

PARECER JURÍDICO

O projeto de lei nº 021 do ano de 2018, versa acerca Permissão de Uso de Bem Público para a realização da Festa do Peão.



**I - DA COMPETÊNCIA**

**A - DO MUNICÍPIO**

*“Art. 5º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições:*

*I - Legislar sobre assuntos de interesse local;*

*XI - Dispor sobre a administração, utilização e alienação dos bens públicos;”*

**B - DO LEGISLATIVO**

A competência desta casa está inserida tanto no inciso VIII do art.23 quanto no inciso XV do artigo 24, ambos da Lei Orgânica Municipal extraem-se, *in verbis*:

*“Art. 23 - Compete a Câmara, com a sanção do Prefeito, exceto para o previsto no art. 24, dispor sobre matérias de competência do Município, especialmente sobre:*

*VIII - Alienação de bens;*

*Art. 24 - Compete privativamente à Câmara:*

*XV - Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo;”*

**C - DO EXECUTIVO**

Sob o aspecto da legitimidade para a propositura do presente projeto de lei vislumbra-se, que de acordo com os incisos I e XXIV do artigo 52 da Lei

Orgânica Municipal o poder Executivo detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, extrai-se da mencionada Lei, *in verbis*:

*“Art. 52 – Compete ao Prefeito:*

*I – a iniciativa de Leis;  
XXIV – providenciar sobre administração e alienação de bens municipais;”*

Portanto, conforme constam nos dispositivos normativos acima, não se verifica nenhum vício de iniciativa na propositura do projeto de Lei, uma vez que todas as competências foram respeitadas (Há competência comum do poder Legislativo e Executivo – ambos podem propor projeto de Lei para tratar desta matéria).

## **II – DO REGIMENTO INTERNO**

### **A – DA INCLUSÃO NA PAUTA**

*“REG Art.102 – Toda e qualquer proposição escrita, para constar na pauta de sessão ordinária, exceto nos casos previstos no art. 88, VII, VIII, IX, X, XI e XII, deverá ser apresentada com 48 (quarenta e oito) horas de antecedência na Secretaria da Câmara, que as protocolará, numerando-as e encaminhando-as ao Presidente.*

*REG Art.88 – São modalidades de proposição:*

*I – proposta de emenda à Lei Orgânica;*

*II – projeto de lei complementar;*

**III – projetos de Lei;**

*IV – projetos de decreto legislativo;*

*V – projetos de resolução;*

*VI – projetos substitutivos;*

*VII – emendas e subemendas;*

*VIII – vetos;*

*IX – pareceres das Comissões permanentes;*

*X – relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza;*

*XI – indicações;*

*XII – requerimentos;*

*XIII – representações;”*

A presente proposição (projeto de lei ordinária) foi protocolado nesta casa no dia 21/06/2018, portanto, está respeitado o disposto no art. 102 do

regimento interno desta casa legislativa, podendo a matéria constar na pauta da sessão ordinária.

## **B - DA APRECIÇÃO DO PLENÁRIO**

### **Art.38 – São atribuições do Plenário:**

I – elaborar, com a participação do Poder Executivo, as leis municipais;

II – votar o orçamento anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual;

III – legislar sobre tributos e estabelecer critérios gerais para a fixação dos preços dos serviços municipais;

IV – autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais, bem como, aprovar os créditos extraordinários;

V – autorizar a obtenção de empréstimos e operações de crédito, bem como, a forma e os meios de pagamento;

VI – autorizar a concessão de auxílio e subvenções de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento;

VII - autorizar a concessão para exploração de serviços, ou de utilidade pública;

**VIII – dispor sobre aquisição, administração, utilização e alienação dos bens do domínio do município;**

IX – autoriza a remissão de dívidas e conceder isenções e anistias fiscais, bem como, dispor sobre moratória e benefícios;

X – criar, alterar e extinguir cargos públicos e fixar os respectivos vencimentos;

XI – dispor sobre denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

XII – dispor sobre a fixação da zona urbana e de expansão urbana;

XIII – dispor sobre a organização e a estrutura básica dos serviços municipais.

XIV – estabelecer normas de política administrativa, nas matérias de competência do município;

XV – estabelecer o Regimento jurídico dos servidores municipais;

XVI – fixar os subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, nos limites e critérios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.

Parágrafo único – É de competência privativa do Plenário, entre outras:

I – eleger os membros de sua Mesa e destituí-los na forma regimental;

II – elaborar e votar seu Regimento Interno;

III – organizar os seus serviços administrativos;

IV – conceder licença ao Prefeito e aos Vereadores;

V – autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município por mais de dias;

VI – criar comissões permanentes e temporárias;

VII – apreciar vetos;

VIII – cassar o mandato do Prefeito e dos Vereadores, nos casos previstos em lei;

IX – tomar e julgar as contas do Município;

X – conceder título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem;

XI – requerer informações do Prefeito sobre assuntos referentes à administração;



XII - convocar os Secretários para prestar informação sobre matéria de sua competência.

Art.42 - Às Comissões Permanentes incumbe:

II - discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.42 deste Regimento Interno

**Art.43 - Às Comissões Permanentes no âmbito de suas atribuições, cabe, se assim o quiserem, sem a discussão e a deliberação do Plenário, nos termos da Lei Orgânica do Município, discutir e votar projetos de lei, exceto quanto a:**

I - projeto de lei complementar;

II - projetos de iniciativa de Comissões;

III - projetos de códigos, estatutos e consolidações;

IV - projetos de iniciativa popular;

V - projetos que tenham recebido pareceres divergentes;

VI - projetos em regime de urgência;

**VII - alienação ou concessão de bens imóveis municipais;**

VIII - alteração do Regimento Interno;

IX - autorização para todo e qualquer tipo de operação de natureza financeira de interesse do Município, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Municipal;

X - projetos que instituem impostos previstos na Lei Orgânica do Município;

XI - proposta de emenda à Lei Orgânica.

Tendo em vista que a matéria consta no rol do art. 38 e do art. 43, ambos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a matéria **não poderá ser aprovada somente pelas comissões. Far-se-á necessária a votação pelo plenário da casa.**

### C - DAS DISCUSSÕES

Art.143 - Terão uma única discussão as seguintes proposições:

I - as que tenham sido colocadas em regime de urgência especial;

II - as que se encontrem em regime de urgência simples;

III - os projetos de lei oriundos do Executivo com solicitação de prazo;

IV - o resto;

V - os projetos de decreto legislativo ou de resolução de qualquer natureza;

VI - as emendas.

**Art.144 - Terão 02 (duas) discussões todas as proposições não incluídas no artigo anterior;**

§1º - Em nenhuma hipótese a segunda discussão ocorrerá na mesma Sessão que tenha ocorrido a primeira discussão.

§2º - É considerada aprovada toda proposição submetida a duas discussões, sempre que a

mesma for aprovada na segunda discussão, mesmo que na primeira tenha sido rejeitada.

Conforme podemos vislumbrar no artigo 143 do regimento interno desta casa a matéria contida no projeto substituto **deverá ter duas discussões (dois turnos de votação).**

#### **D - DO QUORUM DE APROVAÇÃO**

Art.157 - As deliberações da Câmara, salvo disposição em contrário, serão sempre tomadas por maioria de votos, presentes a maioria de seus membros.

Art.158 - Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, além de outros casos previstos em lei, a aprovação e a alteração das seguintes matérias:

I - código tributário do Município;

II - código de obras;

III - código de postura;

IV - plano diretor de desenvolvimento integrado e normas relativas a zoneamento, ocupação e uso do solo urbano;

V - lei instituidora do regime jurídico dos servidores municipais;

VI - lei instituidora da guarda municipal;

VII - perda de mandato de Vereador;

VIII - reafirmação de voto;

IX - criação, reclassificação, reenquadramento ou extinção de cargos, fixação, aumento e alteração de vencimento dos servidores públicos municipais;

X - fixação ou atualização dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;

XI - obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito pelo Município.

Parágrafo único - Entende-se por maioria absoluta o primeiro número inteiro acima da metade do total dos membros da Câmara.

**Art.159 - Dependerão de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, além de outros casos previstos pela legislação pertinente, a aprovação e alteração das seguintes matérias:**

I - Regimento Interno da Câmara;

II - concessão de serviços públicos;

III - concessão de direito real de uso e concessão administrativa de uso;

**IV - alienação de bens imóveis do Município;**

V - aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;

VI - denominação de próprios, vias e logradouros públicos.

- VII - concessão de títulos honoríficos e honorarias;
- VIII - concessão de anistia, isenção e remissão tributária ou previdenciária e incentivos fiscais, bem como moratória e privilégios;
- IX - transferência de sede do Município;
- X - rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, Sobre as Contas do Município;
- XI - alteração territorial do Município, bem como alteração de seu nome;
- XII - criação, organização e supressão de distritos;
- XIII - o recebimento de denúncia contra o Prefeito e Vereador, no caso de apuração de crime de responsabilidade;

Desta feita, a aprovação deste projeto de lei dependerá do quorum de 2/3 (mínimo 6, seis, vereadores) dos vereadores desta casa legislativa

#### **E - DA VOTAÇÃO DO PRESIDENTE DESTA CASA LEGISLATIVA**

Art.33 - O Presidente da Câmara poderá votar nos seguintes casos:

I - na eleição da Mesa;

II - quando a matéria exigir, para sua aprovação, voto favorável de dois terços ou da maioria absoluta dos membros da Câmara;

III - no caso de empate, nas votações públicas e secretas.

No caso em tela, o presidente só votará.

#### **F - DAS COMISSÕES**

Art.42 - As Comissões Permanentes incumbem:

I - estudar as proposições e assuntos distribuídos ao seu exame, manifestando sobre eles sua opinião para orientação do Plenário;

II - discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário nos termos do art.43 deste Regulamento Interno

Parágrafo único - As Comissões Permanentes são as seguintes:

I - Leitura, Redação e Redação Final;

II - Finanças e Orçamento;

III - Obras, Serviços Públicos, Agroindústria, Comércio e Turismo;

IV - Educação, Saúde e Assistência Social.

Art.52 - Encaminhada qualquer matéria ao Presidente da Comissão Permanente, este designará-a à tramitação imediata.

Art.53 - É de 10 (dez) dias o prazo para qualquer Comissão Permanente pronunciar-se, a contar da



data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.

§1º - O prazo a que se refere este artigo será duplicado em se tratando de proposta orçamentária e de processo de prestação das contas do Município.

§2º - O prazo a que se refere este artigo será reduzido pela metade, quando se tratar da matéria colocada em regime de urgência e de emendas e subemendas apresentadas à Mesa.

Art.55 - Escoado o prazo sem que tenha sido proferido o parecer, a matéria será incluída imediatamente na Ordem do Dia, para que o Plenário se manifeste sobre a dispensa do mesmo.

Art.56 - Somente serão dispensados os pareceres das Comissões, por deliberação do Plenário, mediante requerimento escrito de Vereador ou por solicitação do Presidente da Câmara através de despacho nos autos, quando se tratar de proposição colocada em regime de urgência, na forma prevista no §2º do art.53 do Regimento."

O regimento dispõe que as comissões devem estudar e emitir parecer sobre as matérias em tramitação na casa, devendo estes pareceres, em regra, serem votados no plenário.

Cada comissão tem a sua atribuição (art. 57 a 61) e um mesmo projeto poderá ser analisado por várias delas

"Art.57 - Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se em todas as posições que tramitam na Casa, quanto aos aspectos constitucional, legal, regimental, gramatical e lógico, salvo expressa disposição em contrário deste Regimento.

§3º - A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se-á sempre em primeiro lugar.

§4º - A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se-á sobre o mérito do projeto, assim entendida a colocação do assunto sob o prisma de sua conveniência, utilidade e oportunidade nos seguintes casos:

X - todas as demais matérias não consignadas às outras Comissões:

Art.59 - Compete a Comissão de Obras, Serviços Públicos, Indústria, Comércio e Turismo opinar obrigatoriamente quanto ao mérito, sobre as seguintes matérias:

III - aquisição, alienação e concessão de bens imóveis do Município;

No caso em tela, o projeto de lei deverá ser analisado pela comissão de legislação, justiça e redação final e a comissão de obras, serviços públicos, agroindústria, comércio e turismo.

**III - DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS VIGENTES**

**A - DA DEFINIÇÃO DE BENS DO MUNICÍPIO E DO REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS**

*Código Civil 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 - 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 dispõem 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*

*LOM Art. 82 - São bens do Município:*

*I - todas as coisas móveis e imóveis, direitos e ações que a qualquer título lhe pertencam;*

*II - os rendimentos provenientes de seus bens, execução de obras e prestação de serviços.*

Note que tanto o código civil quanto a lei orgânica municipal dão primazia à titularidade em detrimento da utilização.



Já o STF e o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello dão enfoque à afetação do bem, ou seja, se o bem estiver afetado a uma função pública ele será considerado bem público, independente de quem seja o seu titular.

Os bens públicos possuem características ímpares como a **impenhorabilidade** (pois a Fazenda Pública paga os seus débitos por meio do regime de precatório - art.100 CF), **não onerabilidade** ( não pode se utilizar de direito real de garantia em face do regime de precatório e pelo artigo 1420 do CC), **imprescritibilidade** (o bem público não pode ser usucapido - artigo 191, §3º ambos da CF e artigo 102 do CC - no entanto, alguns entendem que pela interpretação sistemática da constituição se o bem foi dominical e não respeitar a função social da propriedade, XXIII art. 5º CF, ele poderá ser usucapido se atender os requisitos legais) e **inalienabilidade** (art.100 e 101 CC aduzem que somente os bens dominicais/desajustados podem ser alienados, desde que cumpram os requisitos legais).

No que tange a imunidade tributária o STF também estende para a administração pública indireta (desde que prestadora de serviço público) essa benesse, portanto, o bem não pagará nenhum tipo de exação tributária quando utilizado na sua função pública (alínea e do inciso V do artigo 150 CF)

Os bens públicos também 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).

**Desta maneira, caso seja verificada que os bens imóveis estão em nome do município de Santana da Vargem - MG, eles serão tidos como públicos, independente de sua afetação**

## **B - DA ALIENAÇÃO - LEI ORGÂNICA MUNICIPAL e LEI 8.666/93**

*Lei 8.666/93 Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*

*1 - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades municipais e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades universitárias, dependerá de autorização prevista e de aprovação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:*

*LOM Art. 86. - A alienação de bens municipais, subordinada à existência de real interesse público, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, dispensada esta nos seguintes casos:*

Art. 87 - A concessão ou permissão para uso de bens municipais dependerá de concorrência e prévia autorização legislativa e será feita através de contrato escrito, sob pena de nulidade.

Parágrafo Único - A minuta do contrato deverá fazer parte integrante da Lei autorizativa mencionada no CAFUT.

Art. 96 - Observadas as normas gerais estabelecidas pela União, a Lei Municipal disciplinadora do procedimento de licitação obrigatória, para o contrato de obra, serviço, compra, alienação e concessão.

Extrai-se dos dispositivos acima que para que a administração pública municipal aliene um bem de seu acervo patrimonial é necessário que se tenha:

- a) Real interesse público;
- b) Prévia autorização legislativa;
- c) Prévia avaliação;
- d) Licitação na modalidade concorrência, salvo casos de dispensa;
- e) Escritura Pública;
- f) Minuta do Contrato;
- g) Contrato Escrito

#### **B.1 - REAL INTERESSE PÚBLICO**

A justificativa do projeto contém a seguinte afirmativa.

*"Contudo, diante da grave crise financeira, inclusive de ausência dos repasses ao Estado de Minas Gerais para os Municípios, houve a preocupação da Administração Pública em evitar gastos públicos vultuosos, se deve apenas em permitir o uso do espaço, fornecimento de energia, água, banheiro químico e de equipe de saúde multiprofissional, sendo que em contrapartida, terá, no mínimo 01 hora de espaço aberto para promoção de show gratuito, justificando desta forma o interesse público, que é consistente ao acesso à cultura.*

A ideia é a de utilizar um bem imóvel público ocioso para promover acesso à cultura e ao lazer, inclusive com a promoção gratuita de, pelo menos, um show.

Tal fato, em tese, beneficiaria a todos os munícipes de maneira difusa, o que, revelaria o interesse público na permissão de uso.

Outro Ponto que é destacado no projeto é o fato de que Santana da Vargem é município pequeno e muitas vezes o acesso ao lazer/cultura é reduzido.

## **B.2 – PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA**

Este requisito está satisfeito, pois o projeto está tramitando antes da concessão da permissão de uso.

## **B.3 – PRÉVIA AVALIAÇÃO**

O Poder Executivo anexou ao projeto a avaliação do bem imóvel que será objeto da permissão temporária de uso.

A Lei não menciona que a avaliação deverá seguir aos critérios mínimos estabelecidos pela ABNT, no entanto, é imperioso que a avaliação seja feita nos moldes da ABNT.

## **B.4 – LICITAÇÃO**

A regra é a licitação na modalidade concorrência, conforme demonstram os dispositivos normativos abaixo.

Lei 8.655 - Art.17. 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 - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e funcionais, e, para todos, inclusive as entidades parastatais, dependerá de avaliação prévia e **de licitação na modalidade de concorrência**, dispensada esta nos seguintes casos:

LOM Art. 37 – A concessão ou permissão para uso de bens municipais dependerá de **concorrência e prévia autorização legislativa** e será feita através de contrato **escrito**, sob pena de nulidade

Parágrafo Único - A minuta do contrato deverá fazer parte integrante da lei autorizada mencionada no **CAPUT**.

O parágrafo 2º do art. 1º deste projeto de Lei faz menção expressa de que o procedimento licitatório observará os dispositivos acima.

## **B.5 – ESCRITURA PÚBLICA**

Foi juntada ao presente projeto uma certidão de inteiro teor com o objetivo de comprovar que o imóvel pertence ao município



O imóvel, objeto da permissão, foi registrado no livro 02 do Serviço de Registro Imobiliário sob o nº R.01.M.22.702.

A área inicial foi desmembrada em várias partes sendo alvo de loteamento, a parte não utilizada 19.177,06 metros é o bem imóvel que será utilizada para a permissão de uso.

Ocorre que pela certidão anexada não conseguimos verificar se é atualizada ou não, até mesmo porque, aparentemente, está incompleta (faltando páginas)

#### **B.6 - MINUTA DO CONTRATO**

LOM Art. 87 - A concessão ou permissão para uso de bens municipais dependerá de concorrência e prévia autorização legislativa e será feita através de contrato escrito, sob pena de nulidade.

Parágrafo Único - A minuta do contrato deverá fazer parte integrante da Lei autorizativa mencionada no CAFUT.

O projeto contém a minuta do contrato conforme preconiza o parágrafo único do art. 87 da Lei Orgânica Municipal, deste modo, saliente esse requisitos.

É importante ressaltar que não nos cabe analisar o conteúdo da minuta do contrato, pois a lei exige apenas que a minuta esteja presente no projeto,

#### **IV - SUGESTÃO**

1 - Solicitar cópia atualizada da certidão de inteiro teor do bem imóvel objeto da permissão de uso;

2 - Que o Laudo de Avaliação contenha os requisitos mínimos previstos na ABNT (referentes à matéria)

#### **V - DO ENTENDIMENTO FINAL**

A Procuradoria recomenda aos vereadores que observem as sugestões apresentadas, e se possível, a executem, principalmente o item 1.

Diante de todo o conteúdo exposto, sob o aspecto legal informo aos nobres vereadores que este projeto, salvo melhor juízo, não está de acordo com os dispositivos Constitucionais vigentes, com a Lei Orgânica Municipal, com a Lei 8.666.

**Entretanto**, se o item 1 da sugestão for cumprido o projeto poderá ser votado pelos nobres vereadores, pois, salvo melhor juízo, atenderá os dispositivos normativo atinentes a essa matéria.

Com relação ao item 2 da sugestão, a LOM e a Lei 3.666 não mencionam expressamente que a avaliação deva ser feita nos moldes da ABNT, por isso deixo a critério dos vereadores exigir tal medida.

Santana da Vargem - MG 18 de abril de 2017



Felipe Torné Moya e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 126.822