



Processo administrativo nº 1111/2024

Projeto de Lei nº 32/2024

Proponente: Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de lei que dispõe sobre desafetação de bem imóvel para fins de doação. Constitucionalidade e legalidade do referido projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Poder Executivo, objetivando a desafetação e de bem, para ulterior doação para entidade filantrópica para construção de complexo hospitalar.

Em síntese, o Prefeito Municipal explica que, a desafetação do bem, objetiva retirar a destinação especial hoje existente, para que, posteriormente, seja possível a doação do bem a entidade filantrópica para construção de complexo hospitalar, colocando ainda importância de um hospital para o município.

Registra ainda que a área ora desafetada foi identificada "após análise dos registros imobiliários dos lotes visto que não haviam sinais de utilização daquela faixa de terra como rua ou mesmo como acesso a imóvel de terceiros", dando a compreender que, embora esteja gravado com destino especial, o imóvel não estava sendo utilizado.

Diante disso, o setor da Procuradoria desta Casa Legislativa foi provocado a manifestar-se nos autos do procedimento administrativo, a fim de averiguar a legalidade e a constitucionalidade do referido projeto.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E CONSULTORIA JURÍDICA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF¹.

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I -





No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

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.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro³ :

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





3.1. Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

Compulsando o projeto apresentado resta constatado que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, e no artigo 30 da CF, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O Supremo Tribunal Federal entende que as competências legislativas do município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local e ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos Municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevar os Municípios ao status de ente federativo na Constituição Federal.

Neste passo, necessário replicar a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁵, que vem esclarecer que “o que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”, ou seja, tudo o que repercutir direta ou indiretamente na vida municipal é de interesse do Município, embora possa refletir também de forma direta ou indireta aos Estados e à União.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.





Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local, ao passo que a doação do bem imóvel terá destinação certa, qual seja, a construção da sede do poder legislativo municipal.

No tocante à iniciativa da matéria, cumpre destacar que o projeto de lei analisado trata sobre a disposição de bens que compõem o patrimônio do Poder Executivo Municipal, sendo tal atribuição pertencente ao Prefeito, conforme se depreende do art. 60, inciso III, e art. 95 da Lei Orgânica Municipal

Sendo assim, foram respeitadas a iniciativa e a competência para a propositura do Projeto de Lei, uma vez que apresentado pelo Executivo Municipal, enquanto responsável administração do patrimônio municipal, não restando constatado contrariedade aos princípios, direitos e garantias previstos na Constituição Federal e nas Leis locais no tocante ao aspecto formal.

3.2 Aspecto Material

O projeto de lei ora analisado, versa sobre a desafetação do imóvel localizado no Loteamento Arlindo Ângelo Villaschi, inscrito no cadastro imobiliário sob o nº 01.04.291.0640.000, com área total de 25.577,34 m², matriculado sob o nº 4.927, Livro 2-R do Cartório do 1º Ofício de Registro Geral de Imóveis do Juízo de Viana.

Inicialmente, cumpre registrar que o projeto trata apenas da desafetação do bem, razão pela qual não haverá qualquer digressão quanto a temática doação de bem público.

Pois bem.

Os bens públicos estão descritos no Código Civil Brasileiro (Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), a partir do art. 98, nos seguintes termos:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99 - São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive 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.

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.

No presente caso, o cerne da propositura é a desafetação do bem, para retirar do bem a condição de especial (indisponível), trazendo para o status de dominical (disponível), a fim de possibilitar posterior doação.

No Direito brasileiro todo bem público possui uma destinação de conformidade com o seu uso e utilização, podendo ser ela específica ou não. Neste passo, a afetação tem relação com a vinculação ou não do bem público à determinada finalidade pública.

O professor e procurador municipal Rafael Carvalho⁶, ensina que a "afetação significa a atribuição fática ou jurídica de finalidade pública, geral ou especial, ao bem público", podendo esta ter condão de "de uso comum do povo e os bens de uso especiais", registrando que essa destinação pode ocorrer de três formas:

- a) lei (ex.: lei que institui Área de Proteção Ambiental – APA);
- b) ato administrativo (ex.: ato administrativo que determina a construção de hospital público); e
- c) fato administrativo (ex.: construção de escola pública em terreno privado, sem procedimento formal prévio, configurando desapropriação indireta).

Ao contrário, a desafetação é a supressão, fática ou jurídica, da destinação pública anteriormente atribuída ao bem público.

No presente caso, se verifica que a desafetação ocorrerá de forma de expressa, ao passo que o Poder Executivo, que é detentor e administrador do bem, está retirando deste a condição especial anteriormente atribuída, para possibilitar a doação do bem.

A Administração somente pode fazer a alienação de bens desafetados do uso público mediante lei autorizadora que estabeleça as condições para sua efetivação, conforme leciona Hely Lopes Meirelles⁷:

O que a lei civil quer dizer é que os bens públicos são inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou para fins administrativos específicos, isto é, enquanto guardarem afetação pública. É evidente que uma praça ou um edifício público não pode ser alienado enquanto tiver esta destinação, mas poderá ser vendido, doado ou permutado

⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Curso de Direito Administrativo. Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559649600. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649600/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

⁷ Direito Administrativo Brasileiro: 29ª ed. Malheiros Editores. São Paulo, 2004. p. 512





desde que desafetado previamente, por lei, de sua destinação originária.

No caso presente, a desafetação ocorre no bojo do Projeto de Lei, dando ao bem o status de dominical, tratado no texto como a mutação de “bem indisponível” para “bem disponível”.

Especialmente quanto a matéria, **não há qualquer mácula legal ou constitucional, uma vez que o projeto se destina exclusivamente a promover a desafetação, devendo a doação ser objeto de nova propositura legal pelo Poder Executivo.**

No entanto, analisando o projeto sob a ótica da legística⁸, sugere-se que seja apresentado um substitutivo para melhor dispor sobre a matéria analisada, uma vez que, a forma da que está redigido – conglobando todo objeto legal em apenas um artigo -, ainda que de forma diminuta, pode passar a sensação que está sendo realizada uma autorização para doação, quanto se está apenas desafetando o bem. **(Recomendação 01)**

Registramos esta ponderação porque, para doação de bens, outros requisitos, especialmente os presentes na Lei Federal 14.133, de 2021, e na Lei Orgânica Municipal, devem ser observados.

Sendo assim, encaminhamos de forma anexa a manifestação jurídica, um texto substitutivo ao projeto de lei, que pode ser proposto na forma dos artigos 194 e 197, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana,

Pelo exposto, entende-se que a presente propositura não contém vício material que macule a sua constitucionalidade ou legalidade.

3.3 Técnica Legislativa

Por fim, cabe ser analisada a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho⁹, “A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.”

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda¹⁰, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual “não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito.”

⁸ “Área do conhecimento que estuda e se ocupa de como fazer normas, envolvendo sua concepção e redação, de forma metódica e sistemática, consubstanciada num conjunto de regras que visam contribuir com a adequada elaboração e o aprimoramento da qualidade de atos normativos” (SOUZA, 2009)

⁹ Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

¹⁰ Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

No presente caso resta-nos sugerir a utilização do texto substitutivo anexo, objetivando maior clareza do projeto de lei. **(Recomendação 02)**

Ademais da análise do teor da ementa e do conteúdo do artigo do referido Projeto de Lei, extrai-se que estão em consonância e harmonia com a Lei Complementar Federal de nº 95/98.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que observada a recomendação posta na presente manifestação jurídica, **OPINA-SE pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 32/2024, desde que atendida as recomendações proferidas.**

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 27 de junho de 2024.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador
Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora
Matrícula 1341





SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 32, DE 27 DE JUNHO DE 2024

Dispõe sobre a desafetação como bem de uso especial o imóvel localizado no loteamento Arlindo Ângelo Villaschi, para fins de doação

A CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA decreta:

Art.1º Fica desafetado como bem de uso especial, o imóvel localizado no Loteamento Arlindo Ângelo Villaschi, inscrito no cadastro imobiliário sob o nº 01.04.291.0640.000, com área total de 25.577,34 m², matriculado sob o nº 4.927, Livro 2-R do Cartório do 1º Ofício de Registro Geral de Imóveis do Juízo de Viana, readquirindo a qualificação de bem de uso dominical.

Art. 2º A desafetação tratada no art. 1º tem como finalidade a ulterior doação à entidade filantrópica de saúde, para construção de complexo hospitalar.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Viana, 27 de junho de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 32003000330031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 28/06/2024 11:26

Checksum: **5A7FC2D65B34C95EAE212548DB4AE6F5E128E7EC757E47BC286C1317274320EA**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 28/06/2024 11:27

Checksum: **E4CFC79B59C6D6DE7517A30E4F35D47BF560E949CB7ADF1E4B108CA91323BD63**

