



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 38/2023.

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar instrumento e alienar áreas públicas para construção de unidades habitacionais vinculadas aos programas de habitação federal Minha Casa Minha Vida e estadual Ser Família Habitação, e dá outras providências.

I - DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 38/2023 autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar instrumento e alienar áreas públicas para construção de unidades habitacionais vinculadas aos programas de habitação federal Minha Casa Minha Vida e estadual Ser Família Habitação, e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica que o projeto de lei visa ofertar para a população a redução do valor de venda de unidades habitacionais por meio da doação de terreno, oferta de infraestrutura básica e isenções de tributos e taxas municipais, a fim de fornecer ao cidadão a possibilidade de adquirir a casa própria.

É o sucinto relatório.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

De proêmio, importante destacar que o exame da Procuradoria da Câmara Municipal de Juína cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica (estranhas à sua



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

especialidade), bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.1 - Da competência e iniciativa

O projeto versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no artigo 30, início I, da Constituição Federal e no artigo 14, inciso III, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Art. 14. Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

- I - instituir e arrecadar tributos, de sua competência, aplicando-os na forma da lei orçamentária;
- II - arrecadar as demais rendas que lhe pertencer, na forma da lei;
- III - dispor sobre a administração, alienação e utilização de seus bens;
- (...)

A iniciativa é do Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 61 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 61 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente, à Mesa Diretora da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica.
(...)

Assim, no que tange a competência e iniciativa, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal, s.m.j., manifesta favorável a regular tramitação nesta Casa de Leis.

II.2 - Da doação



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Conforme consta do Projeto de Lei nº 38/2023, os imóveis a serem doados estão descritos no art. 1º do referido projeto de lei, autorizando o Poder Executivo Municipal a doar os lotes ou frações ideais diretamente aos beneficiários selecionados e aprovados por meio de contrato firmado junto aos agentes financeiros de tais programas (art. 2º).

Sobre o tema, dispõe o art. 100 do Código Civil, os bens públicos são inalienáveis enquanto incluídos na categoria de bens de uso comum do povo ou destinados a fins administrativos, ou seja, enquanto tiverem afetação pública. A desafetação, que altera a categoria do bem, para torná-lo integrante do patrimônio disponível do Município, é que permite a sua alienação (art. 101).

Conforme a lição de Hely Lopes Meirelles, *“a administração pode fazer doações de bens móveis e imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo”*¹.

Como regra geral, todos os bens públicos são de uso comum do povo. A sua desafetação dessa categoria, para inclusão entre os bens dominicais, ou seja, entre os do patrimônio disponível, **só pode ser feita através de lei, sujeitando-se a avaliação prévia, havendo, na hipótese manifesto interesse público, tal como exige a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 17, inciso I, alínea “f”:**

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 fundacionais e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada estas nos seguintes casos:

(...)

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros. 1999. P. 476.
Avenida dos Jambos, 519N – Centro - CEP 78320-000 – Juína/MT
Telefone: (66) 3566-8900 - <http://www.juina.mt.leg.br>



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
(...)

É bom destacar que a nova Lei de Licitação (Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021), traz o mesmo regramento, a teor dos arts. 76 e seguintes.

Como se vê, a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 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 Juruena 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 isonomia²”.

Assim, o “caput” do art. 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 e 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 de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos”. A seguir, arrola, nas alíneas “a” até “f”, as hipóteses de dispensa de licitação, tratando da doação na alínea “f”, que tem a seguinte redação:

² SOUTO, Marcos Juruena Vilella. *Licitações & Contratos Administrativos*. Editora ADCOAS. 3ª ed. 1998. p. 142.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

“f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública”.

Quanto ao interesse público, deverá ser avaliado pelos nobres Edis que compõem as Comissões Permanentes da Casa, o que faz cumprir a expressão prevista no *caput* do art. 17, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, “*subordinada à existência de interesse público devidamente justificado*”.

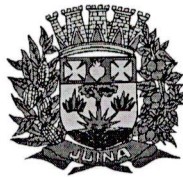
Neste diapasão, a demonstração do interesse público envolvido, tal qual a avaliação prévia, são requisitos imprescindíveis para a apreciação do projeto de lei que autoriza a doação, devendo os documentos pertinentes integrar o processo legislativo para possibilitar perfeita compreensão e análise do mérito pelo Plenário.

De igual modo, deve estar atento a vedação expressa no art. 73, §10º, da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Todavia, em análise ao projeto de lei verifica-se a inexistência de avaliação prévia. Assim, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína, sugere e orienta que a **Comissão Permanente de Finanças e Orçamento solicite ao Poder Executivo Municipal o envio da avaliação prévia do imóvel a ser doado, bem como seja apresentada matrícula atualizada dos imóveis objeto da doação.**

II.3 – Da isenção



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Quanto às isenções de ISSQN (Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza), ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis) e do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) inseridas no art. 6º, o art. 11 da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal exige que os Municípios instituam e efetivamente arrecadem os tributos de sua competência. A exclusão do crédito tributário é assim tratada na Constituição Federal:

"Art. 150 Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Em consonância com essas regras diz a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000):

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma 3 do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

(...)

Logo, observa-se nos dispositivos supra ser admissível a isenção de tributos, desde que sejam atendidos o que determina a Lei Responsabilidade Fiscal, qual seja, a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência de acordo com o que exige o art. 14, acima transcrito,

Portanto, sugere e orienta que a Comissão Permanente de Finanças e Orçamento solicite ao Poder Executivo Municipal a apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

II.4 - Da redação final

Feita a leitura do Projeto de Lei nº 38/2023 pode ser observado a **existência de vícios formais de redação e de técnica legislativa**, contrariando ao



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

que dispõe a Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que deverão ser corrigidos pela *Comissão de Constituição, Justiça e Redação*, qual seja:

1. No §2º do art. 2º: a palavra “vendas”, deve ser grafada no singular “venda”;

2. No art. 9º: deve ser acrescido o símbolo “” ao “Art. 9”, haja vista que até o artigo nono a numeração é ordinal, conforme dispõe o inciso I³ do art. 10 da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998;

3. No art. 10: a expressão “ficando revogada disposições em contrário” deve ser suprimida, haja vista que a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas de acordo com o que dispõe o art. 9º, da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998⁴.

Diante dos vícios formais de redação e técnica legislativa existentes, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína, s.m.j. RECOMENDA aos membros da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a proposta de EMENDA, objetivando ajustar a propositura à técnica legislativa adequada.

II.5 – Da tramitação e votação

A propositura deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno), de **Finanças e Orçamento** (art. 51, inciso II, alínea “l”, do Regimento Interno) e de **Obras, Serviços Públicos e Infraestrutura** (art. 51, inciso III, alínea “d”, do Regimento Interno).

³ Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

(...)

⁴ Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Para aprovação do Projeto de Lei nº 38/2023 será necessário o voto favorável por maioria absoluta (art. 150, inciso VII, do Regimento Interno), em dois turnos de discussão e votação.

III - DA CONCLUSÃO

Após análise, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal OPINA pela possibilidade jurídica da tramitação, conforme descrito acima no presente parecer, discussão e votação do projeto de lei ora examinado, **desde que:**

- 1) Os imóveis estejam desafetados, ou seja, trata-se de bens dominicais, art. 100 e 101 do Código Civil (Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002);**
- 2) Existência de interesse público comprovado e suficientemente justificado, de acordo com caput do art. 17, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993;**
- 3) Avaliação prévia, conforme exige o caput do art. 17, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993;**
- 4) Apresentação das matrículas atualizadas dos imóveis objeto da doação, haja vista que são de 09/10/2013;**
- 5) Observância do transcrito no art. 73, §10, da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;**
- 6) Apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000);**
- 7) Adequação dos vícios formais de redação e de técnica legislativa, consoante dispõe a Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.**

No que tange ao mérito, a Procuradoria Legislativa não irá se pronunciar, pois caberá tão somente aos vereadores no uso da função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, em especial sobre a existência de interesse público, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais vigentes.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 08 de dezembro de 2023.


Janaína Braga de Almeida Guarienti
Procuradora Legislativa
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019