

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 39-A/2023 CJL
PROTOCOLO: 1483/2024
DATA ENTRADA: 16 de abril de 2024
PROJETO DE LEI nº 9.881 de 2024

Ementa: Desafeta e autoriza a doação de bem imóvel do patrimônio público municipal ao Estado de Pernambuco e dá outras providências

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO** apresentado ao relator(a) da Comissão de Legislação e Redação de Leis, Comissão de Obras, Urbanismo e Serviços Públicos, Comissão de Finanças e Orçamento, sobre o projeto de lei nº **9.881/24** de autoria do **PODER EXECUTIVO**. O referido projeto de lei é composto por quatro (04) artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo Chefe do Poder Executivo.

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

O autor da proposição, em justificativa anexa, aduz:

“O Hospital Regional do Agreste é voltado para o atendimento de emergência, sendo referência em trauma de alta complexidade. A unidade atende à população da macrorregional Caruaru, que abrange 87 municípios das microrregiões de saúde de Caruaru, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira e Serra Talhada. A unidade, que possui 230 leitos, atende cerca de 1,3 mil pessoas/mês na emergência, além de realizar mais de 9 mil atendimentos/mês em seu ambulatório, que oferece consultas em especialidades como oncologia, otorrinolaringologia, cirurgia vascular e oftalmologia. Em novembro de 2011, o HRA duplicou sua emergência, dobrando a quantidade de leitos, e ganhou um novo setor administrativo. Já em julho de 2012, foram entregues as novas instalações do bloco cirúrgico, leitos de UTI, sala de recuperação pós-anestésica e o Núcleo de Reabilitação Física, além de equipamentos de última geração.”

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 dessa Casa Legislativa dispõe 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** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por 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 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 Chefe do Poder Executivo 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 artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – doação de terreno público – não repercute na seara de competência da União e nem dos Estados:

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 municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, §§ 1º e 3º, alínea “b” do Regimento Interno c/c art. 138, *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;

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.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o presente projeto de lei será enviado para o devido autógrafa e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

5.1 – Do Objeto:

A proposição em estudo é uma desafetação e doação expressa, ao Estado de Pernambuco, **do terreno urbano 02 com um Prédio Comercial**, matriculado sob o nº 19.805 de 19 de março de 2024, Matriculado no 2º Registro de Imóveis de Caruaru-PE, medindo 25,24 + 95,22 + 30,70 + 48,32 + 148,65 + 5,16 metros de frente; 264,59 metros de fundo e

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.



36,00 + 112,50 + 65,50 metros de flanco direito; área superficial de 35.242,48 m², localizado às margens da Rodovia BR-104 sul, para Agrestina, Bairro Cidade Alta, limitando-se ao Norte com o Terreno Urbano 01; ao Sul com a BR-104 sul, para Agrestina e ao Oeste com os lotes N° 01 e parte do lote N° 08, quadra B, com o lote N° 1A-2, quadra C, do Loteamento Encanto da Serra; com a Rua Projetada (atual Rua Vinicius de Moraes- Lei 2.805/1983) e com Rua Projetada (atual Rua João Belmiro- Lei 2.805).

5.2 – Da Iniciativa:

A norma ora proposta, além de não invadir nenhuma competência reservada a esta Casa Legislativa (Art. 22 da LOM), possui a sua deflagração reservada ao Poder Executivo, tendo em vista dispor acerca de alienação de bem imóvel. Ilustra-se a reserva legal de iniciativa:

LEI ORGÂNICA

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

[...]

VI- Matéria financeira de qualquer natureza, **alienação de bens imóveis**, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

REGIMENTO INTERNO

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:
I- disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, **assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis**, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

Portanto, a proposição apresentada não encontra nenhum óbice quanto à competência subjetiva para sua deflagração.

5.3 – Dos Requisitos Legais:

Como já explanado supra, trata-se da desafetação e expressa doação, ao Estado de Pernambuco, de prédio onde funciona o Hospital Regional do Agreste. Em termos claros, a

estrutura é do município, mas o serviço público prestado é de obrigação e manutenção do Estado de Pernambuco.

O Código Civil², em seus arts. 100 e 101, dispõe que somente os bens dominicais podem ser alienados, sendo os bens comuns e especiais inalienáveis enquanto conservarem sua qualificação. Desta forma, para que um bem público de uso comum seja alienado ele precisa ser desafetado e passar à categoria de bem dominical. Ademais, especificamente sobre a alienação de bens públicos, em caráter federal, a alienação de bens públicos é disciplinada pela Lei Federal nº 14.133/21, que traz em seu art. 76 estabelece normas gerais relativa aos requisitos de validade a serem observados na alienação. Ilustra-se:

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:

(...)

b) **doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública**, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;

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:

1. 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;

² 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.



4. Avaliação Prévia;
5. 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.

Vejamos os elementos presentes na proposição e sua justaposição com a legislação em vigência:

Primeiramente, observa-se que logo em seu art. 1º a norma proposta já dispõe acerca da desafetação do imóvel futuramente doado:

Art. 1º Fica autorizada a desafetação e doação expressa ao Estado de Pernambuco, inscrito no CNPJ nº 10.571.982/0001-25, do Terreno urbano 02 com um Prédio Comercial, **matriculado sob o nº 19.805** de 19 de março de 2024, Matriculado no 2º Registro de Imóveis de Caruaru-PE, medindo 25,24 + 95,22 + 30,70 + 48,32 + 148,65 + 5,16 metros de frente;

O interesse público foi devidamente demonstrado pelo autor ao justificar esta proposição da seguinte forma:

O Hospital Regional do Agreste é voltado para o atendimento de emergência, sendo referência em trauma de alta complexidade. A unidade atende à população da macrorregional Caruaru, que abrange 87 municípios das microrregiões de saúde de Caruaru, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira e Serra Talhada. A unidade, que possui 230 leitos, atende cerca de 1,3 mil pessoas/mês na emergência, além de realizar mais de 9 mil atendimentos/mês em seu ambulatório, que oferece consultas em especialidades como oncologia, otorrinolaringologia, cirurgia vascular e oftalmologia. Em novembro de 2011, o HRA duplicou sua emergência, dobrando a quantidade de leitos, e ganhou um novo setor administrativo. Já em julho de 2012, foram entregues as novas instalações do bloco cirúrgico, leitos de UTI, sala de recuperação pós-anestésica e o Núcleo de Reabilitação Física, além de equipamentos de última geração.

Os encargos, prazo e cláusula de reversão foram devidamente estabelecidos entre os arts. 2º e 3º. Ilustra-se os mesmos:

Art. 2º No imóvel doado fica obrigado o donatário a formalizar a instalação, através da averbação da regularização de toda a edificação do Hospital Regional do Agreste Dr. Waldemiro Ferreira, dentro do prazo de dois anos, prorrogável por igual período, uma única vez.

Parágrafo Único. Expirado o prazo estabelecido no caput, sem a devida conclusão da obra, ou dando-se ao imóvel a destinação diversa da prescrita neste artigo, o bem doado será revertido ao patrimônio do Município de Caruaru, independentemente de interposição judicial e sem direito à indenização por quaisquer benfeitorias porventura iniciadas ou já edificadas.

Art. 3º Obriga-se o donatário a providenciar a lavratura da escritura de transferência de propriedade, fazendo constar todos os ônus e encargos previstos nesta Lei e na Lei Orgânica Municipal, tão logo subscreva o termo de aceitação da presente doação.

Desta forma, observa-se que todos os requisitos de validade para a presente proposição foram devidamente observados pelo autor, 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.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**³, ou seja, tem caráter técnico opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição da proposição.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **Legalidade e Constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 9.881/2024.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 16 de abril de 2024.

³ “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 de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”



Amelo

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D

Supervisor de Consultoria e Legislação

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

AILTON JOSÉ
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL