

PROCESSO Nº : 3458/2023.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei Complementar nº 048/2023.
AUTOR : Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 005/2024 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 048/2023 encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo que dispõe sobre doação de lotes públicos ao Instituto Cooperação Tocantins Araguaia – CONECTA, para construção de moradia popular.

A Procuradoria Geral do Município por intermédio do Parecer nº 1.263/2023, em suma opinou pela legalidade e constitucionalidade do projeto de lei complementar, desde que seja juntado aos autos a justificativa da administração pública para o interesse social e a vantajosidade da referida doação.

Por seu turno, a Comissão de Justiça e Redação no exercício de sua competência legal emitiu o competente Parecer no sentido de decidir pela constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar.

É o relato do essencial. Passamos, então, a **sua análise**.

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, 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

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.



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 Poder Executivo. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante² “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 Pietro³ “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**⁴, 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 opinativa, 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)

² CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Aparentamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27º Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

⁴ Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra direito administrativo brasileiro (9ª edição, 2013, página 204), ensina que “o parecer tem caráter meramente opinativo, 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”.



Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**⁵ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido⁶, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁷.

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 Federal⁸.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Preliminarmente é necessário definir que bem público como sendo **os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem** (art. 98 do Código Civil).

O referido diploma legal ainda traz quais são os tipos de bens da Administração Pública, assim prevendo em seu artigo 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.

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 tela, o artigo 1º do projeto de lei autoriza o Poder Executivo Municipal a desafeta o bem, para então realizar as doações necessárias. Após ser desafetado, o bem passa a ser dominical, que é previsto no artigo 101 do CC, *in verbis*: “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.

⁵ 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)

⁶ TJDF. (...) 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)

⁷ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁸ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



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.

Na repartição constitucional de competências, o constituinte originário estabeleceu a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, assim como complementar 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;

(...)

VIII - **promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**” (Grifou-se)

Como se vê, a [Constituição Federal](#) atribui competência aos Municípios para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

No mesmo sentido da Constituição os incisos II, III e V, do art. 22 da Lei Orgânica do Município de Araguaína, estabelece como sendo competência do município complementar a legislação federal e estadual no que couber, legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial.

Portanto, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica de Araguaína/TO, o Município tem competência para legislar sobre a matéria, porém, sempre de acordo com as normas gerais e diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado.

Quanto à competência para legislar sobre o tema, necessário se faz a análise da Lei Orgânica do Município, que diz:

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

⁹ SANTOS, Ozéias J. Manual de Direito Público, São Paulo, Vale do Mogi Editora, 2015, p. 365.



e especialmente sobre:

[...]

VIII – alienação e concessão de bens imóveis;

Quanto às doações pretendidas, a Lei Federal nº 14.133/2021 dispõe da seguinte forma:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

(...)

§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.

Assim, conclui-se que **é possível a doação dos bens imóveis com a dispensa de licitação desde que precedida de avaliação e em caso de interesse público devidamente justificado.**

No tocante a avaliação não consta dos autos, motivo pelo qual recomenda-se que seja convertido em diligência no sentido de regularizar tal situação.

A respeito da exigência legal de que o interesse público devidamente justificado para que seja dispensada a licitação, consta na Mensagem de Encaminhamento 058/2023, documento em anexo.

Ainda sobre a possibilidade de doação de bem imóvel do Município para o Programa Minha Casa Minha Vida a própria Lei Federal 14.620/2023, em seu inciso I, do § 9º, do art. 6º, estabelece o seguinte:

Art. 6º (...)

§ 9º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar:

I - a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao Programa;

Assim, nos termos do § 6º, do art. 76, da Lei Federal nº 14.133/2021 e o inciso I, § 9º, do art. 6º da Lei Federal nº 14.620/2023, é possível a doação por parte de ente público destinado para o programa minha casa minha vida.

Além da legislação que trata de licitação e do programa minha



casa, minha vida, sobre a pretensa doação é necessário verificar a legislação eleitoral, uma vez que estamos em ano eleitoral.

O § 10, do art. 73, da Lei Federal nº 9.504/1997, prevê o seguinte:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Assim, a priori verifica-se que há vedação legal a doação pretendida, ocorre que o art. 81-A, da Lei Federal nº 14.194/2021, incluído pela Lei Federal nº 14.435/2002, prevê o seguinte:

Art. 81-A. A doação de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública a entidades privadas e públicas, durante todo o ano, e desde que com encargo para o donatário, não se configura em descumprimento do § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Com efeito, nos termos da legislação vigente conclui-se que é possível a doação pretendida no projeto apresentado desde a doação seja com encargo. A doação com encargo por seu turno é aquela doação que impõe ao donatário uma incumbência em seu benefício, em proveito de terceiro ou do interesse geral como é o caso em análise.

Da leitura dos artigos 2º, 3º e 4º, do projeto fica patente que a doação pretendida é com encargo, senão vejamos:

Art. 2º Com a desafetação realizada, fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a doar ao Instituto Cooperação Tocantins Araguaia – CONECTA, imóveis urbanos descritos no anexo I desta lei, tendo como finalidade específica e permanente a construção de casas para atendimento de demanda habitacional da população de baixa renda do Município, através de uma linha de crédito (FDS) voltada exclusivamente para este fim.

Art. 3º Considerando a finalidade permanente de uso consignada no artigo 2º, o terreno a ser doado pelo município, nos termos desta lei, não poderá ser alienado ou dado em garantia pela donatária, no prazo de 10 (dez) anos após a efetivação da doação.

Parágrafo único. Fica autorizada a concessão da garantia, exclusivamente, para aporte de recursos objetivando atendimento



da finalidade destinada ao imóvel descrita no art. 1º.

Art. 4º Fica estipulado o prazo de 2 (dois) anos para a conclusão das obras pelo donatário, e, em caso de descumprimento do referido prazo, a área retornará automaticamente ao Município de Araguaína, sem qualquer indenização em favor da Donatária.

Parágrafo primeiro. O prazo a que se refere o caput deste artigo poderá ser prorrogado por igual período por interesse da administração, de ofício ou a requerimento da donatária, com as devidas justificativas e de forma escrita;

Parágrafo segundo. Cessada a finalidade para o qual o imóvel foi doado por qualquer motivo sem que ocorra o seu cumprimento, por força de cláusula de reversão a constar na Escritura Pública de Doação, voltará o imóvel ao patrimônio do Doador. (sic)

Assim, nos termos da legislação vigente e considerando o projeto apresentado conclui-se pela legalidade da doação com encargo pretendida no projeto de lei sob análise.

Ademais, acerca do Projeto de Lei apresentado, atende os requisitos da Lei Complementar Federal nº 95/1998, ou seja, possui ementa (art. 3º, I), é dividido em artigos e parágrafos (art. 10, I e II) e possui previsão de entrada em vigor (art. 8º). A única ressalva ao projeto que está em desacordo com o inciso III, do art. 10, da mencionada Lei são os Parágrafos primeiro e segundo do art. 4º que estão por extenso, enquanto a norma legal prevê o seguinte: *“os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico “§”, seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão “parágrafo único” por extenso;”*

Nesse rumo, sugere-se também que seja corrigido o projeto no sentido de adequar os parágrafos do artigo 4º do Projeto de Lei ao que estabelece o inciso III, do art. 10, da Lei Complementar Federal nº 95/98.

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 a sua aprovação é exigida a **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 57, § 2º, da LOM (nova redação).

4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta pela **CONSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE** do Projeto de Lei Complementar nº 048/2023, com a **ressalva** de que seja apresentada a avaliação dos imóveis nos termos do art. 76, da Lei Federal nº 14.133/2021 e que seja corrigido os parágrafos primeiro e segundo do art. 4º do Projeto consoante estabelecido no inciso III, do art. 10, da Lei Complementar Federal nº 95/1998.

Este é o **parecer**, o qual submeto à apreciação e consideração da autoridade competente.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, ao 1º dia do mês de fevereiro de 2024.

DIOGO ESTEVES PEREIRA

Procurador-Chefe da Câmara Municipal¹⁰

OAB/TO nº 12.216-A

Matrícula 1066731

¹⁰ Portaria nº 009/ 2024, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2944, de 08 de janeiro de 2024, pág. 29.

