltar que poderá ser ajustada pro-rata quando o montante da depreciação for significativo, admitindo-se, em caráter de exceção, a contabilização inferior a um mês.



- Caso o bem, a ser depreciado, já tenha sido depreciado anteriormente, em outra esfera de governo ou ainda usado antes da posse do bem pela administração pública, é facultado o estabelecimento de um novo prazo de vida útil nos seguintes modelos:
- $\frac{1}{2}$ metade do tempo de vida útil da classe/bem;
- $\frac{1}{2}$ resultado da avaliação técnica do bem onde se estabeleça o prazo de vida útil do bem em atividade ou
- $\frac{1}{2}$ de posse das informações de aquisição original, o restante de tempo de vida útil do bem.



ALMOXARIFADO – ORGANIZAÇÃO E CONTROLE

- O termo “almoxarifado” é derivado de um vocábulo árabe que significa “depositar”.
- Hoje quando se pensa em almoxarifado, imagina-se um lugar amplo, lotado de bens e materiais, seguros e controlados, executando tarefas de forma integrada. A falta de planejamento nas aquisições, pessoal qualificado para manuseio, guarda e organização física e administrativa do almoxarifado leva a se transformar em uma área de despejo com crescente risco de perda e descontroles.



- Com o surgimento de sofisticados sistemas de manuseio e armazenagem, os estoques passaram a representar uma importante área das entidades, auxiliando no aumento da produtividade, maior segurança nas operações de controle, rapidez nas entregas e na obtenção das informações.



- **Conceituação:**
- Local, adequado à natureza a que serve, destinado à guarda e conservação de materiais de uso constante ou permanente, podendo ser em espaço coberto ou não, objetivando reservar espaços específicos para a guarda temporária de cada item/bem, com localização definida e conhecida e à disposição até sua solicitação e transferência, condicionados à política geral de estoques da entidade.



ATRIBUIÇÕES DO ALMOXARIFADO

- [?] iniciar processo de aquisição/solicitação sempre que o estoque mínimo assim demonstrar;
- [?] receber as mercadorias entregues e conferir com a nota fiscal, bem como com o empenho;
- [?] encaminhar cópia da nota fiscal ou original e seu respectivo empenho para o processo de pagamento;
- [?] certificar que o material adequado esteja, na quantidade devida, no local certo, quando necessário;



- [?] controlar a fim de que não haja divergência de inventário e perda de qualquer natureza;
- [?] preservar a qualidade e as quantidades exatas;
- [?] manter instalações adequadas e recursos de movimentação e distribuição suficientes a um atendimento rápido e eficiente;
- [?] quando de ativo permanente, encaminhar o bem com uma cópia da nota fiscal e empenho para o setor de patrimônio para registro, tombamento e distribuição;



- [?] quando de material permanente, colher assinatura do requisitante e incluir o número patrimonial;
- [?] organizar e manter organizado os materiais constantes no almoxarifado até sua distribuição/entrega;
- [?] entregar os materiais, ao menor custo possível, mediante requisição devidamente preenchida e assinada pelo responsável;
- [?] controlar os estoques e estabelecer um estoque mínimo;



- [?] registrar toda e qualquer movimentação no estoque (entrada, saída, perdas, quebras...) de materiais de consumo e permanente;
- [?] emitir, conferir e corrigir, quando necessário, o relatório de Movimentação de Almoxarifado e encaminhar à contabilidade gestora para conferência;
- [?] fazer o inventário dos materiais em estoque no almoxarifado ao menos uma vez no exercício e enviar o cópia à unidade gestora da contabilidade.



CONTROLE

- O controle do almoxarifado deve fazer parte do conjunto de atribuições de cada setor envolvido, qual seja recebimento, armazenagem, distribuição, controle e conferência.
- O correto controle deve fornecer a qualquer momento as quantidades que se encontram à disposição, em processo de recebimento, as devoluções ao fornecedor e as compras recebidas e aceitas, bem como o estoque mínimo estabelecido e suas quantidades no momento da informação.



DOCUMENTOS UTILIZADOS

- Os documentos necessários para a movimentação e guarda de materiais no almoxarifado podem mudar em quantidade e modelo, porém os mais usuais nas rotinas são:
- **[?] Ficha de controle de estoque:** exclusivamente para entidades/setores públicos que ainda não contam com informatização, a ficha é um documento destinado a controlar manualmente o estoque, por meio da anotação das quantidades de entradas e saídas, visando o controle do estoque mínimo;



- **[?] Ficha de Localização:** também utilizada pelas entidades públicas sem a informatização devida, é um formulário que indica as localizações, através de códigos, onde o material está armazenado;
- **[?] Comunicação de Irregularidades:** documento utilizado para esclarecer e justificar ao fornecedor os motivos da devolução, quando aspectos qualitativo e/ou quantitativo divergirem da aquisição;

- **❓ Relatório técnico de inspeção:** documento utilizado para definir, sob o aspecto qualitativo, o aceite ou a recusa do material comprado do fornecedor;
- **❓ Requisição de material:** documento utilizado para a retirada de materiais do almoxarifado;
- **❓ Devolução de material:** documento utilizado para devolver ao estoque do almoxarifado materiais requisitados anteriormente, porém além do necessário ou por risco de perda ou vencimento;



- **?** **Relatório de Movimentação de Almoxarifado:** relatório emitido pelo almoxarifado a ser encaminhado ao setor de contabilidade do órgão gestor, a fim de proceder à conciliação dos saldos apontados no almoxarifado com os existentes na contabilidade;
- **?** **Relatório de Movimentação de Bens:** relatório emitido pelo setor de Patrimônio a ser encaminhado ao setor de contabilidade do órgão gestor, a fim de proceder à conciliação dos saldos apontados no almoxarifado com os existentes na contabilidade;



RECEBIMENTO DE BENS PELO ALMOXARIFADO - ETAPAS

- A administração do almoxarifado, quando do recebimento de bens e materiais, abrange desde a recepção do material entregue pelo fornecedor até a entrada e guarda nos estoques. Para melhor controle e segurança, o recebimento de materiais deve fazer parte de um software exclusivo de almoxarifado que possa integrar com a contabilidade, compra/licitação e transporte/entrega.



- **O recebimento dos materiais compreende quatro etapas:**
- **1ª. Etapa: Entrada de Materiais**
- O início dos processos de recebimentos de materiais/bens se dá de forma objetiva:
- ☐ Recepcionar os veículos transportadores;
- ☐ Efetuar triagem da documentação suporte para o recebimento;
- ☐ Certificar se a aquisição, objeto da Nota Fiscal em análise, está devidamente autorizada e com o empenho respectivo;



- [?] Verificar se a entrega está no prazo contratual;
- [?] Examinar se o número do documento de compra consta na Nota Fiscal (empenho/projeto/programa/PRONAC);
- [?] Cadastrar no sistema as informações referentes à compra autorizada, para a qual se inicia o processo de recebimento;
- [?] Autorizar a descarga dos materiais;



- Importante salientar que as compras não autorizadas ou em desacordo devem ser recusadas, transcrevendo os motivos no verso da Nota Fiscal. Em havendo avarias e divergência de volumes, se faz necessário a certificação do documento de uso da transportadora "Conhecimento de Transporte Rodoviário de Carga", que é emitido quando do recebimento da mercadoria a ser transportada.



- Certificado a existência de divergências e irregularidades insanáveis em relação às condições de contrato ou de compra, deve o responsável (almoxarife) recusar o recebimento e justificar circunstâncias que motivaram a recusa com anotações no verso da 1ª via da nota fiscal, assim como nos documentos do transportador. Para a constatação de avarias é feita análise da disposição das cargas, da observação das embalagens, quanto a evidências de quebras, umidade, amassados e outros.



- Os materiais aprovados pela avaliação documental como quantidade, qualidade, prazo de entrega e outros devem ser encaminhados ao Almoxarifado. Uma vez no almoxarifado se dá início ao registro do recebimento do material, compreendendo:
 - a) dados necessários à entrada dos materiais em estoque, visando seu controle;
 - b) dados referentes à liberação de pendências com fornecedores, dados necessários à atualização da posição de fornecedores e
 - c) dados necessários à atualização de saldos e baixa dos processos de compras;



- **2ª. Etapa: Conferência Quantitativa**
- Nem sempre a contagem física é possível ser realizada no momento da entrega, portanto a atividade de certificação da quantidade constante na nota fiscal e a efetivamente recebida deve ser apurada. Um dos procedimentos de contagem é por acusação, também conhecida como "contagem cega" onde o conferente aponta a quantidade recebida, desconhecendo a quantidade faturada pelo fornecedor.



- A confrontação do recebido versus faturado é efetuada a posteriori por meio do Regularizador que analisa as distorções e providencia a recontagem.
- Conforme a natureza dos materiais envolvidos na contagem, estes podem ser contados utilizando os seguintes métodos:
- [?] anual: quando de pequenas quantidades;
- [?] cálculos: quando envolvem embalagens padronizadas com grandes quantidades;



- [?] balanças contadoras pesadoras: envolvem grande quantidade de pequenas peças como parafusos, porcas, arruelas e outras;
- [?] pesagem: para materiais de maior peso ou volume, a pesagem pode ser feita através de balanças rodoviárias ou ferroviárias e
- [?] medição: em geral as medições são feitas por meio de trenas;

- **3ª. Etapa: Conferência Qualitativa**
- Independentemente do material que se está adquirindo, a qualidade deve sempre sobrepor a questões burocráticas. Muito se fala de produtos com preços acessíveis, porém com baixo retorno de vida útil, manutenções constantes e fora da qualidade mínima esperada e não necessariamente estabelecida em licitações.



- A conferência qualitativa tem como princípio garantir a correta adequação do material ao fim a qual se destina.
- Para fins de avaliação qualitativa, confrontando o solicitado em licitação e autorizações, temos:
 - a) Características dimensionais;
 - b) Características específicas;
 - c) Restrições de especificação;



- No processo de conferência qualitativa se faz necessários procedimentos específicos a fim de documentar eventuais distorções do material entregue ou em construção/fabricação e salvaguardar o responsável pelo processo e o ente público de danos e perdas.



- Neste processo alguns documentos usualmente utilizados para inspeção:
- [?] Especificação de compra do material e alternativas aprovadas;
- [?] Nota fiscal;
- [?] Conhecimento do transporte rodoviário;
- [?] Desenhos e catálogos técnicos e
- [?] Manual de inspeção a fim de orientar o responsável com parâmetros mínimos aceitáveis que deve ser seguidos e auxiliar na recusa ou aceitação do material.



- No campo prático da inspeção, o responsável poderá adotar um ou mais modelos de análise e ainda optar em avaliar o total dos produtos ou por amostragem. Dentre os modelos mais comuns temos:
- **?** **Análise visual** que consiste em avaliar o acabamento em geral como possíveis defeitos, danos à pintura, amassados e outros;
- **?** **Análise dimensional** visa certificar as dimensões dos materiais como largura, altura, comprimento, diâmetros, espessura e pode ser inclusive de peso;



- **?** **Ensaio**, usualmente para materiais mecânicos e elétricos, a fim de comprovar a qualidade, a resistência mecânica, o balanceamento, o desempenho de materiais ou do equipamento e outros e
- **?** **Testes não destrutivos** se dão pelo uso de ultra-som, radiografia, líquido penetrante, dureza, rugosidade, hidráulicos, pneumáticos e outros levando em consideração o tipo de material ou equipamento avaliado

- **Do processo final da Regularização resultará nas seguintes possibilidades:**
- [?] Liberação para liquidação e pagamento ao fornecedor;
- [?] Liberação parcial, quando possível e autorizado em licitação, de liquidação e pagamento ao fornecedor;
- [?] Processo de devolução, parcial ou total, do material ao fornecedor;
- [?] Processo por divergências quantitativas ao fornecedor e
- [?] Entrada do material em estoque.



INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO NA PROPRIEDADE PRIVADA

- Propriedade
- A propriedade é reconhecida pela Constituição no art. 5º XXIII, onde é garantido o direito a propriedade. Portanto tem se assegurado à existência da propriedade como instituto político, porém sofrendo limitações no direito positivo, permitindo que o interesse privado não sobreponha aos interesses da sociedade



- A intervenção do Estado na propriedade será toda ou qualquer atividade estatal que amparada na lei, tenha como finalidade ajustar aos fatores exigidos pela função social a que está condicionada.



- A Constituição ao mesmo tempo em que garante o direito a propriedade condiciona o instituto ao atendimento da função social (art. 5º, XXIII). Já em seu art. 182, § 2º, a propriedade urbana cumpre a função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, isto é, haverá situações em que o plano diretor do Município entrará em rota de colisões com interesses do proprietário.



- Porém ao Município é lícito poderes interventivos na propriedade estabelecendo que pode ser imposta ao proprietário a obrigação de promover o adequado aproveitamento do solo urbano, não edificando, subutilizado ou não utilizado. Caso não respeitar a imposição o Município poderá impor o parcelamento ou a edificação compulsória do solo e também promover a desapropriação.
- Também no art. 5º, XXV, a CF estabelece que o Poder Público poderá usar da propriedade particular no caso de iminente perigo público. A CF ainda estabelece a desapropriação.



- Competência
- A intervenção na propriedade é estabelecida pela CF, que dispõe em seu art. 22, I, II e III que a competência para legislar sobre o direito da propriedade, desapropriação e requisição é da União Federal. No que diz respeito à competência para legislar sobre as restrições e o condicionamento ao uso da propriedade se divide entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



- **Fundamentos**
- A supremacia do interesse público sobre o direito privado é um dos fundamentos da intervenção do Estado na propriedade, que garante ao indivíduo condições de segurança e de sobrevivência. Esta intervenção estatal na propriedade cria imposições que restringem o uso da propriedade pelo seu dominus. Toda vez que o particular sofre a imposição interventiva em sua propriedade, deverá haver há justificativa da atuação estatal.
- Sendo assim sempre que colidir um interesse público com um interesse privado, o público prevalecerá.



- A função social da propriedade é outro fundamento, onde estabelece que a propriedade tem como objetivo alcançar o bem estar social. Quando não atender a esse instituto, o Estado pode intervir na propriedade sempre que esta não estiver amoldada ao pressuposto exigido na CF.
- A propriedade deve atender a função social, assegurado ao proprietário o direito desta, tornando-a inatacável e também impõe ao Estado o dever jurídico de respeitar nessas condições.



- **Modalidades**

- A intervenção do Estado na propriedade pode admitir duas formas básicas, a intervenção restritiva e a intervenção supressiva.
- A intervenção restritiva ocorre quando o Estado impõe restrições e condicionamentos ao uso da propriedade sem retirar de seu dono. O proprietário não poderá utilizar a seu exclusivo critério e conforme seus padrões, devendo subordinar-se as imposições emanadas pelo Poder Público, porém conservará a propriedade em sua esfera jurídica.



- As modalidades de intervenção restritivas são: a servidão administrativa, a requisição, a ocupação temporária, as limitações administrativas e o tombamento.
- Já a intervenção supressiva ocorre quando o Estado utilizando o princípio da supremacia do interesse público transfere coercitivamente para si a propriedade de terceiro, em nome do interesse público. A modalidade desta intervenção é a desapropriação.



SERVIDÃO ADMINISTRATIVA

- A servidão administrativa é o direito real público que autoriza o Poder Público a usar a propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo. É, portanto instituído em favor do Estado para atender a fatores de interesse público.



- A instalação de redes elétricas e a implementação de gasodutos e oleodutos em áreas privadas para a execução de serviços públicos são exemplos comuns de servidão administrativas. A servidão de trânsito que utiliza o solo, reduzindo a área útil do imóvel do proprietário. Portanto isso irá ocorrer o uso pelo Poder Público da parte da propriedade necessária à execução dos serviços públicos.



- Fundamentos
- Os fundamentos da servidão administrativa também têm como fundamento a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a função social da propriedade.
- O decreto-lei n.º 3365/41, art. 40 regulamenta as desapropriações por utilidade pública.



• Objeto

- A servidão administrativa ocorre sobre a propriedade imóvel, bens privados, mas nada impede que em situações especiais, possa incidir sobre bem público.



- **Formas de instituição**

- As servidões administrativas possuem duas formas. A primeira ocorre com o acordo entre o proprietário e o Poder Público, que depois de declarada a necessidade pública de instituir a servidão, o Estado consegue o assentamento do proprietário para usar a propriedade deste fim já especificado o decreto do chefe Executivo, no qual foi declarada a referida necessidade. As partes então celebram acordo formal por escritura pública, para fins de subsequente registro do direito real.



- E a outra forma ocorre pela sentença judicial, que ocorrerá quando não houver acordo entre as partes e o Poder Público promove ação contra o proprietário.
- Quando a Administração não celebrar acordo com o proprietário, nem observar as formalidades necessárias a implementação da servidão administrativa, o uso da propriedade pelo Poder Público se dá manu militari, isto é, se consumado a instalação da servidão, o proprietário poderá pleitear judicialmente indenização com vistas a eventual reparação de seus prejuízos.



- As servidões são instituídas sobre propriedade determinadas sendo admissível sua instituição apenas por acordo entre as partes ou por sentença judicial.



- **Extinção**

- Em regra geral, a servidão administrativa é permanente. Portanto pode ocorrer alguns fatores supervenientes que acarretam a extinção. O primeiro fato consiste no desaparecimento da coisa gravada. Outro fato é se o bem gravado for incorporado ao patrimônio da pessoa em favor do qual foi instituída. E o ultimo é a situação administrativa pela qual fica patenteado o desinteresse do Estado em continuar utilizando parte do domínio alheio.



• Indenização

- A servidão administrativa não enseja a desapropriação da propriedade alheia, é apenas o uso da propriedade para a execução de serviços públicos. Como apenas ocorrerá o uso da propriedade, o valor da indenização terá delineamento jurídico diverso.



- Não ocorrerá pagamento da indenização se o uso pelo Poder Público não provocar prejuízo ao dominus, deverá este ser indenizado no montante equivalente ao prejuízo causado. O valor da indenização não poderá corresponder ao valor do imóvel em si.

- **Características**

- A servidão administrativa possui as seguintes características:

- • Natureza jurídica é a de direito real;
- • Incide sobre bem imóvel;
- • Tem caráter de definitividade;
- • Indenizabilidade é prévia e condicionada (se houver prejuízo);
- • Inexistência de auto executoriedade: só se constitui através de acordo ou de decisão judicial.



REQUISIÇÃO

- A requisição é uma modalidade de intervenção estatal de intervenção estatal onde o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo público iminente. A requisição divide-se em civil e militar.
- Portanto o administrador não é livre para requisitar bens e serviços, para poder fazer é necessário que esteja presente situação de perigo publico iminente. Sendo que este perigo não pode colocar em risco somente a coletividade como também que esteja prestes a se consumir ou a expandir-se de forma irremediável, se alguma medida não for adotada. As situações de perigo não são apenas ações humanas, mas também fatos de natureza, como inundações, epidemias, catástrofes



- **Fundamento**

- O fundamento das requisições é o art. 5º, XXIII e o art. 170, III da CF e também o inciso XXV do art. 5º da CF, que em caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.
- A regulamentação das requisições civil e militar, em caso de iminente perigo em tempo de guerra, será privativamente da União Federal.



- O Decreto-Lei n.º 4812 de 08/10/1942 disciplina o poder da requisição civil e militar e continua em vigor, pois é adequado ao art. 5º XXV, CF. A lei delegada n.º 4 de 26/09/1962 e o Decreto – Lei n.º 2 de 14/01/1966, também estão relacionados à intervenção no domínio econômico e para os bens e serviços necessários ao abastecimento da população.



- **Objeto e indenização**
- O objeto das requisições abrange bens móveis, imóveis e serviços particulares e tem como finalidade preservar a sociedade contra situações de perigo público iminente. A requisição, porém, não será legítima se não configurar a situação de perigo.



- A indenização pelo uso de bens e serviços é condicionada, pois o proprietário deverá fazer jus à indenização se a atividade estatal lhe tiver provocado danos. Caso não haja danos não haverá indenização devida. A indenização será sempre posteriori.
- A prescrição da indenização consuma-se em cinco anos contado a partir do momento em que se inicia o efetivo uso do bem pelo Poder Público.



- **Instituição e extinção**

- Depois de verificada a situação de risco iminente, a requisição pode ser decretada, não dependendo de qualquer decisão judicial.
- Quando houver a necessidade da situação de perigo iminente o ato da requisição é vinculado, pois o agente administrativo não pode praticar se ausente esse pressuposto. Porém na situação de perigo público pode ser avaliada pelo agente administrativo reconhecendo, portanto o poder jurídico de fixá-la como resultado de valoração de caráter iminentemente administrativo. Porém este ato poderá ser invalidado pelo judiciário por vício de legalidade.
- A extinção da requisição se dará depois de desaparecer a situação de perigo público eminente.



- Característica
- ·É direito pessoal da Administração;
- ·Seu pressuposto é o perigo público iminente;
- ·Incide sobre bens imóveis, móveis e serviços;
- ·Caracteriza-se pela transitoriedade;
- ·A indenização se houver é ulterior.



OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA

- A ocupação temporária é instituto típico de utilização de propriedade imóvel, pois seu objetivo é de permitir que o Poder Público deixe alocados, em algum terreno desocupado, máquinas, equipamentos, barracões de operários pro pequeno espaço de tempo. Será, portanto a forma de intervenção pela qual o Poder Público usa transitoriamente imóveis privados, como meio de apoio a execução de obras e serviços públicos.



- Como exemplo de ocupação temporária a utilização de terrenos particulares perto de estradas, utilizados para alocação transitória de máquinas, equipamentos de serviços, etc. A ocupação temporária de escolas, clubes e outros estabelecimentos privados por ocupação das eleições.



- **Fundamentos**

- Além da função social, do art. 5º, XXIII e 170, III, CF, pode-se considerar como fundamento específico o art. 36 do Decreto-lei nº 3365/41, que dispõe que é permitida a ocupação temporária, que será indenizada, afinal, por ação própria, de terrenos não-edificados, vizinhos às obras e necessários para a sua realização.



- **Modalidades e indenização**

- A ocupação temporária possui duas modalidades. A primeira é a ocupação temporária para obras públicas vinculadas ao processo de desapropriação prevista no art. 36 do Decreto-lei 3365. A outra modalidade é a ocupação temporária para as demais obras e para os serviços públicos em geral, sem qualquer vínculo com o processo de desapropriação executado pelo Estado.



- A indenização implicará o dever do Estado de indenizar o proprietário pelo uso do imóvel, pois se consuma por período de tempo mais extenso, gerando o dever indenizatório. Já na ocupação desvinculada da desapropriação em principio não haverá indenização, porém esta será devida se o uso acarretar comprovado prejuízo ao proprietário.
- A prescrição ocorre em cinco anos da pretensão para que o proprietário postule indenização pelos prejuízos decorrentes da ocupação temporária.



- **Extinção**

- A extinção da ocupação temporária se dará se a ocupação visa a consecução de obras e serviços públicos, a desocupação da propriedade será após concluída a atividade pública. Se o Poder Público extrapolar os limites legais de ocupação, sua conduta será abusiva e suscetível de invalidação via judicial.



• **Características**

- As características da ocupação temporária são:
- ·Cuida-se de direito de caráter não-real;
- ·Só incide sobre a propriedade móvel;
- ·Tem caráter de transitoriedade;
- ·A situação constitutiva da ocupação é a necessidade de realização de obras e serviços públicos normais;



- A indenizabilidade varia de acordo com a modalidade de ocupação: se for vinculada à desapropriação, haverá dever indenizatório, e se não for, inexistirá em regra esse dever, a menos que haja prejuízos para o proprietário.

LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS

- As limitações administrativas são determinações de caráter geral, que o Poder Público impõe aos proprietários indeterminadas obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social.



- Por obrigações positivas, pode se citar a imposição da limpeza de terreno. A obrigação negativa pode ser o caso de construir além de determinado nº de pavimentos. E a obrigação permissiva são aquelas em que o proprietário tem que tolerar a ação administrativa, como o ingresso de agentes da vigilância sanitária.
- Nas limitações administrativas, o Poder Público pretende condicionar as propriedades a função social que é exigida.



- Algumas limitações administrativas têm origem em lei e atos de natureza urbanística e são regulamentadas pela CF nos arts. 182 e 183 e pela Lei n.º 10.257/01, que institui diversos instrumentos que se configuram como limitações administrativas. Algumas dessas limitações são o parcelamento e edificação compulsória, direito de preempção municipal e o estudo de impacto de vizinhança.



- **Natureza jurídica**
- O primeiro aspecto da natureza das limitações é que os atos impõem obrigações, a manifestação volitiva do Poder Público pode ser consubstanciada por leis ou por atos normativos. O segundo aspecto é distinguir a limitação e a restrição do direito. A restrição é o exercício em si das faculdades inerentes ao conteúdo do direito e a limitação o próprio direito de propriedade, que tem sua dimensão jurídica condicionada pelas limitações impostas no ordenamento jurídico.



- Portanto a natureza jurídica das limitações são os atos administrativos ou legislativos ou administrativos de caráter geral que dão o contorno do próprio direito de propriedade.



- **Fundamentos**

- Como a propriedade deve atender a sua função social e o interesse público prevalece sobre o particular, o fundamento da limitação também será o art. 5º, XXIII, 170, III da CF.
- Porém as limitações administrativas também têm como fundamento o exercício do poder de polícia, restringindo e condicionando a liberdade e a propriedade, visando o interesse da coletividade.
- Sendo assim as limitações estão previstas em lei ou em atos normativos fundados em lei, com o intuito do bem-estar comum.



• Indenização

- As limitações em regra geral não geram indenizações, em favor dos proprietários, pois não haverá prejuízos individualizados, mas sacrifícios que se deve obrigar os membros da coletividade em favor desta.
- Só haverá indenização quando o Estado ao impor limitações gerais, cause prejuízos a determinados proprietários em virtude de conduta administrativa. Surgindo, portanto vício na conduta do Estado.



- **Características**
- São características das limitações:
- São atos legislativos ou administrativos de caráter geral;
- Tem caráter de definitividade;
- O motivo das limitações administrativas é constituído pelos interesses públicos abstratos;
- Ausência de indenizabilidade.



TOMBAMENTO

- O tombamento é a forma de interesse da propriedade, em que o Poder Público protege o patrimônio cultural brasileiro. O Estado irá intervir na propriedade privada para proteger o patrimônio cultural, com objetivo de preservar a memória nacional.
- O proprietário, portanto, não poderá por seu interesse egoístico usar e fruir livremente seus bens, se este estiver entrelaçado ao interesse público por fatores de ordem histórica, artística, cultural, científica, turista e paisagista.



- Mesmo permanecendo na propriedade particular, estes bens, passam a ser protegidos pelo Poder público, que impõe algumas restrições quanto ao uso pelo proprietário.
- A maioria dos bens tombados são imóveis que retratam arquitetura de épocas passadas em nossa história. É possível o tombamento de bairros e cidades que retratam aspectos culturais do passado.



- **Fonte normativa**
- A CF protege os bens de interesse cultural, impondo ao Estado o dever de garantir a todos o exercício dos direitos culturais e acesso as fontes da cultura nacional. E também define o patrimônio cultural brasileiro, composto de bens materiais e imateriais, a exata compreensão dos vários aspectos ligados aos grupos formadores da sociedade brasileira.



- No art. 216, §1º, da CF dispõe que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação e de outras formas de acautelamento e preservação.



- **Fundamento**

- Ao tombamento será invocado os arts. 5º, XXIII e 170, III da CF. Como a defesa do patrimônio cultural é matéria de interesse geral da coletividade. O tombamento é fundado na necessidade de adequação da propriedade a função social.



- **Objeto**

- O tombamento incide sobre bens móveis e imóveis. O art. 1º do Decreto – Lei nº 25/37, define como patrimônio histórico e artístico nacional os bens móveis e imóveis existentes no país.
- Os bens suscetíveis de tombamento são aqueles que traduzam aspectos de relevância para a noção de patrimônio histórico e artístico.



- **Natureza jurídica**
- O tombamento é instrumento especial de intervenção restritiva do Estado na propriedade privada. Tem natureza concreta e específica, configurando como uma restrição de uso de propriedade determinada.
- Constitui, portanto, ato administrativo que exige todos os elementos necessários para conferir-lhe carga de legalidade.



- **Espécies**

- O tombamento pode ser dividido em consideração a manifestação de vontade ou a eficácia do ato. Quando se tratar de manifestação de vontade, o tombamento pode ser voluntário quando o proprietário consente o tombamento, seja este através de pedido que ele mesmo formula ao Poder Público ou se houver concordância com a notificação que lhe é dirigida no sentido da inscrição do bem. É compulsório quando o Poder Público inscreve o bem como tombado, apesar da resistência e do inconformismo do proprietário.



- E quando se tratar de eficácia de ato poderá ser provisório quando estiver em curso o processo administrativo, instaurado pela notificação e definitivo depois que concluir, o Poder Público procede à inscrição do bem no livro de tombo.



- **Desfazimento**

- O tombamento é possível ser desfeito, o poder Público, de ofício ou em razão de solicitação do proprietário ou de outro interessado, pode julgar desaparecido o fundamento que deu suporte ao ato. Sendo assim, o efeito será o desfazimento do ato, cancelando o ato de inscrição

- **Efeitos**

- O tombamento é a restrição ao uso da propriedade privada e esse fato deve ser levado a registro no Ofício de Registro de Imóveis, sendo averbado ao lado da transcrição do imóvel. Se o bem for alienado, o adquirente tem a obrigação de levar ao Registro de Imóveis a escritura pública ou o termo do contrato, tendo 30 dias para fazê-lo sob pena de multa correspondente a dez por cento do valor do negócio jurídico.



- Ao proprietário ou ao titular de eventual direito fica vedado o uso, destruir, demolir ou mutilar o bem tombado. E somente poderá reparar pintar ou restaurar com prévia autorização. O proprietário terá o dever de conservar o bem tombado, conservando-o em suas características culturais.
- A vizinhança do prédio tombado ficará restrita de fazer qualquer tipo de construção que impeça ou reduza a visibilidade em relação ao prédio sob proteção, bem como colocar cartazes ou anúncios, sem autorização de autoridade competente.



- O proprietário antes de alienar o bem tombado, deverá notificar a União, o Estado e o Município para exercerem dentro de 30 dias o direito de preferência. A condição de bem tombado, não impede ao proprietário de gravá-lo livremente através de penhor, anticrese ou hipoteca.
- O tombamento não gera nenhum tipo de indenização ao proprietário, pois apenas obriga este a manter o bem dentro de suas características. Somente se o proprietário comprovar que o ato do tombamento causou algum prejuízo é que fará jus a indenização.

- **Controle**

- O tombamento se sujeita a controle, que será exercido pelo presidente da entidade pública cultural ou pelo Presidente da República. Este poderá ser de legalidade quando se vislumbrar vício relativo aos requisitos de validade do ato, como a competência, a forma, a finalidade. E de conveniência quando por razões de interesse público aferíveis apenas pela Administração, for rejeitada a proposta de tombamento ou for cancelado o próprio ato de tombamento.
- O controle poderá ser judicial, quando cingir-se a apreciação de questões concernentes à legalidade do ato.



DESAPROPRIAÇÃO

- Desapropriação é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, em razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização. Por ser um procedimento de direito público retrata a existência de uma seqüência de atos e atividades do Estado e do proprietário, ocorrido administrativa ou judicialmente.



- A desapropriação tem como objetivo a transferência do bem desapropriado para o acervo o expropriante, e só pode ser alcançado por motivos de utilidade pública ou interesse social. Portanto só se pode considerar legítima se estiverem seus pressupostos utilidade pública, necessidade pública e o interesse social.
- A utilidade pública ocorre quando a transferência do bem se afigura conveniente para a Administração. A necessidade pública é aquela que decorre de situações de emergência, cuja solução exija a desapropriação do bem.



- E o interesse social são as hipóteses de função social, o Poder Público, tem objetivo de neutralizar de alguma forma às desigualdades coletivas, como por exemplo, a reforma agrária.
- O art. 5º XXIV estabelece que a lei estabelecerá o procedimento de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na CF. Deve se destacar ainda o Decreto –Lei n.º 3.365/41, considerada a lei geral das desapropriações por utilidade pública. E a Lei n.º 4131/62 que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.



- A desapropriação poderá ter como objeto qualquer bem móvel ou imóvel dotado de valoração patrimonial. O art. 2º do Decreto-lei 3.365/41 consigna que todos os bens podem ser desapropriados pelas entidades da federação. Inclui-se os bens móveis e imóveis , corpóreos e incorpóreos.
- Há algumas situações em que é impossível a desapropriação. As impossibilidades jurídicas que referem a bens que a própria lei considera insuscetíveis de determinado tipo de desapropriação e podem ser impossibilidades materiais, que alguns bens por sua própria natureza se tornam inviáveis de ser desapropriados.



- A desapropriação de bens públicos é possível, porém possui alguns limites e condições. A possibilidade expropriatória pressupõe a direção vertical das entidades federativas: a União pode desapropriar bens dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Estado podem desapropriar bens do Município. Sendo assim , os bens da União são inexpropriados e os Municípios não podem expropriar sobre pessoas federativas.

- Em regra geral os bens os bens desapropriados devem se integra ao patrimônio Público e podem ser definitiva quando tiver utilização para o próprio Poder Público e provisória quando apesar do bem ter sido desapropriado pelo Poder Público, este o tiver feito para possibilitar sua utilização e desfrute por terceiro. Desses casos provisórios são: a desapropriação por zona; urbanística; interesse social; confisco.



- O procedimento de desapropriação possui duas fases. A fase declaratória onde o Poder Público manifesta sua vontade de futura desapropriação. E a fase executória quando adotam as providências para consumir a transferência do bem. O decreto expropriatório tem caducidade de cinco anos, se a desapropriação não for efetivada mediante acordo ou judicialmente.



- A indenização deve ser prévia, justa e em dinheiro. Por indenização justa entende-se que é aquela real e efetiva no valor do bem. Para que se configure a justiça no pagamento da indenização, deve abranger não só o valor real e atual do bem expropriado, como também os danos emergentes e os lucros cessantes decorrentes da perda da propriedade. Inclui também os juros moratórios e compensatórios, a atualização monetária, as despesas judiciais e os honorários advocatícios.



- A desapropriação por reforma agrária, a indenização será paga através de títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de vinte anos a partir do segundo ano de emissão.

CONCLUSÃO

- O Estado poderá intervir na propriedade privada toda vez que se tratar de interesse público, iminente perigo público ou utilidade pública. Através do principio da supremacia do interesse público e da função social da propriedade o Poder Público poderá intervir na propriedade para a satisfação do interesse coletivo.



- Como forma de intervenção a servidão administrativa ocorrerá quando o Poder Público necessitar de utilizar a propriedade imóvel para fins de execução de obras e serviços de interesse público. Já a requisição será utilizada quando o Estado necessitar uso de bens moveis, imóveis ou serviços particulares em situação de perigo iminente a população.



- A ocupação temporária se dará quando por motivos de execução de obras e serviços o Poder Público precisar usar a propriedade imóvel, para meios de guardar máquinas, acampamentos, etc. Esta modalidade tem tempo, pois somente poderá ser utilizada no tempo necessário para a obra.



- O Poder Público também intervirá através das limitações, pois mesmo a Constituição garantindo o direito à propriedade, o proprietário deverá seguir os limites impostos pelo Estado, como a obrigação positiva, negativa ou permissiva.
- O tombamento será a intervenção pela qual o Poder Público protege o patrimônio cultural. O proprietário não poderá usufruir livremente de sua propriedade tombada se não for por interesse público.



- E por último a intervenção estatal por meio de desapropriação, onde o Estado transfere para si propriedade de terceiro em razão de utilidade pública ou interesse social. O pagamento da indenização nesta modalidade deve ser justa, prévia e em dinheiro.
- Sendo assim o Estado possui formas de intervenção sobre a propriedade privada, porém para estas devem-se analisar os fundamentos e atender aos requisitos, para não as torna-las atos não movidos pelo interesse público.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 2000.
- MOTA, Francisco Glauber Lima. Contabilidade Aplicada à Administração Pública. 6 ed.
• Brasília: Vestcon, 2003.
- PARANÁ. Tribunal de Justiça. Instrução Normativa nº 01, de 20 de abril de 2006.
- SANTOS, Gerson dos. Manual de Administração Patrimonial. Florianópolis, 2002.
- SÁ, A. Lopes de, SÁ, A.M. Lopes de . Dicionário de Contabilidade. 9 ed. São Paulo: Atlas,
• 1995.



GRATIDÃO!

