

PARECER JURÍDICO

O **projeto de lei nº 035 do ano de 2019**, o Executivo pede autorização para doar um bem imóvel público (terreno) para empresa CTC Contabilidade LTDA – ME.

I - DA COMPETÊNCIA

A - DO MUNICÍPIO

“Art. 5º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

XI - Dispor sobre a administração, utilização e alienação dos bens públicos;”

B - DO LEGISLATIVO

A competência desta casa está inserida tanto no inciso VIII do art.23 quanto no inciso XV do artigo 24, ambos da Lei Orgânica Municipal extraem-se, *in verbis*:

“Art. 23 – Compete a Câmara, com a sanção do Prefeito, exceto para o previsto no art. 24, dispor sobre matérias de competência do Município, especialmente sobre:

VIII – Alienação de bens;

Art. 24 – Compete privativamente à Câmara:

XV – Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo;”

C - DO EXECUTIVO

Sob o aspecto da legitimidade para a propositura do presente projeto de lei vislumbra-se, que de acordo com os incisos I e XXIV do artigo 52 da Lei Orgânica Municipal o poder Executivo detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, extrai-se da mencionada Lei, *in verbis*:

“Art. 52 – Compete ao Prefeito:

*I – a iniciativa de Leis;
XXIV – providenciar sobre administração e alienação de bens municipais;”*

Portanto, conforme constam nos dispositivos normativos acima, não se verifica nenhum vício de iniciativa na propositura do projeto de Lei, uma vez que todas as competências foram respeitadas.

II – DO REGIMENTO INTERNO

A – DA INCLUSÃO NA PAUTA

“REG Art.102 – Toda e qualquer proposição escrita, para constar na pauta de sessão ordinária, exceto nos casos previstos no art. 88, VII, VIII, IX, X, XI e XII, deverá ser apresentada com 48 (quarenta e oito) horas de antecedência na Secretaria da Câmara, que as protocolará, numerando-as e encaminhando-as ao Presidente.

REG Art.88 – São modalidades de proposição:

I – proposta de emenda à Lei Orgânica;

II – projeto de lei complementar;

III – projetos de Lei;

IV – projetos de decreto legislativo;

V – projetos de resolução;

VI – projetos substitutivos;

VII – emendas e subemendas;

VIII – vetos;

IX – pareceres das Comissões permanentes;

X – relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza;

XI – indicações;

XII – requerimentos;

XIII – representações;”

A presente proposição (projeto de lei ordinária) foi protocolado nesta casa no dia 05/12/2019, portanto, está respeitado o disposto no art. 102 do regimento interno desta casa legislativa, podendo a matéria constar na pauta da sessão ordinária.

B - DA APRECIÇÃO DO PLENÁRIO

Art.38 – São atribuições do Plenário:

I – elaborar, com a participação do Poder Executivo, as leis municipais;

II – votar o orçamento anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual;

III – legislar sobre tributos e estabelecer critérios gerais para a fixação dos preços dos serviços municipais;

IV – autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais, bem como, aprovar os créditos extraordinários;

V – autorizar a obtenção de empréstimos e operações de crédito, bem como, a forma e os meios de pagamento;

VI – autorizar a concessão de auxílio e subvenções de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento;

VII – autorizar a concessão para exploração de serviços, ou de utilidade pública;

VIII – dispor sobre aquisição, administração, utilização e alienação dos bens do domínio do município;

IX – autoriza a remissão de dívidas e conceder isenções e anistias fiscais, bem como, dispor sobre moratória e benefícios;

X – criar, alterar e extinguir cargos públicos e fixar os respectivos vencimentos;

XI – dispor sobre denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

XII – dispor sobre a fixação da zona urbana e de expansão urbana;

XIII – dispor sobre a organização e a estrutura básica dos serviços municipais.

XIV – estabelecer normas de política administrativa, nas matérias de competência do município;

XV – estabelecer o Regimento jurídico dos servidores municipais;

XVI – fixar os subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, nos limites e critérios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.

Parágrafo único – É de competência privativa do Plenário, entre outras:

I – eleger os membros de sua Mesa e destitui-los na forma regimental;

II – elaborar e votar seu Regimento Interno;

III – organizar os seus serviços administrativos;

IV – conceder licença ao Prefeito e aos Vereadores;

V – autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município por mais de dias;

VI – criar comissões permanentes e temporárias;

VII – apreciar vetos;

VIII – cassar o mandato do Prefeito e dos Vereadores, nos casos previstos em lei;

IX – tomar e julgar as contas do Município;

X – conceder título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem;

XI – requerer informações do Prefeito sobre assuntos referentes à administração;

XII – convocar os Secretários para prestar informação sobre matéria de sua competência.

Art.42 – Às Comissões Permanentes incumbe:

II – discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno

Art.43 – Às Comissões Permanentes no âmbito de suas atribuições, cabe, se assim o quiserem, sem a discussão e a deliberação do Plenário, nos termos da

Lei Orgânica do Município, discutir e votar projetos de lei, exceto quanto a:

- I – projeto de lei complementar;
- II – projetos de iniciativa de Comissões;
- III – projetos de códigos, estatutos e consolidações;
- IV – projetos de iniciativa popular;
- V – projetos que tenham recebido pareceres divergentes;
- VI – projetos em regime de urgência;
- VII – alienação ou concessão de bens imóveis municipais;**
- VIII – alteração do Regimento Interno;
- IX – autorização para todo e qualquer tipo de operação de natureza financeira de interesse do Município, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Municipal;
- X – projetos que instituem impostos previstos na Lei Orgânica do Município;
- XI – proposta de emenda à Lei Orgânica.

Tendo em vista que a matéria consta no rol do art. 38 e do art. 43, ambos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a matéria **não poderá ser aprovada somente pelas comissões. Far-se-á necessária a votação pelo plenário da casa.**

C – DAS DISCUSSÕES

Art.143 – Terão uma única discussão as seguintes proposições:

- I – as que tenham sido colocadas em regime de urgência especial;
- II – as que se encontrem em regime de urgência simples;
- III – os projetos de lei oriundos do Executivo com solicitação de prazo;
- IV – o veto;
- V – os projetos de decreto legislativo ou de resolução de qualquer natureza;
- VI – as emendas.

Art.144 – Terão 02 (duas) discussões todas as proposições não incluídas no artigo anterior;

§1º - Em nenhuma hipótese a segunda discussão ocorrerá na mesma Sessão que tenha ocorrido a primeira discussão.

§2º - É considerada aprovada toda proposição submetida a duas discussões, sempre que a mesma for aprovada na segunda discussão, mesmo que na primeira tenha sido rejeitada.

Conforme podemos vislumbrar no artigo 143 do regimento interno desta casa a matéria contida no projeto **deverá ter duas discussões (dois turnos de votação).**

D – DO QUORUM DE APROVAÇÃO

Art.157 – As deliberações da Câmara, salvo disposição em contrário, serão sempre tomadas por maioria de votos, presentes a maioria de seus membros.

Art.158 – Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, além de outros casos previstos em lei, a aprovação e a alteração das seguintes matérias:

I – código tributário do Município;

II – código de obras;

III – código de postura;

IV – plano diretor de desenvolvimento integrado e normas relativas a zoneamento, ocupação e uso do solo urbano;

V – lei instituidora do regime jurídico dos servidores municipais;

VI – lei instituidora da guarda municipal;

VII – perda de mandato de Vereador;

VIII – rejeição de veto;

IX – criação, reclassificação, reenquadramento ou extinção de cargos, fixação, aumento e alteração de vencimento dos servidores públicos municipais;

X – fixação ou atualização dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;

XI – obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito pelo Município.

Parágrafo único – Entende-se por maioria absoluta o primeiro número inteiro acima da metade do total dos membros da Câmara.

Art.159 – Dependerão de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, além de outros casos previstos pela legislação pertinente, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

I – Regimento Interno da Câmara;

II – concessão de serviços públicos;

III – concessão de direito real de uso e concessão administrativa de uso;

IV – alienação de bens imóveis do Município;

V – aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;

VI – denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

VII – concessão de títulos honoríficos e honrarias;

VIII – concessão de anistia, isenção e remissão tributária ou previdenciária e incentivos fiscais, bem como moratória e privilégios;

IX – transferência de sede do Município;

X – rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, Sobre as Contas do Município;

XI – alteração territorial do Município, bem como alteração de seu nome;

XII – criação, organização e supressão de distritos;

XIII – o recebimento de denúncia contra o Prefeito e Vereador, no caso de apuração de crime de responsabilidade;

Desta feita, **a aprovação deste projeto de lei dependerá do quorum de 2/3 (mínimo 6 vereadores)** dos vereadores desta casa legislativa.

E – DA VOTAÇÃO DO PRESIDENTE DESTA CASA LEGISLATIVA

Art. 33 – O Presidente da Câmara **só** poderá votar nos seguintes casos:

I – na eleição da Mesa;

II quando a matéria exigir, para sua aprovação, voto favorável de dois terços dos membros da Câmara.

III – no caso de empate, nas votações públicas e secretas.

No caso em tela, o presidente **votará**.

F – DAS COMISSÕES

“Art.42 – Às Comissões Permanentes incumbe:

I – estudar as proposições e assuntos distribuídos ao seu exame, manifestando sobre eles sua opinião para orientação do Plenário;

II – discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno.

Parágrafo único – As Comissões Permanentes são as seguintes:

I – Legislação, Justiça e Redação Final;

II – Finanças e Orçamento;

III – Obras, Serviços Públicos, Agroindústria, Comércio e Turismo;

IV – Educação, Saúde e Assistência Social.

Art.52 – Encaminhada qualquer matéria ao Presidente da Comissão Permanente, este designar-lhe-á tramitação imediata.

Art.53 – É de 10 (dez) dias o prazo para qualquer Comissão Permanente pronunciar-se, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.

§1º - O prazo a que se refere este artigo será duplicado em se tratando de proposta orçamentária e de processo de prestação das contas do Município.

§2º - O prazo a que se refere este artigo será reduzido pela metade, quando se tratar da matéria colocada em regime de urgência e de emendas e subemendas apresentadas à Mesa.

Art.55 – Escoado o prazo sem que tenha sido proferido o parecer, a matéria será incluída imediatamente na Ordem do Dia, para que o Plenário se manifeste sobre a dispensa do mesmo.

Art.56 – Somente serão dispensados os pareceres das Comissões, por deliberação do Plenário, mediante requerimento escrito de Vereador ou por solicitação do Presidente da Câmara através de despacho nos autos, quando se tratar de proposição colocada em regime de urgência, na forma prevista no §2º do art.53 do Regimento.”

O regimento dispõe que as comissões devem estudar e emitir parecer sobre as matérias em tramitação na casa, devendo estes pareceres, em regra, serem votados no plenário.

Cada comissão tem a sua atribuição (art. 57 a 61) e um mesmo projeto poderá ser analisado por várias delas.

*“Art.57 - **Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, manifestar-se em todas as posições que tramitem na Casa,** quanto aos aspectos constitucional, legal, regimental, gramatical e lógico, salvo expressa disposição em contrário deste Regimento.*

§3º - A Comissão de Legislação, justiça e Redação Final manifestar-se-á sempre em primeiro lugar.

§4º - A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se-á sobre o mérito da proposição, assim entendida a colocação do assunto sob o prisma de sua conveniência, utilidade e oportunidade, nos seguintes casos:

X – todas as demais matérias não consignadas às outras Comissões;

*Art.59 – **Compete a Comissão de obras, Serviços Públicos, Agroindústria, Comércio e Turismo, opinar obrigatoriamente, quanto ao mérito, sobre as seguintes matérias:***

III – aquisição, alienação e concessão de bens imóveis do Município;”

No caso em tela, o projeto de lei deverá ser analisado pela comissão de legislação, justiça e redação final e a comissão de obras, serviços públicos, agroindústria, comércio e turismo.

II – DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS VIGENTES

A – DA DEFINIÇÃO DE BENS DO MUNICÍPIO E DO REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS

Código Civil 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 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

LOM Art. 82 – São bens do Município:

*I – **todas as coisas** móveis e **imóveis**, direitos e ações **que a qualquer título lhe pertençam**;*

II – os rendimentos provenientes de seus bens, execução de obras e prestação de serviços.

Note que tanto o código civil quanto a lei orgânica municipal dão primazia à titularidade em detrimento da afetação.

Já o STF e o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello dão enfoque à afetação do bem, ou seja, se o bem estiver afetado a uma função pública ele será considerado bem público, independente de quem seja o seu titular.

Os bens públicos possuem características ímpares como a **impenhorabilidade** (pois a Fazenda Pública paga os seus débitos por meio do regime de precatório - art.100 CF), **não onerabilidade** (não pode se utilizar de direito real de garantia em face do regime de precatório e pelo artigo 1420 do CC), **imprescritibilidade** (o bem público não pode ser usucapido - artigo 191, §3º ambos da CF e artigo 102 do CC - no entanto, alguns entendem que pela interpretação sistemática da constituição se o bem foi dominical e não respeitar a função social da propriedade, XXIII art. 5º CF, ele poderá ser usucapido se atender os requisitos legais) e **inalienabilidade** (art.100 e 101 CC aduzem que somente os bens dominicais/desafetados podem ser alienados, desde que cumpram os requisitos legais).

No que tange a imunidade tributária o STF também estende para a administração pública indireta (desde que prestadora de serviço público) essa benesse, portanto, o bem não pagará nenhum tipo de exação tributária

quando utilizado na sua função pública. (alínea a do inciso V do artigo 150 CF)

Os bens públicos também são classificados quanto a sua destinação, sendo de uso comum do povo (aquele de utilização livre por qualquer um - gratuita ou remunerada), uso especial (utilizado pela administração para se instalar), uso dominical (sem destinação pública).

B - DA ALIENAÇÃO - LEI ORGÂNICA MUNICIPAL e LEI 8.666/93

*Lei 8.666/93 Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de **interesse público devidamente justificado**, será **precedida de avaliação** e obedecerá às seguintes normas:*

*1 - quando imóveis, dependerá de **autorização legislativa** para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, **dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência**, dispensada esta nos seguintes casos:*

*LOM Art. 86. - A alienação de bens municipais, subordinada à comprovação de **real interesse público, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública**, dispensada esta nos seguintes casos:*

a) doação, permitida exclusivamente para fins de interesse social, devendo constar da Lei e da escritura pública, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, tudo sob pena de nulidade;

b) permuta;

c) dação em pagamento;

d) investidura;

e) venda, quando realizada para a finalidade de regularização fundiária, implantação de conjuntos habitacionais, urbanização e outros casos de interesse social, exigindo-se também o estabelecido para a doação;

f) venda as ações, negociadas na bolsa ou na forma que se impuser

g) venda de títulos, na forma da Legislação pertinente.

§ 1º - O Município, preferencialmente à venda ou doação de bens imóveis, concederá direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência, que poderá ser dispensada nos seguintes casos:

a) quando a concessionária for entidade de serviço público ou de natureza assistencial;

b) quando verificar-se relevante interesse público, devidamente justificado, na concessão direta, como nos casos do item I, alínea “e”, deste artigo.

§ 3º - A doação com encargo poderá ser licitada e de seu instrumento constarão obrigatoriamente às condições da aliena “a” do item I.

Art. 96 – Observadas as normas gerais estabelecidas pela União, a Lei Municipal disciplinará o procedimento de licitação obrigatória, para a contratação de obra, serviço, compra, alienação e concessão.

Extraí-se dos dispositivos acima que para que a administração pública municipal aliene um bem de seu acervo patrimonial é necessário que se tenha:

- a) real interesse público;
- b) prévia autorização legislativa;
- c) prévia avaliação
- d) licitação na modalidade concorrência, salvo casos de dispensa;
- e) Escritura Pública;
- f) Encargos (deveres) e seu prazo para cumprimento;
- g) Cláusula de retrocessão.

B.1 – REAL INTERESSE PÚBLICO

Analisando a justificativa do projeto, bem como os documentos anexados, verificamos que não há a demonstração do real interesse público.

O Executivo deve apresentar elementos que deixem claro quais serão os benefícios que a doação do terreno irá proporcionar para o município de Santana da Vargem, e conseqüentemente à população.

Por exemplo, não há previsão de aumento de arrecadação, de estimativa de geração de emprego, etc.

Desta forma, este requisito não está presente.

B.2 – PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

Este requisito está satisfeito, pois houve o advento da lei antes da doação.

B.3 – PRÉVIA AVALIAÇÃO

A avaliação do terreno que consta no projeto, aparentemente, não serve de base, pois não utiliza os critérios mínimos estabelecidos pela ABNT

A avaliação se limita a descrever quais são as confrontações do terreno, e informar que o valor do metro quadrado é de R\$ 97,25 (noventa e sete reais e vinte e cinco centavos).

O laudo apresenta a informação de que analisou o mercado imobiliário local e as ofertas existentes em áreas próximas, mas, não as anexou no projeto.

Desta forma, entendemos que o laudo deve ser refeito ou ser complementado com outras informações para que se possa verificar se o valor do terreno no mercado imobiliário é o apresentado (R\$ 17.000,00 – Dezesete mil reais).

B.4 – LICITAÇÃO E DISPENSA

A regra é a licitação na modalidade concorrência, entretanto tanto a Lei 8.666-93 quanto a Lei Orgânica Municipal trazem hipóteses de dispensa de licitação.

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

*§4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, **sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado;***

*LOM Art. 86. – A alienação de bens municipais, subordinada à comprovação de real interesse público, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, **dispensada esta nos seguintes casos:***

a) doação, permitida exclusivamente para fins de interesse social, devendo constar da Lei e da escritura pública, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, tudo sob pena de nulidade;

Logo, pela Lei 8.666-93 há a necessidade da demonstração do interesse público devidamente justificado e pela LOM precisa explicitar o interesse social.

Como já fora explanado, não há elementos que atestem o interesse social/interesse público.

É de ampla cognição que existem medidas que podem ir no sentido do interesse social/interesse público, como por exemplo:

- * o aumento significativo de funcionários;
- * a previsão no aumento de receita;
- * algum atendimento gratuito para população carente, dentre outros.

Destarte, aparentemente, o município e nem os munícipes não aferirão benefício algum com a doação deste bem a esta empresa, o que acarreta na necessidade da realização da licitação (Concorrência).

B.5 – ENCARGOS, RETROCESSÃO, PRAZO PARA CUMPRIMENTO.

Retrocessão – parágrafo único do art. 2º;
Prazo – alíneas do art. 2º, artigos 4º e 5º;
Encargos – alíneas do art. 2º.

B.6 – ESCRITURA PÚBLICA

O Executivo apresentou certidão de inteiro teor confeccionada em 27/12/**2010**.

Logo, não serve para atestar que o imóvel é de propriedade do município de Santana da Vargem, sobretudo, porque no cadastro da Prefeitura quem paga o IPTU é, justamente, a empresa para quem está sendo feita a doação.

III – DO ENTENDIMENTO FINAL

Analisando toda a documentação acostada no projeto de Lei, verifica-se que a empresa **não** atende aos requisitos legais para receber a doação do imóvel, e, portanto, salvo melhor juízo, **a aprovação do projeto da forma que está é ILEGAL.**

Ademais, o §1º do art. 86 da Lei Orgânica estabelece que é preferível conceder direito real de uso a doação de imóvel.

*“§1º - O **Município, preferencialmente à venda ou dotação de bens imóveis, concederá direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência, que poderá ser dispensada nos seguintes casos.**”*

Santana da Vargem - MG – 03 de março de 2020.

Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 128.822