

PROCESSO Nº : 1004/2024.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei Complementar nº 019/2024.
AUTOR : Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 059/2024 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 019/2024 encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo que dispõe sobre autorização ao Chefe do Poder Executivo Municipal para conceder direito real de uso de imóvel de domínio municipal à Secretaria Estadual de Cidadania e Justiça, e dá outras providências.

Foi juntado Parecer Técnico de Avaliação de imóvel urbano.

A Procuradoria Geral do Município por intermédio do Parecer nº 1.180/2023, concluiu o seguinte:

ANTE AO EXPOSTO, do ponto de vista estritamente jurídico, observados todos os itens constantes deste parecer, conclui-se que nos termos do artigo 55 caput e incisos, da Lei 8.666/93, não registrando, quaisquer irregularidades, opinamos pelo DEFERIMENTO, desse modo somos pelo seu prosseguimento, não se verifica a existência de qualquer óbice de ordem jurídico-formal, pelo que é considerada apta a celebração do Termo de Concessão de Direito Real de Uso Não Onerosa com a SECRETARIA ESTADUAL DE CIDADANIA E JUSTIÇA.

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,

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.



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; (destacamos)

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:

² CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Apontamentos 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”.



(...) 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)

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, sobre a 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;

(...)

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 atribui competência aos Municípios para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial,

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



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 suplementar 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 e especialmente sobre:

[...]

VIII – alienação e **concessão de bens imóveis**; (destacamos)

Quanto a concessão do direito real de uso pretendida, 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:

(...)

§ 3º **A Administração poderá conceder** título de propriedade ou de **direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação**, quando o uso destinar-se a:

I - **outro órgão ou entidade da Administração Pública**, qualquer que seja a localização do imóvel; (destacamos)

Assim, conclui-se que **é possível dispensa de licitação para que seja concedido o direito real de uso de imóvel destinado a outro órgão da Administração Pública, como no caso a Secretaria Estadual de Cidadania e Justiça.**

No tocante a avaliação consta dos autos o Parecer Técnico de Avaliação de imóvel urbano.

A respeito da exigência legal de que o interesse público



devidamente justificado para que seja dispensada a licitação, consta na Mensagem de Encaminhamento 020/2024.

A respeito do texto do Projeto apresentado o seu art. 1º prevê o seguinte:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a firmar contrato de concessão de direito real de uso, **nos termos do art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**, concedendo à SECRETARIA ESTADUAL DE CIDADANIA E JUSTIÇA, CNPJ no 05.553.216/0001-06, estabelecida em Palmas/TO, devidamente habilitada, o direito real de uso, a título gratuito, de LOTE Nº 06, DA QUADRA 30, SITUADO NA AVENIDA SÃO JUDAS TADEU, LOTEAMENTO "AEROVIÁRIO E SÃO MIGUEL", nesta cidade, com área de 360,00m², matriculado no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Araguaína sob o no 31.824. (destacamos)

Ocorre que o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. No caso a mencionado diploma aplica-se ao loteador o que não é o caso do Município de Araguaína. Além de que o mencionado art. 7º citado no Projeto dispõe sobre a concessão de uso de terrenos públicos e particulares para fins específicos de regularização fundiária, que também não é o caso tendo em vista que foi juntado aos autos as Certidões de Inteiro Teor do imóvel.

Assim, **entendo que deverá ser corrigido o art. 1º do Projeto, uma vez que no caso aplica-se o inciso I, do § 3º, do art. 76, da Lei nº 14.133/2021** e não o art. 7º, do Decreto-Lei nº 271/1967.

Também é necessário registrar que o Parecer Jurídico nº 1.180/2023, da Procuradoria Geral do Município, datado de 5 de dezembro de 2023, e utiliza como parâmetro de análise a celebração de Termo de Concessão de Direito Real de Uso e a Lei nº 8.666/93, senão vejamos:

ANTE AO EXPOSTO, do ponto de vista estritamente jurídico, observados todos os itens constantes deste parecer, conclui-se que **nos termos do artigo 55 caput e incisos, da Lei 8.666/93**, não registrando, quaisquer irregularidades, opinamos pelo DEFERIMENTO, desse modo somos pelo seu prosseguimento, não se verifica a existência de qualquer óbice de ordem jurídico-formal, pelo que **é considerada apta a celebração do Termo de Concessão de Direito Real de Uso Não Onerosa** com a SECRETARIA ESTADUAL DE CIDADANIA E JUSTIÇA. (destacamos)

Nesse rumo, para que não haja supressão de competência da



Procuradoria Geral do Município, nos termos do inciso XI, do art. 5º, da Lei Complementar Municipal nº 009/2013, e considerando que não houve manifestação jurídica acerca do Projeto de Lei, **sugere-se que seja devolvido ao Poder Executivo para análise e manifestação da douta Procuradoria.**

Ademais, acerca do Projeto 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).

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: [...]
IX – **Concessão de direito real de uso;** (Destacamos)

Conforme demonstrado acima, a Lei Orgânica Municipal exige que o projeto de lei que verse sobre concessão de direito real de uso 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 019/2024, com a **ressalva** de que seja corrigido o art. 1º, do Projeto, tendo em vista que o Decreto-Lei nº 271/1967 não se aplica ao caso, mas sim inciso I, do § 3º, do art. 76, da Lei nº 14.133/2021, e que seja devolvido ao Poder Executivo para análise e manifestação da Procuradoria Geral do Município, quanto ao Projeto de Lei, consoante inciso XI, do art. 5º, da Lei Complementar Municipal nº 009/2013, sob pena de supressão de competência.

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



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 2 dias do mês de maio de 2024.

DIOGO ESTEVES PEREIRA
Procurador-Chefe da Câmara Municipal⁹
OAB/TO nº 12.216-A
Matrícula 1066731

⁹ Portaria nº 009/ 2024, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2944, de 08 de janeiro de 2024, pág. 29.

