

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 298/2023

PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO PROJETO DE LEI Nº 133 /2023, DE AUTORIA DO PODER EXECUTIVO, QUE VISA AUTORIZAR O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A DOAR O IMÓVEL LOCALIZADO À RUA 22 DE MARÇO, Nº 543, PALMARES II, MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS, AO ESTADO DO PARÁ, PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA ESCOLA DA REDE ESTADUAL DE ENSINO.

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 133/2023, de autoria do Prefeito, que visa autorizar o Poder Executivo Municipal a doar o imóvel localizado à Rua 22 de Março, nº 543, Palmares II, Município de Parauapebas, ao Estado do Pará, para a construção de uma escola da rede estadual de ensino.

A proposição foi enviada a esta Procuradoria, para fins de análise por intermédio do Parecer Prévio, previsto no § 1º, do art. 241, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas.

O Projeto encontra-se devidamente acompanhado de justificativa.

É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos, quando for o caso.

Primeiramente cabe analisar a quem cabe deflagrar o processo legislativo. Trata-se de matéria de disciplinada de maneira clara na Lei Orgânica e no Regimento Interno desta Câmara. Pois bem, serão colacionados os artigos pertinentes abaixo:

Lei Orgânica Municipal -

Art. 8º. Ao Município de Parauapebas compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente as seguintes atribuições:

XIII - administrar seus bens adquiri-los e **aliená-los**, aceitar e realizar doações, legados e heranças e dispor de sua aplicação;

Resta claro que compete ao Município alienar seus bens. Busca-se saber a quem cabe a deflagração do processo legislativo sobre o tema:

Lei Orgânica Municipal

Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

VI - desafetação, aquisição, **alienação** e concessão de bens imóveis municipais;

Art. 71. Compete, privativamente, ao Prefeito:

XXXIX - propor ao Poder Legislativo o arrendamento, o aforamento e a **alienação** dos bens municipais, bem como a aquisição de outros;

A doação nada mais é que uma das formas de alienação de um bem. Dessa forma, há que se reconhecer que compete privativamente ao Prefeito iniciar o processo legislativo nesta temática. Tanto é verdade que o próprio Regimento Interno desta Casa prevê:

Art. 151 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de Lei que:

VI – disponham sobre a alienação de bens do município, dependendo de autorização legislativa.

O mesmo Regimento Interno contempla que compete à Câmara autorizar a concessão de uso de bens municipais e a alienação destes, quando imóveis.

Art. 3º - Compete à Câmara Municipal legislar, com a sanção do Prefeito, respeitadas as normas quanto à iniciativa, sobre todas as matérias de peculiar interesse do Município e, especialmente:

V – autorizar a concessão de uso de bens municipais e a alienação destes, quando imóveis;

Trata-se de doação de bens imóveis, de modo que incide claramente o dispositivo Regimental citado acima.

Sendo assim, resta claro que do ponto de vista formal, o Projeto de Lei apresentando encontra-se adequado à norma, tanto no que diz respeito à iniciativa, que no caso pertence ao Poder Executivo, quanto ao trâmite legislativo a ser seguido, requisitos essenciais que foram observados. Vencido o aspecto formal, analisaremos o aspecto material, dentre eles a possibilidade de alienação de bens públicos.

Os bens públicos dividem-se em, de uso comum do povo, de uso especial e os dominicais. O Código Civil dispõe sobre o tema em seu art. 99:

São bens públicos:

- I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II - os bens 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 pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo Único: Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes à pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

O Professor José dos Santos Carvalho Filho nos ensina que, os **Bens de uso comum do povo**, como deflui da própria expressão, são aqueles que se destinam à utilização geral pelos indivíduos. Nessa categoria não está presente o sentido técnico de propriedade, tal como é conhecido esse instituto no Direito. Aqui o que prevalece é a destinação pública no sentido de sua utilização efetiva pelos membros da coletividade. Os **Bens de uso especial**, são aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral. O Código Civil no inciso II, do art. 99, exemplifica tais bens, como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração[...]. Mas, a despeito da exemplificação contida no dispositivo, devia-se ter em mira a utilização dos bens para a consecução das atividades administrativas em geral, razão por que poderia tratar-se de bens móveis ou imóveis. Os **bens dominicais**, a noção é residual, porque nessa categoria se situam todos os bens que não se caracterizem como de uso comum do povo ou de uso especial. Desse modo, são bens dominicais as terras sem destinação pública específica, os prédios públicos desativados, os bens móveis inservíveis e a dívida ativa. Esses é que constituem objeto de direito real ou pessoal das pessoas jurídicas de direito público. É comum ouvir-se que os bens públicos têm como característica a inalienabilidade. Na verdade, porém, a afirmação não resulta de análise precisa sobre o tema. Serão colacionados abaixo alguns dispositivos do Código Civil para explicar o assunto:

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

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

Emanam de tais preceitos que a regra é a alienabilidade na forma em que a lei dispuser a respeito, atribuindo-se a inalienabilidade somente nos casos do art. 100, e assim mesmo enquanto perdurar a situação específica que envolve os bens.

Anote-se, à guisa de complementação, que alienação é um fato jurídico. Indica transferência da propriedade de determinado bem de uma pessoa para outra. Portanto, quando se faz referência à alienação de bem público, a ideia que se deseja transmitir é a de que a pessoa de direito público transfere para terceiros bem de sua propriedade.

Inicialmente é de se ressaltar que a Lei nº 8.666-93, teve a sua vigência prorrogada até o dia 30 de dezembro de 2023, por intermédio da Medida Provisória nº 1167-2023, desta feita a Lei será utilizada no presente Parecer.

A Lei nº 8.666/93, em seu art 17, permite à Administração Pública a doação de bens, tanto imóveis (inciso I) quanto móveis (inciso II), dispensando, nestes casos, a licitação. Como assevera MARCOS JURENA VILLELA SOUTO, “Os casos de Licitação dispensada são os relacionados com a dação em pagamento, doação e permuta de bens; nestas hipóteses , o destinatário é certo, não havendo razão para instaurar-se o processo seletivo, pelo que a própria lei encarregou-se de dispensá-lo, sem que haja aí qualquer violação aos princípios da moralidade ou da isonomia” (In Licitaciones & Contratos Administrativos, ed . ADCOAS, 3^a ed., p. 142).

Assim, o *caput* do artigo 17 prevê que a alienação dos bens da Administração Pública deva ser sempre subordinada ao **interesse público (devidamente justificado)** e **precedida de avaliação**. Distingue, depois, outras exigências, variáveis conforme se trate de bem imóvel ou móvel. Sendo o bem imóvel, diz o inciso I que a alienação “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 concorrência, dispensada nos seguintes casos”. A

seguir, arrola, nas alíneas “a” até “f”, as hipóteses de dispensa de licitação, tratando da doação na alínea “b”, que tem a seguinte redação : “b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o dispositivo nas alíneas f, h e i”.

Entende-se que não se aplica à hipótese o disposto no art. 17, I, b da referida Lei, uma vez que este inciso trata de doação pura e simples.

O Projeto de Lei em comento encaixa-se perfeitamente no §4º, do art. 17, da Lei 8666/93, pois, o que se deseja é realizar uma doação com encargo (Art. 2º, do PL nº 133-2023 – Construção de uma escola da rede estadual de ensino). Desta feita, não se deve usar como fundamento o inciso II do mesmo artigo, que trata de doação pura. Pois bem, para maior entendimento do assunto será colacionado o §4º , do art 17, da Lei 8666/93:

§ 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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Sobre a possibilidade de alienação de bem público sem licitação, a Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações) é clara ao dispensar o procedimento licitatório no caso de doação com encargo, desde que haja um interesse público devidamente justificado (§ 4º do art. 17).

Analisando o projeto, se verifica que constam nele os encargos, prazos de seu cumprimento e cláusula de reversão. Há ainda documento no qual se explicita um Parecer Técnico a respeito da doação¹. E, por fim, o interesse público devidamente justificado que pode ser identificado na justificativa ao Projeto de Lei. Quanto a autorização legislativa, será cumprido tal requisito se o Poder Legislativo aprovar a presente proposição.

¹https://sapl.parauapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2023/32184/parecer_tecnico_fundiario_55-2023.pdf

Desse modo, do ponto de vista formal, o Projeto apresentando encontra-se adequado à norma, tanto no que diz respeito à competência , quanto à iniciativa legislativa. Do ponto de vista material, o Projeto não atenta contra o ordenamento jurídico posto.

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **entende, conclui e opina pela Legalidade e pela Constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 133/2023, de autoria do Poder Executivo.

À Comissão de Justiça e Redação para as providências que entender pertinentes.

É o parecer, s.m.j. da autoridade superior.

Parauapebas, 05 de setembro de 2023.

CICERO
CARLOS COSTA
BARROS

Assinado de forma
digital por CICERO
CARLOS COSTA BARROS
Dados: 2023.09.05
10:45:04 -03'00'

Cícero Carlos Costa Barros
Procurador Legislativo
Mat. 562323

JARDISON JAMES
GOMES DA SILVA
E
SILVA:00488106303
03

Assinado de forma
digital por JARDISON
JAMES GOMES DA SILVA
E SILVA:00488106303
Dados: 2023.09.05
11:03:06 -03'00'