PARECER JURÍDICO Nº 060/2024

PROJETO DE LEI Nº 28/2024
PROPONENTE: PODER EXECUTIVO
REQUERENTE: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Assunto: Autoriza o poder executivo a alienar a área remanescente inaproveitável da Quadra "E" do Loteamento Campo Grande, nesta cidade e dá outras providências.

Ilustríssimos Senhores Membros da Comissão de Justiça e Redação

I - RELATÓRIO

A comissão de Justiça e Redação desta Casa Legislativa consulta esta Diretoria Jurídica com o escopo de obter parecer **opinativo** quanto aos aspectos de legalidade, juridicidade, constitucionalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 28/2024 de autoria do Poder Executivo.

Trata-se de projeto de lei de autorização para que o Poder Executivo regularize a desafetação da área de lazer de 788,00 metros quadrados localizada na Rua Eugênio Theodoro Sobrinho – Campo Grande, nesta cidade.

Ademais, a afetação do remanescente com área de 166,43 m^2 trata-se de regularização de uma situação de fato já existente.

Outrossim, a venda do remanescente mencionado no parágrafo 4º do projeto de lei em análise será feito para a Sra. Valdete Alves da Silva no valor de R$ 19.500,00 (dezenove mil e quinhentos reais) e é autorizada pelo parágrafo 1º do art. 135 da Lei Orgânica do Município.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo à análise jurídica.

II – DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE TÉCNICAS LEGISLATIVA

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da "técnica legislativa". Isso porque o **ordenamento jurídico tem no vernáculo sua base de legitimidade e de expressão**, razão pela qual o correto emprego da

linguagem tem consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia umbilicalmente ligada à segurança jurídica.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, **não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada**. O texto do projeto de lei é coerente e objetivo, atendendo aos anseios de generalidade, abstração e efeito vinculante, atributos indispensáveis a qualquer texto legislativo.

Ademais, foram observados os requisitos da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto Federal nº 9.191/2014. Eventuais vícios redacionais, de grafia, concordância ou de formatação poderão ser corrigidos em redação final, mantido o sentido literal do texto.

III – ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente **OPINATIVO**, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

III. 1 – DA ADMISSIBILIDADE, DA INICIATIVA E DA CONSTITUCIONALIDADE

O presente Projeto de Lei apresenta os **REQUISITOS INTRÍNSICOS DE ADMISSIBILIDADE E DE INICIATIVA**, visto que foi proposto pelo Chefe do Executivo Municipal, no termo do artigo 89 inciso XL da Lei Orgânica do Município, uma vez que tem a iniciativa legislativa exclusiva para projetos de lei sobre a alienação de bens públicos.

> *Art. 89. Compete aos Municípios:*
> *(...)*
> ***XL – administrar os bens do município e sua alienação, na forma da lei;***

Além disso, o citado projeto se reveste da necessária **CONSTITUCIONALIDADE FORMAL**, haja vista que está legislando sobre matéria de interesse local, a teor do inciso I, do artigo 30 da Constituição Federal de 1988, vejamos:

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
> ***I – legislar sobre assuntos de interesse local;***
> *(...)*

Alexandre de Moraes afirma que "interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)" [1].

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Pilar do Sul estabelece que:

> *Art. 11. Ao Município compete legislar, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:*
> ***I – legislar sobre assuntos de interesse local**, inclusive concorrentemente com a União e o Estado;*
> *(...)*
> *XX – dispor sobre administração, utilização e **alienação dos bens públicos**;*

Portanto, sob esses critérios, não vislumbram vícios de ordem formal no projeto submetido à análise, eis que se trata de autorização para alienação de área pública proposta pelo Chefe do Poder Executivo.

III.2 – DA ILEGALIDADE DO PROJETO DE LEI

No que se refere à **LEGALIDADE**, esta restou prejudicada, haja vista, que não há no projeto em análise qualquer documento que comprove a necessidade e a motivação para a alienação da área, bem como a venda a Sra. Valdete Alves da Silva, como mencionado no art. 4º e, portanto, algumas considerações devem ser feitas.

Tratando-se de bem que a Administração pretende alienar, cumpre notar que o imóvel em questão deverá integrar o patrimônio público municipal, fato este não comprovado.

Destarte, a não serventia deverá ser declarada, por alguém responsável que aponte as condições do bem atualmente, realizando a devida avaliação do valor de mercado, em se tratando da alienação. À luz dessas razões, ainda que para atender finalidade pública, mostra-se necessário precisar a classificação do bem imóvel como sendo dominical para que se torne possível proceder à alienação, consoante o disposto no art. 101, do Código Civil Brasileiro:

> *Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.*

Da leitura desta norma, não resta dúvida de que somente os bens classificados como dominicais podem ser alienados na forma da legislação vigente, sendo inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou fins especiais, isto é, enquanto tiverem destinação pública.

[1] In Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740.

Ademais, conforme previsão contida na Lei nº 14.133/2021, para alienação de bens imóveis, o Executivo deverá proceder à avaliação prévia do bem, obter autorização Legislativa específica e realizar licitação na modalidade de leilão:

> *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:*
> *I - tratando-se de **bens imóveis**, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, **exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão**, dispensada a realização de licitação nos casos de:*
> *(...) (grifei)*

Nesse mesmo sentido, dispõe a LOM:

> *Art. 135. A alienação de bens municipais, **subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação** e obedecerá às seguintes normas:*
> *I - **quando imóveis**, **dependerá de autorização legislativa e licitação**, dispensada a realização de licitação nos casos de:*
> *(...) (grifei)*

É de se observar, ainda, que não só a alienação deve estar informada de um interesse público, conforme reza o art. 135 da LOM acima descrito, deve atender a uma finalidade pública. E essa finalidade deve estar devidamente justificada para que os membros do Poder Legislativo possam bem informados, decidir com liberdade sobre a legalidade e o mérito da aquisição pretendida.

Outrossim, em relação a venda do remanescente para a Sra. Valdete Alves da Silva, como consta na justificativa nº 027/2024 é autorizada pelo parágrafo 1º do art. 135 da LOM, porém não há nada no projeto que comprove que ela seja a única proprietária do imóvel lindeiro da área urbana remanescente e inaproveitável para edificação.

Logo, se faz necessário melhores esclarecimentos pelo Poder Executivo com relação a esta venda.

III.3 – DA FALTA DE DOCUMENTAÇÕES PARA A APROVAÇÃO DO PROJETO

Embora a redação do Projeto de Lei mencionar qual a área a ser alienada, isso não é suficiente para a análise por essa Diretoria Jurídica e nem pelos nobres Edis desta Casa, visto que não acompanham o projeto os croquis que demonstrem que esta área corresponde a um bem de propriedade pública.

Ademais, a situação apontada pelo Executivo na justificativa não resta devidamente comprovada, o que inviabiliza a avaliação do mérito da finalidade do ato pelos Edis, bem como a análise a respeito da conveniência e oportunidade do ato. E, somando à exigência de existência de interesse público devidamente justificado, cumpre destacar, novamente, que a alienação de bens imóveis da Administração Pública sempre deverá ser precedida de avaliação.

No presente caso está ausente o laudo de avaliação do imóvel objeto de alienação e venda documento este que obrigatoriamente precisam acompanhar o projeto de lei, não havendo justificativa para a sua dispensa, eis que decorre de expressa previsão legal, sendo imprescindível a aferição do valor de mercado do imóvel para que do negócio não decorra prejuízo algum à Administração Pública.

Por fim, cumpre notar que além da ausência do laudo de avaliação já citado, o projeto de lei não foi instruído com a matrícula do imóvel, para a comprovação de que se trata de um bem público, além de comprovação de que a Sra. Valdete Alves da Silva é a única proprietária de imóvel lindeiro da área urbana remanescente e inaproveitável para edificação.

IV - CONCLUSÃO

Quanto ao mérito da propositura, refoge às atribuições e competências desta Procuradoria nele incursionar-se.

Cabe tão somente aos vereadores, no exercício da função legislativa, ponderar pela adequação da medida em face dos interesses públicos, respeitando-se, para tanto, as formalidades legais e regimentais.

Cumpre esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

> *"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública **não é ato administrativo**. Nada mais é do que **a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão**, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex ofício da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador". (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF). (Grifo nosso).*

O Prof. Hely Lopes Meirelles, em sua incontestável obra "Direito Administrativo Brasileiro", Editora Malheiros, 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 por quem o solicitou".*

Logo, emite-se **parecer desfavorável** ao Projeto de Lei nº 28/2024, em razão da não observância do procedimento previsto na Lei Orgânica do Município de Pilar do Sul e na Lei nº 14.133/2021 para a alienação de bens públicos imóveis, o que implicou em manifesta violação ao princípio da legalidade previsto no art. 37 da CF de 1988.

Ademais, caso não seja esse o entendimento dos nobres parlamentares, cabe a Comissão de Justiça e Redação, por meio de ofício, solicitar ao autor da proposição em epígrafe, os documentos essenciais para a aprovação deste projeto de lei.

E, para aprovação deste projeto será necessário o quórum qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal, conforme previsto no artigo 57, VI da Lei Orgânica do Município de Pilar do Sul.

Salvo melhor entendimento, é o parecer que submeto à consideração superior.

Pilar do Sul-SP, 10 de abril de 2024.

DANIELE CRISTINA DE SOUZA
Assinado de forma digital por DANIELE CRISTINA DE SOUZA
Dados: 2024.04.11 14:05:36 -03'00'

DANIELE CRISTINA DE SOUZA
Advogada - OAB/SP nº 379.041.