

PROCESSO Nº 1598/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 011/2023.

AUTOR: Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO Nº 132/2023-PROC/CMA

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei Complementar nº: 011/2023 que **“Dispõe sobre a desafetação de imóvel do patrimônio municipal, autoriza alienação de bens imóveis e dá outras providências.”**, de autoria do Poder Executivo Municipal.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno² desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes da artigo 37, incisos II e III, da Resolução nº 332/2016³.

É imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a análise técnico-jurídica, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Dito isso, passamos à análise da constitucionalidade e da legalidade do presente Projeto de Lei.

2. INTRODUÇÃO

É importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de Janeiro de 2023) desta Casa, e, nesse sentido,

¹ Portaria nº 1.399 de 05/10/2009 / AGU - Advocacia Geral da União (D.O.U. 06/10/2009). (...) Art. 3º O parecer deverá ser elaborado como resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento.

² Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;

³ Art. 37. Compete a Procuradoria Jurídica: (...) II – Ofertar pareceres jurídicos em matérias de interesse da administração da Câmara Municipal, quanto aos aspectos da constitucionalidade e legalidade das ações legislativas e administrativas; III – Elaborar pareceres jurídicos sobre questões legislativas e administrativas;



devemos observar:

“**Art. 37.** A **Procuradoria Jurídica**, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis; (...)

VI- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias e a quem for determinado pela Mesa;

VII- Prestar assessoramento e emitir pareceres jurídicos quando solicitado pela Presidência e pela Mesa, sobre questões regimentais suscitadas dentro e fora das sessões plenárias; ”
(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo Chefe do Executivo. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinitivo, de modo que não é vinculativo.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante⁴ “o parecer emite um juízo de valor qualificado, mais precisamente uma opinião jurídica abalizada a respeito de determinado tema de interesse da Administração, elaborado seja pela dúvida suscitada, seja também pela necessidade de sua emissão. (...) O parecer jurídico apresenta-se como ato administrativo de natureza enunciativa, com a função de expressar determinada opinião, e, com isso, atestar ou reconhecer uma situação fática ou jurídica sob consulta”.

Na lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵ “o parecer jurídico é um ato emanado na constância da atividade administrativa, tem-se que este é um ato da administração”.

Trata-se, pois, de **ato administrativo**⁶, que é espécie do gênero ato jurídico, regido pelo direito público, do qual se vale o Estado, ou quem age em nome dele, para exprimir, unilateralmente, uma declaração de vontade fundada na lei e voltada ao desempenho de funções administrativas na gestão do interesse coletivo. A jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal assim define:

(...) o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinitiva,

⁴ CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Apontamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27º Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

⁶ Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra direito administrativo brasileiro (9ª edição, 2013, página 204), ensina que “o parecer tem caráter meramente opinitivo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.



nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. (...).

(MS 24631, Relator (a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008)

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**⁷ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido⁸, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁹.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal¹⁰.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

O projeto visa tão somente promover a desafetação de área pública municipal onde será sediada o novo Prédio do Poder Legislativo Municipal de Araguaína/TO., (art. 1º), e ao mesmo tempo autorizar a alienação de áreas públicas (art. 6º).

Na repartição constitucional de competências, o constituinte originário estabeleceu a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, assim como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, como se observa pelo art. 30, incisos I, II e VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil:

“**Art. 30.** Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”

Em consonância com os dispositivos constitucionais acima transcritos, a Lei Orgânica do Município de Araguaína assim dispõe:

“**Art. 22.** O Município, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, competindo-lhe privativamente:

[...]

⁷ BPC nº 28 – Enunciado: Considerando que a manifestação consultiva deve atender ao princípio da motivação, é importante que seu texto propicie ao assessorado o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, bem como as controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais a respeito. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

⁸ TJDFT. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015, Pág.: 144)

⁹ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

¹⁰ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



III - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

[...]

Art. 27 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do município e especialmente sobre:

I - assuntos de **interesse local**, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, visando adapta-la à realidade do município; [...]

VIII – alienação de bens imóveis nos termos da legislação pertinente; [...]

Art. 28. **Compete privativamente à Câmara Municipal:**

[...]

XXIII – **aprovar, previamente**, a alienação ou concessão de terras públicas ou **qualquer outra forma de disposição de bens públicos**;

(Grifou-se)

Como se vê, tanto a Constituição Federal quanto a Lei Orgânica do Município de Araguaína atribuem competência aos Municípios para legislar sobre a matéria, sendo, inclusive, competência exclusiva da Câmara Municipal a aprovação legislativa prévia de qualquer disposição de bens públicos.

Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de **interesse local**, e de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I e II).

O projeto em apreço **não** excede aos limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (art. 22, I a XXIV) nada há nesse sentido, prevalecendo a autonomia municipal.

Importante entender o conceito de BEM PÚBLICO, assim sendo trazido pelo artigo 98 do Código Civil: **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.**

O referido diploma legal ainda traz quais são os bens da Administração Pública, assim prevendo:

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.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

(Grifou-se)

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, inteligência do artigo 100 do Código Civil.

No caso em análise, o art. 1º do projeto de lei desafeta o bem e o art. 2º autoriza a doação pelo Poder Executivo de área pública ao Poder Legislativo Municipal para construção da nova sede da Câmara Municipal.

É válido esclarecer que, após ser desafetado, o bem passa a ser dominical, conforme é previsto no artigo 101 do Código Civil, *in verbis*: “Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.

A fim de melhor elucidar a situação trazida pelo projeto de lei, importante trazer o conceito de desafetação, que segundo Ozéias J. Santos:

“É a perda da destinação de um bem de uso comum ou de uso especial para caracterizá-lo como bem dominical, visto que somente os bens dominicais podem ser alienados, pois não tem destinação específica.”
(Grifou-se)

Acerca dos Bens Públicos Municipais, a Lei Orgânica do Município de Araguaína dispõe da seguinte forma:

“Art. 15. Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal de Vereadores quanto àqueles utilizados em seus serviços, que serão administrados por seu Presidente. (...)”

Art. 17. A alienação de bens municipais, sempre subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá ao seguinte:

I – **quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e licitação**, dispensada esta última nos casos de:

¹¹ SANTOS, Ozéias J. Manual de Direito Público, São Paulo, Vale do Mogi Editora, 2015, p. 365.



(Grifou-se)

Assim, sob o ponto de vista da competência e do conteúdo material, não há óbices à tramitação do Projeto de Lei Complementar.

No que tange ao **processo legislativo**, a presente propositura foi devidamente instrumentalizada por Projeto de Lei Complementar, haja vista que o artigo 57, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Araguaína, reserva à lei complementar a matéria aqui tratada:

“**Art. 57.** Devem obrigatoriamente ser **objeto de lei complementar** os projetos que versem sobre: [...] X – **Alienação de bens imóveis**;
(Grifou-se)

Conforme demonstrado acima, a Lei Orgânica Municipal exige que o projeto de lei que verse sobre alienação de bens imóveis deve, obrigatoriamente, ser objeto de **lei complementar**, estando o projeto ora em análise conforme os ditames legais, quanto à iniciativa e forma.

Ressaltamos que para aprovação do projeto de lei complementar é exigida a **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 57, § 2º, da LOM (nova redação).

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial as Comissões de **Justiça e Redação** (art. 47, R.I.) e de **Finanças e Orçamento** (Art. 48, R.I.), para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

Quanto ao mérito, entende-se que o Legislativo usa da discricionariedade lhe é dada por lei, não havendo inconstitucionalidade na matéria do projeto de lei em escopo.

4. CONCLUSÃO¹²

Por todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica vislumbra como **CONSTITUCIONAL** e **LEGAL** o Projeto de Lei Complementar nº 011/2023, razão pela qual manifesta **parecer favorável** ao devido prosseguimento nesta Casa de Leis, cabendo ao plenário a análise quanto ao mérito.

Muito embora aprovado o prosseguimento da presente proposição, **recomenda-se** acostar posteriormente o laudo de avaliação do imóvel doado, conforme especificado na justificativa pelo Chefe do Poder Executivo.

¹² O dispositivo é a conclusão estabelecida pelo parecerista. É fisicamente apresentado logo após a verbetação. Nele se encontra, de forma sintética, lógica e clara, a tese jurídica que respalda o entendimento manifestado no parecer.



E o parecer¹³.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 05 dias do mês de junho de 2023.

LEIDIANE DIAS GALDINO SARAIVA

Procuradora-Chefe da Câmara Municipal¹⁴

Matrícula nº 1066577

OAB/TO nº 6.503

¹³ TJRJ. (...) Exegese do art. 50 do CPC, à luz do art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85, e do art. 94 do Código de Defesa do Consumidor. Inteligência, ainda, do art. 49, caput e § único, da Lei nº 8.906/94. Lide que, na medida em que tangencia a responsabilidade do advogado público pelas opiniões que emite no seu ofício, traz à baila o alcance das prerrogativas da profissão, máxime a liberdade preconizada no art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/94 e a inviolabilidade pelas suas manifestações de pensamento, prevista no art. 133 da Constituição Federal. Processo que, conquanto subjetivo, pode acarretar repercussões em direitos individuais homogêneos dos profissionais cuja representação e defesa são exercidas, com exclusividade, pela entidade requerente. Deferimento da assistência. (0045037-31.2012.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des (a). MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES - Julgamento: 12/02/2014 - DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL)

¹⁴ Portaria nº 087/ 2023, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2742, de 01 de março de 2023, pág. 17.

