



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

PARECER JURÍDICO nº 26/2025

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 08/2025

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o Poder Executivo Municipal a alienar mediante dação em pagamento o imóvel que menciona, com base no art. 76, I, da Lei Federal nº 14.133/2021 e dá outras providências.

I – DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 08/2025 que Autoriza o Poder Executivo Municipal a alienar mediante dação em pagamento o imóvel que menciona, com base no art. 76, I, da Lei Federal nº 14.133/2021 e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica que o presente Projeto de Lei que autoriza o Município de Juína a realizar a alienação mediante dação em pagamento de um imóvel urbano, atualmente sem edificação e matriculado sob o nº 27.542 no Cartório de Registro de Imóveis de Juína/MT, com área de 286 metros quadrados, localizado no Residencial Jardim das Flores, conforme detalhado em matrícula e croqui anexos.

Afirma que a dação em pagamento corresponde a uma instalação em alvenaria construída pelo particular Evandro Rodrigues da Silva em área pública. Essa edificação encontra-se situada na Avenida Gabriel, área remanescente, Módulo 02, Juína/MT, em área anexa ao DAES (Departamento de Água e Esgoto), e será destinada integralmente ao uso como depósito e apoio às atividades do DAES.

É o sucinto relatório.



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

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

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, inciso 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;

(...)

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:

(...)

III – dispor sobre a administração, alienação e utilização de seus bens;

(...)

A iniciativa é do Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do artigo 61, *caput*, 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 nos casos previstos nesta Lei Orgânica.



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

Ao Município incumbe a administração de seus bens, no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo que é de seu interesse local.

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 – Do conteúdo normativo

Em análise ao presente projeto de lei verifica-se que se pretende autorizar o Poder Executivo Municipal a indenizar a construção realizada em área pública, conforme consta da mensagem que acompanha o projeto de lei, pelo Sr. Evandro Rodrigues da Silva e como forma de pagamento realizará a transferência do imóvel de Matrícula nº 27.542 com área de 286 metros quadrados.

Desta forma, para melhor compreensão da matéria aqui tratada, necessário trazer ao conhecimento dos Nobres Edis o conceito de **dação em pagamento**. O Código Civil no Capítulo V, arts. 356 a 359, dispõe sobre o instituto:

CAPÍTULO V

Da Dação em Pagamento

Art. 356. O credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida.

Art. 357. Determinado o preço da coisa dada em pagamento, as relações entre as partes regular-se-ão pelas normas do contrato de compra e venda.

Art. 358. Se for título de crédito a coisa dada em pagamento, a transferência importará em cessão.

Art. 359. Se o credor for evicto da coisa recebida em pagamento, restabelecer-se-á a obrigação primitiva, ficando sem efeito a quitação dada, ressalvados os direitos de terceiros.



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

Sobre o tema cumpre trazer os esclarecimentos do nobre doutrinador Hely Lopes Meirelles¹:

Dação em pagamento é entrega ao credor, consentida por este, de prestação diversa da que lhe é devida (CC, art. 356). O Município pode utilizar-se da dação em pagamento, com prévia autorização legislativa e avaliação do bem a ser empregado no resgate da dívida (Lei 8.666/1993, art. 17, I, “a”). Fixado o valor da coisa dada em pagamento, as relações entre as partes reger-se-ão pelas normas de compra e venda, e se aquela for título de crédito a transferência importará cessão, sujeitando-se, então, aos preceitos deste instituto (CC, arts. 286 e ss.).

Logo, entende-se que **dação em pagamento é um acordo convencionado entre credor e devedor, onde o credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida. Em outras palavras, ao invés de pagar a quantia em dinheiro, o devedor entrega um bem de valor equivalente ao credor para extinguir a obrigação.**

Pois bem, analisando os documentos que acompanham o projeto de lei verifica-se que o autor apenas trouxe a planta baixa da construção, situação e locação da construção, matrícula desatualizada do imóvel, croqui da área, memorial descritivo e laudo de avaliação, **sem trazer qualquer documento que justifica a origem ao dever de indenizar a construção, ou seja, existência da situação de credor frente ao município (decisão judicial, contrato, etc.).**

Destarte, importante informar que os bens públicos, seja qual for a sua natureza, são imprescritíveis, isto é, são insuscetíveis de aquisição mediante usucapião (a aquisição da propriedade decorrente de usucapião é denominada prescrição aquisitiva do direito de propriedade).

Por isso, mesmo que um particular tenha a posse pacífica de um bem público pelo tempo necessário à aquisição por usucapião dos bens

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 19. Ed. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021. P. 268-269.



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

privados, conforme regulado no direito privado – ou por qualquer período de tempo, a bem da verdade -, não adquira direito de propriedade sobre o bem².

A Constituição Federal veda, expressamente, qualquer tipo de usucapião de imóveis públicos, quer localizados na zona urbana (CF, art. 183, §3º), quer na área rural (CF, art. 131, parágrafo único). O art. 102, do Código Civil, de forma categórica, e sem qualquer distinção, estabelece: “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.

Com base na legislação acima mencionada, tanto a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça quanto do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de **não ser possível a posse de bem público**, constituindo a sua ocupação mera detenção de natureza precária e irregular, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias, nos termos do teor da Súmula nº 619/STJ:

Súmula nº 619 do STJ: DIREITO ADMINISTRATIVO - BEM PÚBLICO. A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. (CORTE ESPECIAL, julgado em 24/10/2018, DJe 30/10/2018)

Por isso, importante trazer os julgados do Superior Tribunal de Justiça – STJ e do Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJMT sobre o tema:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. OCUPAÇÃO ILEGAL DE IMÓVEL PÚBLICO. BENFEITORIAS. INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Ao contrário do que sustentam os agravantes, não incide a Súmula 7/STJ. O acórdão impugnado descreve todos os fatos necessários ao julgamento do mérito do Recurso Especial. 2. **O Tribunal a quo reconheceu que os insurgentes exerciam mera detenção do imóvel público; ainda assim, garantiu-lhes o direito à indenização pelas benfeitorias. Esse entendimento contraria a orientação do STJ, segundo a qual "não é cabível o pagamento de indenização por acessões ou**

² ALEXANDRINO, Marcelo e VICENTE, Paulo. *Direito administrativo descomplicado*. 31. Ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. P. 1.100.



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

benfeitorias, nem o reconhecimento do direito de retenção, na hipótese em que o particular ocupa irregularmente área pública, pois admitir que o particular retenha imóvel público seria reconhecer, por via transversa, a posse privada do bem coletivo, o que não se harmoniza com os princípios da indisponibilidade do patrimônio público e da supremacia do interesse público" (STJ, REsp 1.183.266/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe de 18/5/2011). No mesmo sentido: AgInt no REsp 1.744.310/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 16/09/2019; REsp 1.762.597/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 16/11/2018; AgInt no REsp 1.338.825/RJ, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 3/4/2018; AgInt no AREsp 1.564.887/MT, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 10/3/2020; AgInt no R Esp 1.951.542/PB, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, D Je 24/3/2022. 3. Agravo Interno não provido. (STJ (AgInt no REsp n. 2.011.758/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 22/8/2024.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMÓVEL PÚBLICO. OCUPAÇÃO IRREGULAR. INEXISTÊNCIA DE POSSE. MERA DETENÇÃO PRECÁRIA. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL A USUCAPIÃO. ART. 191, PARÁGRAFO ÚNICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTS. 43 E 102 DO CÓDIGO CIVIL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ÔNUS DA PROVA DA BOA-FÉ E DA PROIBIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. O Tribunal de origem decidiu pela ilicitude na ocupação da terra pública e ausência de boa-fé do ocupante. 2. **Quem ocupa ou utiliza irregularmente bem público assim age por sua conta e risco, situação que caracteriza simples detenção de natureza precaríssima, jamais posse. Além de ter que desocupá-lo e restituí-lo ao seu estado original, não faz jus a pagamento por eventuais acessões ou benfeitorias realizadas. Seria mesmo total contrassenso premiar o infrator com compensação por ato ilícito. Eventual omissão ou leniência do Estado - e até mesmo corrupção de servidores públicos, o que infelizmente não é incomum pelo Brasil afora - na fiscalização e no exercício do poder de polícia pode caracterizar infração disciplinar e ensejar responsabilidade penal, civil e por improbidade administrativa, mas nunca se prestará para justificar e embasar pretensão direito a ressarcimento de despesas com obras ou melhorias não autorizadas.**



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

normalmente de nenhuma ou mínima utilidade para o proprietário. Tolerância estatal tampouco serve para apagar ou mitigar obrigação de todos de respeitar o patrimônio da Nação, por isso tais bens estão resguardados, constitucional (art. 191, parágrafo único) e legalmente (Código Civil, art. 102), contra usucapião. Finalmente, quando o sujeito se encontra em posição de ilicitude, boa-fé e probidade, não se presume, se prova. 3. Nesse contexto, não está configurada a alegada violação do 371 do CPC/2015, porquanto o Tribunal de origem concluiu que o recorrente não desconhecia que o local, que ocupou indevidamente, era área pública. Além disso, caracteriza despropósito pretender, à luz do art. 43 do Código Civil, transmutar o particular que se apropria ilicitamente de imóvel público em vítima de dano causado pela pessoa jurídica de direito público interno. 4. Recurso Especial não provido. (STJ. REsp n. 1.816.760/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/11/2019, DJe de 11/9/2020.)

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL -RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS - DEMOLIÇÃO DE IMÓVEL LOCALIZADO EM ÁREA PÚBLICA - OCUPAÇÃO POR PARTICULAR SEM AUTORIZAÇÃO - MERA DETENÇÃO - INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS - IMPOSSIBILIDADE - DANOS MORAIS NÃO CONFIGURADOS - ALEGAÇÕES E FATOS TRAZIDOS À BAILA SOMENTE NAS RAZÕES RECURSAIS - SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA - INOVAÇÃO RECURSAL - RECURSO PARCIALEMENTE CONHECIDO E NÃO PROVIDO - SENTENÇA MANTIDA. 1. Apurado pelo poder público que a construção do imóvel ocorreu em área pública, cabível a demolição da edificação irregular, para preservar o meio ambiente. 2. Em face do princípio da indisponibilidade do bem público, torna-se incogitável qualquer tese de posse da ora recorrente que possa inviabilizar a gestão da coisa pública, além do que a ocupação irregular do bem público não configura posse, mas mera detenção, pois a lei impede os efeitos possessórios em favor do ocupante ilícito, nos termos do art. 1.198, do Código Civil. 3. Não há respaldo à pretensão indenizatória relativa às benfeitorias edificadas ou o direito de retenção, uma vez que, em se tratando de construção em área pública, devem ser observadas as normas típicas do Direito Administrativo, pois a simples detenção precária não dá ensejo à indenização por benfeitorias. 4. Não se conhece do recurso no ponto em que inova o processo, trazendo causa pedir e pedido diversos



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

daqueles contidos na inicial, em ofensa ao disposto no art. 329 do CPC. 5. Recurso parcialmente conhecido e não provido. Sentença mantida. (TJ/MT. N.U 0003711-07.2013.8.11.0024, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, MARIA APARECIDA FERREIRA FAGO, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 22/08/2023, Publicado no DJE 01/09/2023)

Pois bem, trazida a previsão legal e doutrinária sobre a impossibilidade jurídica de indenização de benfeitoria em imóvel público, bem como qualquer documento que comprove o surgimento da referida obrigação, verifica-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 08/2025 não possui amparo legal.

Ademais, cumpre trazer ao conhecimento dos vereadores a inexistência de documentos necessários a fiel cumprimento da legislação:

1. A Matrícula nº 27.542 encontra-se desatualizada;
2. Não foi apresentada a matrícula do imóvel onde foi realizada a construção da benfeitoria;
3. O Laudo de Avaliação que acompanha o projeto de lei em análise não utiliza os procedimentos técnicos, tais como as orientações emanadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) NBR 14653, circunstância que possibilita a Comissão a demonstração de que o laudo apresentado foi pautado em procedimento técnico-científico de análise e que o valor do bem é consequência da metodologia mais apropriada indicada pela norma técnica brasileira.

Logo, o que se verifica dos itens acima expostos que há deficiência nos documentos necessários, contrariando os princípios que regem a administração pública, em especial a legalidade, eficiência, segurança jurídica e a razoabilidade.

II.3 – Da redação final



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

Feita a leitura do Projeto de Lei nº 08/2025 pode ser observado à **existência de vício formal de redação e de técnica legislativa**, contrariando ao que dispõe a Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que deverá ser corrigido pela *Comissão de Constituição, Justiça e Redação*.

1. **Nos art. 1º e art. 2º:**

a) Sugere-se que seja devidamente qualificada a pessoa física com quem está sendo convencionada a prestação em pagamento, observando o que dispõe a Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD;

b) Sugere-se que a descrição do imóvel esteja integrada ao *caput* ou adéque a sua redação com o que dispõe o art. 10 da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998³.

2. **Nos art. 2º e art. 4º:** Sugere-se que seja alterada a redação do art. 2º e 4º a fim de que os anexos que compõem a lei estejam devidamente estruturados em números romanos em ordem sequencial.

3. **No art. 8º:** Sugere-se que as palavras “patrimônio”; “público” e “municipal” sejam grafadas com inicial minúscula.

Diante do vício formal de redação existente, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína s.m.j. RECOMENDA aos membros Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, a proposta de EMENDA, objetivando ajustar a propositura à técnica legislativa adequada.

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;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

(...)



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

III - DA CONCLUSÃO

Após análise, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal **OPINA pela impossibilidade jurídica da tramitação**, discussão e votação do projeto de lei ora examinado, conforme exposto neste parecer.

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.

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, 12 de março de 2025.

Documento assinado digitalmente
gov.br JANAINA BRAGA DE ALMEIDA GUARIENTI
Data: 12/03/2025 14:21:38-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

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