



CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



PARECER JURÍDICO Projeto de Lei nº 24/2023

Relatório:

O Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal de Natércia, MG, formula a este órgão de Assessoria Jurídica a seguinte Consulta:

“O Projeto de Lei nº 24/2023 está em conformidade com as normas legais e constitucionais vigentes?”

À presente consulta, respondo nos termos que seguem.

Parecer:

Cuida-se de projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal que dispõe sobre a doação de áreas de imóveis públicos para Programas de Habitação de Interesse Social com vistas à construção e doação de moradias a famílias de baixa renda do município.

Preambularmente, frise-se que o tema está inserido na competência legislativa do município, conforme Constituição Federal vigente (art. 30, I) e Lei Orgânica do Município (arts. 101, I, e parágrafo único, 102, e 104).

Em segundo lugar, no que cerne à iniciativa, insta observar que cabe ao Prefeito Municipal a iniciativa de projetos de leis desta natureza *ex vi* do art. 45 e 43 da Lei Orgânica do Município – LOM.

Assim, não se enxergam empecilhos à tramitação da proposta no que toca ao requisito da iniciativa.

Em terceiro, quanto ao veículo legislativo utilizado, verifica-se que a proposição, em razão de seu objeto, deve tramitar sob o rito ordinário, não se aplicando, portanto, a ela o rito especial de que trata o parágrafo único do art. 44 da Lei Orgânica do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



Quanto à técnica legislativa, insta observar que a proposição não merece retoques uma vez que respeita o disposto na Lei Complementar nº 95/98.

Quanto ao mérito da questão, vale observar que a proposição a proposição pretende autorizar a “doação de áreas destinadas aos Programas de Habilitação de Interesse Social, tanto em âmbito Municipal, Estadual quanto Federal, com vistas à construção de moradias a famílias de Baixa Renda”, acrescentando, ainda, que:

- a) “as áreas serão definidas por meio de decreto, no qual conterá a descrição detalhada e dimensões da mesma, bem como a totalidade de unidades habitacionais”;
- b) “a área será desafetada por Lei específica, a fim de que sejam repassadas para a donatária sem qualquer outra finalidade pública que não seja o atendimento dos escopos do Programa, nos termos desta Lei e de seus posteriores atos regulamentares”.

Chama-se atenção relativamente à proposição o fato de que a autorização para a doação que se pretende é absolutamente genérica. Em nenhum momento, se define qual área que seria doada. E mais, apenas uma lei posterior é que faria a individualização da área e, mesmo assim, apenas para fins de desafetação.

Veja-se, no ponto, que **Marçal Justen Filho**¹, ao comentar o art. 17 da Lei 8.666/1993, conceitua o termo alienação:

“Alienação é expressão de aceção ampla. O termo é utilizado para abranger todas as modalidades de transferências voluntárias do domínio de um bem ou direito. No direito privado, os instrumentos jurídicos mais utilizados para transferência de domínio são a compra e venda e a doação. As alienações de bens públicos se operam através desses institutos de direito privado.

[...]

Significa que a alienação onerosa de bens públicos faz-se pela via de uma compra e venda; a gratuita, pela via de uma doação. Mas nenhuma

¹ Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2002, p. 167.



CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



cláusula ou regra peculiar a esses contratos privados será aplicável quando contrariar os princípios de direito público.”

Por sua vez, **José dos Santos Carvalho Filho**² ensina:

“A Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidória do patrimônio público. Embora não haja proibição constitucional para a doação de bens públicos, a Administração deve substituí-la pela concessão de direito real de uso, instituto pelo qual não há perda patrimonial no domínio estatal. Pode ocorrer que a legislação de determinada pessoa de direito público proíba a doação de bens públicos em qualquer hipótese. Se tal ocorrer, deve o administrador observar a vedação instituída para os bens daquela pessoa específica. São requisitos para a doação de bens imóveis públicos: (a) autorização legal; (b) avaliação prévia; e (c) interesse público justificado.”

Com base na doutrina, verifica-se não ser viável a autorização genérica para doação de imóveis públicos, ainda que sob o escopo de assistência a pessoas carentes, porquanto o Executivo precisa obter autorização legislativa para cada um dos casos de alienação.

Assim, revela-se inconstitucional ao Poder Legislativo delegar sua competência de aferir, em cada situação, a conveniência e a oportunidade da alienação.

No ponto, **Edmir Netto de Araújo**, lembrando **Diógenes Gasparini**:

“A autorização legislativa deve ser dada caso a caso, especificamente, e não por meio de lei geral, pois nessa hipótese o Legislativo estaria delegando ilegitimamente sua competência de aferir a conveniência e a oportunidade da alienação” (Curso de Direito Administrativo, Ed. Saraiva, 3ª Ed., 2007, pg. 1.116).

² CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28. ed. ver. ampl. e atual. Até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015. p.1239.



CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



Lembrando a necessidade de autorizações legislativas específicas, **Hely Lopes Meirelles** também anota que “o município pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente, o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse local e convenientes à comunidade. Essas doações podem ser com ou sem encargos, e em qualquer caso, dependem de lei autorizadora - grifei, que estabeleça as condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação (arts. 17, I, “b”, e II, “a”, da Lei 8.666, de 1.993)” (Direito Municipal Brasileiro, Ed. Malheiros, 16ª Ed., 2.008, pág. 329).

E o **Supremo Tribunal Federal** também apreciou essa questão relativa à necessidade de autorização legislativa caso a caso para a doação bens imóveis, censurando a autorização genérica ao Executivo, ao declarar a inconstitucionalidade de lei do Estado de Tocantins, no julgamento da ADI 425/TO, Rel. Maurício Corrêa, julgamento 04/09/2002, Tribunal Pleno, publicação DJ 19-12-2003, colhendo-se do voto do relator ilustrativo trecho a respeito da matéria:

“A Medida Provisória 64/90, convertida na Lei 215/90, que autoriza o Chefe do Poder Executivo a doar quaisquer bens do Estado, móveis ou imóveis, sem especificá-los, ofende os princípios constitucionais sensíveis (CF, artigos 2º, 25 e 34, IV), como aliás bem anotado no parecer do Ministério Público Federal (fls. 688/697). 35. Com efeito, a competência outorgada ao Governador, por meio de norma genérica, votada pela Assembleia Legislativa, constitui forma de violação ao princípio da separação dos Poderes de que cuidam os artigos 2º e 60, § 4º, da Constituição Federal, porquanto lhe atribui contínua autorização para a disponibilidade de bens públicos do Estado. 36. Ora, essa delegação traduz-se em anômalo instrumento para dispor da coisa pública, de maneira permanente e segundo a vontade pessoal e exclusiva do Governador. Além disso, não foi obedecido o disposto no artigo 68 da Constituição de 1988, no que toca ao processo legislativo referente às leis delegadas. Nesse ponto (MP 64/90, convertida na Lei 215/90), a ação deverá ser considerada procedente.”

Filho-me a essa corrente que entende que a autorização legislativa para fins de doação de bens públicos deverá ser específica.



CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



Portanto, esta Assessoria Jurídica entende que o projeto de lei em questão se revela inconstitucional ao autorizar doações genéricas de bens imóveis públicos municipais.

Contudo, reportamos entendimento minoritário que entende que seria constitucional lei municipal que autoriza o Poder Executivo a desafetar, mediante decreto, área de imóvel para implantação de programas habitacionais voltados à população de baixa renda. Além disso, essa corrente entende que o Poder Legislativo teria usurpado a competência da União Federal para estabelecer normas gerais, bem como a competência dos Estados e Municípios ao regular a doação de bens de titularidades destes entes, registrando, ainda, o fato de que, em se tratando de doação, não haveria exigência de licitação, conforme dispõem os arts. 17, I, letras 'b' c/c 'f', 'h' e 'i', da Lei 8.666/1993, e 76, inciso I, letras 'b' c/c 'f', 'g' e 'h', da Lei 14.133/2021, quando relacionada à implantação de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social.

Colha-se, no ponto, excerto da jurisprudência do **C. TJMG** que ilustra a questão:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO IMÓVEL - INDIVIDUALIZAÇÃO - CONDIÇÕES: DESATENDIMENTO.

- A doação de bem público imóvel depende não apenas de autorização legislativa, mas, por regra, de licitação, essa que só pode ser superada em casos específicos.

- A devida identificação e individualização dos bens na própria lei autorizadora constitui condição indispensável de validade do ato de disposição, sob pena de caracterizar-se outorga irrestrita do poder de dispor do patrimônio público, sem nenhum controle prévio pelo órgão legislativo.

V.V.

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 6º DA LEI 3.514/2012 DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES - DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO PARA IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE HABITAÇÃO VOLTADOS À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA - LICITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA - DESNECESSIDADE - VIABILIDADE DE CONTROLE EXTERNO

Praça Prefeito Antônio Virgílio da Silva, nº 180

Centro—Natércia/MG—CEP: 37524-000

Email: camara_natercia@hotmail.com

Tel: (0XX35) 3456-1582/3456-1672

Site: www.natercia.mg.leg.br



CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



PRÉVIO, CONCOMITANTE E POSTERIOR - PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

- É constitucional lei municipal que autoriza ao Poder Executivo desafetar, mediante decreto, áreas de propriedade do Município e destiná-las à implantação de programas habitacionais voltados à população de baixa renda, o que não afasta a possibilidade de controle externo prévio, concomitante ou posterior, seja pela sociedade, seja pelo Poder Público.

- Nessas hipóteses, tem-se interesse público inequivocamente justificado, que vai ao encontro dos fundamentos da República atinentes à cidadania e à dignidade da pessoa humana (artigo 1º, incisos II e III, da Constituição), além de concretizar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, incisos I e III, da Constituição), garantindo-se às populações de baixa renda o direito de habitação e conferindo função social à propriedade.

- O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da medida cautelar na ADI 927, entendeu que o Congresso Nacional, no artigo 17, inciso I, alínea 'b', da Lei 8.666/1993 extrapolou a competência da União para estabelecer normas gerais, invadindo competência dos Estados e Municípios ao regular a doação dos bens de titularidade dos entes subnacionais, vício que se repetiu no artigo 76, inciso I, letras 'b' c/c 'f', 'g' e 'h', da Lei 14.133/2021, aplicáveis, portanto, apenas à esfera federal.

- Ainda que assim não fosse, em se tratando de doação, as citadas leis excepcionam a exigência de licitação nos artigos 17, inciso I, letras 'b' c/c 'f', 'h' e 'i', da Lei 8.666/1993, e 76, inciso I, letras 'b' c/c 'f', 'g' e 'h', da Lei 14.133/2021, quando relacionada à implantação de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social." (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.22.199284-5/000, Relator(a): Des.(a) Beatriz Pinheiro Caires, Relator(a) para o acórdão: Des.(a) Renato Dresch, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 20/06/2023, publicação da súmula em 29/06/2023)

Não obstante, no que toca ao quorum para aprovação, o mesmo deverá corresponder ao da maioria simples, na forma do que dispõe o art. 17 da LOM.

Com relação ao processo de votação, o Regimento Interno da Câmara Municipal – RICM determina a forma simbólica já que a matéria não desafia outra forma especial para a deliberação (arts. 161, I e 162).

Praça Prefeito Antônio Virgílio da Silva, nº 180

Centro—Natércia/MG—CEP: 37524-000

Email: camara_natercia@hotmail.com

Tel: (0XX35) 3456-1582/3456-1672

Site: www.natercia.mg.leg.br



CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



Feitas as considerações de natureza jurídica que nos incumbia fazer, submetemos o presente parecer ao órgão consulente.

É o parecer, s.m.j..

Natércia, 19 de dezembro de 2023.

WILSON ROBERTO DA SILVA
OAB/MG nº 171850