

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 43-A/2022 - CJLEG
PROTOCOLO: 2185/2022
DATA ENTRADA: 12 de Maio de 2022
PROJETO DE LEI nº 9.302 de 2022

Ementa: *Dispõe sobre afetação de bem público municipal, e dá outras providências.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, sobre o projeto que dispõe sobre afetação de bem público municipal, e dá outras providências. Projeto de Lei nº 9.302 de autoria do **PODER EXECUTIVO**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa do autor da proposição: *“Excelentíssimos, Senhor Presidente, Senhores Vereadores, Submeto à apreciação dessa Casa Legislativa, por intermédio de Vossa Excelência, por via de convocação ordinária, em regime de urgência, com fundamento no art. 40 da Lei Orgânica Municipal c/c o art. 134 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru,, por intermédio de Vossa Excelência, o incluso Projeto de Lei, que “Dispõe sobre afetação de bem público municipal, e dá outras providências.” A Carta Magna, ainda, consagra a autonomia dos entes públicos para a gestão independente de seus bens imóveis. Desta feita, o ente municipal é competente para desafetar ou afetar seus bens públicos. Afetação ou desafetação segundo o ilustre professor José Carvalho Santos: “são os fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração*



das finalidades do bem público” (Manual de Direito Administrativo, 11ª ed., 2004, p. 915). Diante do exposto, com a certeza do pronto atendimento de Vossas Excelências, colho esta oportunidade para reiterar protestos da mais alta estima e elevada consideração. Prevaleço-me, nesta oportunidade, para reiterar a Vossa Excelência e a seus ilustres pares, a manifestação do meu singular apreço, ressaltando a solicitação de caráter de urgência da análise do pleito que se apresenta, na forma do Regimento Interno da Casa “.

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** que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

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 acerca das 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 adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião té desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente**, pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, 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 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 seu autor, 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 autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço, sobre **Afetação de Bem Público Municipal**, não repercute na seara de competência Constitucional da União, previsto no Art. 22 da CRFB/88, o que permite a aceitação da tramitação pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124, inciso II do R.I.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples, 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.

§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Art. 107 – (...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de **autoria do Prefeito**, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

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 municipal¹.

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

5. MÉRITO

A iniciativa do Chefe do Executivo é elogiável, visto que o intuito do projeto é realizar a afetação do bem público. Os bens públicos dividem-se em três grupos: bens de uso comum do povo; bens de uso especial e bens dominicais, estando previstos, nos incisos I, II e III do artigo 99; parágrafo único; art. 99, 100 e art. 103 do Código Civil:

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.

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. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

Note que o Código Civil dá primazia à titularidade em detrimento da afetação, logo, segundo os dispositivos acima, pouco importa qual é a destinação do bem, basta que ele esteja registrado sob a titularidade do ente público para ser considerado bem público.

De acordo com a Lei Orgânica do Município, a Mesa da Câmara com autorização do Prefeito, possui competência para tratar sobre o tema em questão, vejamos:

Art. 10 Compete à **Mesa da Câmara**, com a **sanção do Prefeito**, não exigida esta para o disposto no Inciso I, do Artigo 22, desta Lei Orgânica, legislar sobre todas as matérias da competência do Município, especialmente sobre: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 6/1998)

(...)

IV - autorização para alienação, cessão de uso e arrendamento de bens imóveis do Município e para recebimento de doações com encargos;

Ultrapassada esta questão vejamos a diferenciação dos bens públicos de acordo com a sua destinação. Os bens públicos 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).

Os bens de uso comum do povo são aqueles móveis e imóveis destinados, pela natureza ou pela lei, ao uso de todas as pessoas indistintamente, não se exigindo nenhuma formalidade (autorização ou permissão) para o seu usufruto, tais como os mares, rios, lagos, estradas, ruas, praças, jardins, áreas de lazer, caminhos público. A afetação é o ato do poder público que atribui uma finalidade específica a um bem público, e este dar-se-á pela:

- 1 – Própria natureza do bem;
- 2 – Pelo uso do bem;
- 3 – Por ato administrativo;
- 4 – Por Lei

Sobre o instituto da afetação e da desafetação, segundo a opinião do administrativista José Cretella Júnior:

“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).

Deste modo, o projeto de lei tem fundamento legal, estando expresso em seu corpo que se trata sobre: “*afetação de bem público municipal*”.

Portanto, vê-se que o PL está enquadrado dentro dos liames regimentais e dos parâmetros previstos na legislação de regência. Sendo a propositura legislativa justa, não encontrando óbice



legal para seu devido trâmite, agindo dentro da legalidade e da formalidade, sendo conveniente a aprovação da referida propositura.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica - pela **LEGALIDADE** e **CONSTITUCIONALIDADE** do projeto de nº 9.302/2022.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 17 de Maio de 2022.

ANDERSON DE MÉLO
OAB-PE 33.933D
|ANALISTA LEGISLATIVO – ESP. DIREITO|
MAT. 740-1- CJL

THALINNE NAYALE RIBEIRO XAVIER
ESTAGIÁRIA DE DIREITO - CJL

De acordo.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL