



PARECER JURÍDICO: 002/2022

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.402/2021

EMENTA: “Desafeta Bens Móveis do Patrimônio Público da Câmara Municipal de Imbituba e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.402/2021, que desafeta Bens Móveis do Patrimônio Público da Câmara Municipal de Imbituba e dá outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 06 de dezembro de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no mesmo dia.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, desde que a matéria ventilada não seja de iniciativa privativa do Executivo municipal (art. 72, LOM), o que ora não se verifica. Entretanto, a matéria extrapola os limites de atuação do Vereador para incursionar-se em seara da Mesa Diretora, quando traz na minuta da propositura matéria interna *corporis*.



Assim como na Lei Orgânica Municipal que estabelece, em seu artigo 72, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para dispor sobre a iniciativa de Projetos de Lei que impliquem em aumento de despesa e disponham sobre organização administrativa, em simetria, a competência para dispor sobre matéria que trate de organização administrativa no Poder Legislativo Municipal é da Mesa Diretora.

É a Mesa Diretora competente para propor o projeto, pois a proposição implica em organização administrativa no Poder Legislativo Municipal, consubstanciando em matéria interna *corporis*, conforme prevê o art. 29, do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

No que toca a técnica legislativa e a competência para propor o tema do Projeto de Lei, antecipa a Lei Orgânica do Município:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Efetivamente, a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, bem como no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios: Art. 30. Compete aos Municípios: **I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;** (grifei).

Compulsando, a matéria veiculada neste projeto se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, I, II, da Constituição Federal. A Constituição do Estado de Santa Catarina (art. 112, inciso I e II) e a Lei Orgânica do Município (art. 15, inciso I) também reproduzem a regra da competência, vejamos:

Art. 112 – Compete ao Município:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.
(...)

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)



Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa da Mesa Diretora é legítima (art. 61, CF e art. 29, Regimento Interno).

In casu, o projeto em epígrafe tem o objetivo de proceder a devolução ao Executivo de bens de propriedade do município, cuja utilização foi deferida ao Poder Legislativo e que, atualmente, tornaram-se inúteis ou inservíveis para a edilidade.

Em consonância com o preceito constitucional, a Lei Orgânica do Município estabelece a autonomia municipal para legislar sobre assunto de interesse local (art. 15, inciso I). Assim, na análise acerca da constitucionalidade e legalidade, a proposição segue o que determina a Lei Orgânica Municipal, senão vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:

(...)

XIV - dispor sobre a administração, utilização e alienação dos bens públicos, bem como de sua aplicação;

XV - dispor sobre a administração, organização e execução dos serviços municipais;

XVI - organizar seus serviços administrativos e patrimoniais;

(...)

Cabe explicitar que o Código Civil Brasileiro conceitua os bens públicos como sendo aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, fazendo ainda uma divisão tripartite, classificando-os em três diferentes espécies, *in verbis*:

CAPÍTULO III - Dos Bens Públicos:

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 dispendo 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. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

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

Nesse passo, o instituto da desafetação ora tentado é importante, pois é por meio deste que a Administração, a seu critério discricionário e demonstrando interesse público preponderante, reclassifica seus bens. No ponto, relevante trazer à baila os brilhantes ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 2014, 40ª Ed., pg. 601):

1.3.2.3 Bem dominiais ou do patrimônio disponível: são aqueles que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar. Daí por que recebem também a denominação de bens patrimoniais disponíveis ou de bens do patrimônio fiscal. Tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, isto é, sobre eles a Administração exerce “poderes de proprietário, segundo os preceitos de Direitos Constitucional e Administrativo”, na autorizada expressão de Clóvis Beviláqua. Além desses bens originalmente integrantes do patrimônio disponível da Administração, por não terem uma destinação pública determinada, nem um fim administrativo específico, outros poderão ser transferidos, por lei, para esta categoria, ficando desafetados de sua primitiva finalidade pública, para subseqüente alienação. Todas as entidades públicas podem ter bens patrimoniais disponíveis, isto é, bens não destinados ao povo em geral, nem empregados no serviço público, os quais permanecem à disposição da Administração para qualquer uso ou alienação, na forma que a lei autorizar.

Dessa forma, a desafetação é a mudança de destinação do bem. Geralmente, a desafetação visa a incluir bens de uso comum do povo ou bens de uso especial na categoria de bens dominicais para possibilitar a alienação. A desafetação também pode advir de maneira explícita, como no caso de autorização legislativa para venda de bem de uso especial, na qual está contida a desafetação para bem dominical, ou decorre de conduta da Administração, como na hipótese de operação urbanística que torne inviável o uso de uma rua próxima como via de circulação.

Ressalta-se que a desafetação de bens móveis e imóveis pelo Poder Público deve ser precedida mediante autorização legislativa, pois retira o destino público do bem, deixando os referidos itens de atender uma necessidade pública.



Portanto, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no projeto de lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei n. 5.402/2021.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade** com regular tramitação do Projeto de Lei nº 5.402/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

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

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 17 de janeiro de 2022.

**Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707**

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)