



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 10-A/ CJLEG

PROTOCOLO: **631/2022**

DATA ENTRADA: 24 de Fevereiro de 2022

PROJETO DE LEI nº 9.238/2022

Ementa: Autoriza a desafetação e doação de área do uso do domínio público à Polícia Federal, e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de um **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) da Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o **Projeto de Lei nº 9.238/2022**, de autoria do **Poder Executivo**, que autoriza a desafetação e doação de área do uso do domínio público à Polícia Federal, e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“O presente projeto tem por finalidade, viabilizar a construção da nova sede e consequente modernização das instalações da Polícia Federal em nossa cidade, o que certamente beneficiará toda população local e até mesmo os órgãos públicos que mantém relação direta com esta instituição que atua em diversos eixos alicerçados constitucionalmente. Tal atuação repercute positivamente na esfera da segurança pública, contribuindo para a preservação da paz social e incolumidade das pessoas. Conclui-se desta forma a caracterização contundente do interesse público que envolve a propositura em apreço, vislumbrando-se que a nova sede reforçará o atendimento em nossa cidade e proporcionará mais comodidade, celeridade, conforto e segurança aos que necessitarem de tais serviços, em total consonância com o que preceitua nossa Constituição Federal como deveres da Administração Pública.”*



É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores e Vereadoras que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento Municipal.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste **parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe sobre as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o **Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – **As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019).

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.



A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo comum em diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, **serve apenas como norte**, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, **não havendo substituição e nem obrigatoriedade em sua aceitação** e, portanto, **não atentando contra a soberania popular** representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA .

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o Executivo articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber, como deixa claro o art.30 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



Desta forma, não resta outro conhecimento senão a indicação de matéria de competência do legislativo municipal, sendo clara sua admissibilidade¹.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, **a votação nominal é por dois terços**, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por **dois terços** de seus membros.

(...)

§ 3º - Por maioria de **dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, **alienação de bens imóveis** e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. MÉRITO

A proposição em questão autoriza a desafetação e doação de área do uso do domínio público à Polícia Federal, e dá outras providências.

Primeiramente, é importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município **admite que a iniciativa das leis dessa natureza cabe ao Chefe do Executivo**, nesse caso à Prefeita.

O projeto de lei está dividido da seguinte forma:

¹Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução no 607/2019)

I – projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja **elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo**;



O primeiro artigo, a qual contém as coordenadas da localidade do imóvel: *“Art. 1º Fica desafetado, passando à categoria de bem dominical do Município de Caruaru, disponível para alienação, com destinação específica para doação, o imóvel descrito como Lote 02-A, da quadra B, localizado na Avenida Projetada 01, Bairro Universitário no Loteamento Institucional, nesta cidade, com uma área superficial de 16.542,22m², medindo: 136,27 metros e em três segmentos curvos 38,86/50,57/8,77 metros de frente; 70,12/66,57/78,86/40,35 metros de fundos; 12,26/96,97 metros no lado direito e 25,23/20,05 metros no lado esquerdo, limitando-se ao Norte com a Avenida Projetada 01; ao Sul com o Lote 03 da quadra B, para a Avenida Brasil e com a Avenida Projetada 02; ao Leste com a Avenida Brasil e com a Avenida Projetada 02 e ao Oeste com o terreno urbano não loteado de propriedade de Cristiano de Oliveira Gomes.*

O segundo artigo, autoriza a doação do imóvel: *“Art. 2º Fica autorizada a doação do imóvel, expresso pela área determinada no art. 1º, à Polícia Federal, Superintendência Regional de Pernambuco, Delegacia de Caruaru, inscrita no CNPJ nº 00.394.494/0033-13, para fins de construção de sua sede.”*

O terceiro artigo, especifica as sanções caso o imóvel não seja utilizado para seus devidos fins: *“Art. 3º A entidade donatária não poderá, sob pena de reversão do imóvel doado ao patrimônio do Município de Caruaru: I – dar ao imóvel destinação diversa daquela especificação na escritura pública de doação, como determinado nesta Lei; II – efetuar qualquer modalidade de cessão, arrendamento ou transferência, total ou parcial, do uso e posse do bem doado, e III – descumprir os prazos estipulados nesta Lei.”*

O quarto artigo, dispõe sobre o prazo para início da obra: *“Art. 4º O prazo para início da obra a que se obriga a donatária é de 03 (três) anos, prorrogável por mais 03 (três) anos, a contar da data de publicação no Diário Oficial do Município, do Decreto que efetivar a doação, sendo o prazo de prorrogação contado após a escrituração da área. Parágrafo Único. Na hipótese da construção não ser iniciada e concluída no prazo fixado neste artigo, as áreas supracitadas voltam a integrar o patrimônio público municipal.”*

O quinto artigo, contém as seguintes informações: *“Art. 5º A reversão de que trata o art. 3º desta Lei será realizada independentemente de notificação judicial ou extrajudicial, sem indenização por benfeitorias construídas.”*

O sexto artigo, contém as seguintes informações: *“Art. 6º Obriga-se o donatário a providenciar a lavratura da escritura de doação, fazendo dela constar todos os ônus e encargos, cláusulas e condições previstas nesta Lei e na Lei Orgânica Municipal.”*



O sétimo artigo, contém as seguintes informações: “*Art. 7º A Chefe do Poder Executivo estabelecerá normas regulamentares, se necessário, mediante a expedição de Decreto, para o fiel cumprimento desta Lei.*”

E por último, o artigo oitavo a qual determina que a presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Inicialmente, cabe explicitar que o Código Civil Brasileiro conceitua os bens públicos como sendo aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, fazendo ainda uma divisão tripartite, classificando-os em três diferentes espécies. Vejamos:

LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002

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 – Bens de uso comum do povo: mares, rios, estradas, ruas, praças;

II – Bens de uso especial: edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou **estabelecimento Federal, Estadual ou Municipal, inclusive de suas autarquias** (ex. hospitais e escolas);

III – Bens dominiais: que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens. Todo bem público possui sua destinação de acordo com o seu uso e utilização.

Neste sentido, a doutrina Nacional acrescenta:

“é o instituto de direito administrativo mediante o qual o Estado, de maneira solene, **declara que o bem é parte integrante do domínio público**. É a destinação da coisa ao uso público. **A operação inversa recebe o nome de desafetação, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao domínio privado do Estado ou do particular.**” (CRETELLA JR, José. Curso de Direito Administrativo. 7.ed. Rio de Janeiro, 1983). Sem grifo no original.”

Compreende-se que a afetação é a atribuição a um bem público, de uma destinação específica, podendo ocorrer de modo explícito ou implícito. Entre os meios de afetação explícita

estão a lei. Implicitamente a afetação se dá quando o poder público passa a utilizar um bem para certa finalidade sem manifestação formal, pois é uma conduta que mostra o uso do bem.

De modo contrário, **a desafetação, objeto do presente projeto de Lei, é a mudança de destinação do bem, (doação de área do uso do domínio público à Polícia Federal).** Geralmente, a desafetação visa incluir bens de uso comum do povo ou bens de uso especial na categoria de bens dominicais para possibilitar a alienação. Portanto, é clara a competência do Executivo em propor o presente Projeto de Lei, para desafetação e alienação do bem imóvel público. Vale ressaltar, que no caso em tela, não existe nenhum óbice jurídico para desafetação e principalmente da doação do bem imóvel, em questão para fins apontados pelo alcaide.

Em nível municipal, a matéria é tratada no Art. 75 da Lei Orgânica deste Município, que assim dispõe:

Art. 75 - A alienação de bens municipais, **subordinada à existência de interesse público devidamente justificado**, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, **dependerá de autorização legislativa** e licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, constando da lei e da escritura pública **os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão**, sob pena de nulidade do ato;

Desta feita, para a validade da ‘DOAÇÃO COM ENCARGOS’ disposta na proposição em análise é necessário observar as seguintes condições:

- ✓ Desafetação do imóvel para a categoria de bem dominical;
- ✓ 2. Deve ser subordinada à existência de interesse público devidamente justificado;
- ✓ 3. Dependerá de autorização legislativa;
- ✓ 4. Avaliação Prévia;
- ✓ Terá a licitação dispensada, devendo, neste caso, constar na lei e na escritura pública:
 - a. Os encargos do donatário;
 - b. O prazo de seu cumprimento;
 - c. A cláusula de retrocesso.



Desta forma, observa-se que todos os requisitos de validade para a presente proposição foram devidamente observados pela Autora, restando, somente, a necessidade de se realizar avaliação prévia do imóvel antes do mesmo ser efetivamente alienado, assim como a previsão dos encargos, prazo e cláusula de reversão na futura escritura de doação, haja vista serem requisitos de validade para a alienação em si, não para a autorização legal.

Portanto, a Consultoria Jurídica indica pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei, visto que o mesmo respeita os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares à proposição.

A Consultoria Jurídica Legislativa entende pela desnecessidade de emendas.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 9.238/2022.**

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 02 de Março de 2022.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1



RUANA KARINA
Estagiária de Direito – CJL

De acordo.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
Consultor Jurídico Geral