



**CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI**  
ESTADO DO PARANÁ  
Avenida Maringá nº 660 - Centro  
CNPJ 78.844.834/0001-70

**PARECER N° 28/2018/ASSESSORIA JURÍDICA**

**Referência:** Projeto de Lei nº 2.716/2018

**Assunto:** Projeto de Lei nº 2.716/2018.  
Doação de imóvel, com encargo, ao Serviço Municipal de Saneamento Ambiental.  
Considerações ao prosseguimento da proposição legislativa.

**I – RELATÓRIO**

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 2.716/2018, de autoria do Prefeito Municipal, Sr. Walter Volpato, cuja ementa dispõe, *in verbis*:

*“Autoriza a doação de imóveis ao Serviço Municipal de Saneamento Ambiental – Águas de Sarandi, na forma que específica”.*

2. O expediente veio acompanhado dos seguintes documentos:

**2.1. Mensagem nº 025/2018** (fl. 02). Contudo, a fl. 09, há outro documento subscrito pelo Sr. Prefeito Municipal também denominado *mensagem*, sem numeração e data de emissão. Nesse ponto, faz-se necessária a correção da instrução do Projeto de Lei, pois os documentos citados possuem informações contraditórias, onde um menciona que as obras serão realizadas no Jardim Ana Elisa e Jardim Imperial (fl. 02), enquanto o outro se refere tão somente ao Jardim Ana Elisa (fl. 09). No mesmo sentido, a manifestação do Superintendente da Autarquia Municipal menciona o encargo apenas em relação ao Jardim Ana Elisa (fl. 06).

**2.2. Parecer Jurídico nº 446/2018**, de autoria do Sr. Procurador Jurídico Municipal (fl. 04), o qual, *data venia*, não adentra ao mérito da proposição em análise.

**2.3. Ofício nº 55/2018**, de autoria do Chefe do Gabinete do Sr. Prefeito Municipal (fl. 05). O citado documento também diverge dos demais, pois informa que o encargo da donatária será o *custeio* das obras de drenagem, enquanto os demais documentos indicam que o encargo é a *execução*, pela donatária, das obras mencionadas no projeto de lei.

**2.4. Planta parcial dos terrenos objeto de doação e certidões das matrículas** (fls. 07, 08 e 12).





**CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI**  
ESTADO DO PARANÁ  
Avenida Maringá nº 660 - Centro  
CNPJ 78.844.834/0001-70

3. Por fim, verificamos que o expediente não veio acompanhado da respectiva justificativa, em descumprimento ao disposto no art. 113 do Regimento Interno desta E. Casa de Leis<sup>1</sup>.

4. Instada a se manifestar acerca da proposição legislativa (Ofício nº 10/2018 – fl. 13 e Ofício nº 220/2018/DAB\* - fl. 14) e, feito o relatório, passamos a opinar.

## **II – FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **II.1. Aspectos Formais**

#### **II.1.1 - Competência Legislativa e Iniciativa**

5. Quanto à **competência legislativa**, a proposição tem por objeto a doação, com encargo, de imóveis de propriedade da municipalidade ao Serviço Municipal de Saneamento Ambiental, com a finalidade de edificação de sua sede. Logo, verifica-se, da análise da Lei Orgânica do Município de Sarandi, ser competência do Município legislar sobre a matéria em apreço:

*Art. 5º. Compete privativamente ao Município de Sarandi:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*(...)*

*XIV - dispor sobre administração, utilização, alienação e doação dos bens públicos, observada a legislação constante do artigo 31, desta Lei Orgânica.<sup>2</sup>*

6. Por sua vez, quanto à **iniciativa**, são de competência privativa do Chefe do Executivo as proposições que versem sobre bens públicos, em razão da natureza da função administrativa que constitucionalmente lhe é reservada. Nesse sentido é o art. 53 da Lei Orgânica Municipal:

*Art. 53 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:*

*(...)*

*XXVIII - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei.*

<sup>1</sup> Resolução nº 002/1992. Art. 113 As proposições consistentes em projeto de lei, decreto legislativo, resolução ou projeto substitutivo deverão ser oferecidas articuladamente, **acompanhadas de justificação por escrito**. (grifo nosso). Disponível em <<http://cms.pr.gov.br/leis/regimentointerno.html>>. Acesso em 10/05/2018.

<sup>2</sup> Lei Orgânica do Município de Sarandi. Disponível em <[http://sapl.sarandi.pr.leg.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/6\\_texto\\_integral](http://sapl.sarandi.pr.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/6_texto_integral)>. Acesso em 10/05/2018.





**CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI**  
**ESTADO DO PARANÁ**  
**Avenida Maringá nº 660 - Centro**  
**CNPJ 78.844.834/0001-70**

7. Outrossim, a competência privativa decorre da própria competência da Câmara Municipal em autorizar a doação, conforme previsto na Lei Orgânica<sup>3</sup>. Dessa forma, se a alienação de bens imóveis pela municipalidade se dá mediante prévia e expressa *autorização legislativa*, esta só pode ser concedida quando solicitada pelo Poder Executivo, no exercício de sua competência privativa, como ocorre no presente caso.

8. Deste modo, considerando que o presente Projeto de Lei dispõe sobre a administração dos bens públicos municipais, encontra-se atendido o requisito formal subjetivo (iniciativa).

#### **II.1.2 - Forma**

9. No tocante à forma, a Lei Orgânica Municipal não faz qualquer exigência especial para a edição de lei que trate do assunto em comento. Portanto, a matéria pode ser tratada por lei ordinária, não se verificando qualquer vício formal nesse aspecto.

10. Quanto ao quórum, a Lei Orgânica Municipal, no parágrafo terceiro, inciso I, alínea 'd', do art. 25<sup>4</sup>, exige o **voto favorável de 2/3** (no mínimo, sete votos) dos membros deste Poder Legislativo para a aprovação do projeto de lei que ora se analisa, razão pela qual o Presidente da Câmara também votará a presente proposição, conforme parágrafo quarto, inciso II do mesmo artigo de lei.

#### **II.2 – MATÉRIA**

11. A análise do mérito da proposição legislativa é atribuição do Plenário desta Egrégia Casa de Leis, restando a esta Assessoria Jurídica apenas examinar a compatibilidade e consonância do projeto com as normas constitucionais e legais.

<sup>3</sup> Lei Orgânica do Município de Sarandi. Art. 31 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente: (...) XV - autorizar a alienação e doações de bens imóveis, precedidas de avaliação. Disponível em <[http://sapl.sarandi.pr.leg.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/6\\_texto\\_integral](http://sapl.sarandi.pr.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/6_texto_integral)>. Acesso em 10/05/2018.

<sup>4</sup> Lei Orgânica do Município de Sarandi. Art. 25. A discussão e votação da matéria, constante da Ordem do Dia, só poderão ser efetuadas com a presença da maioria absoluta dos membros da Câmara. (...) §3º Dependem do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara: I - as leis concernentes a: (...) d) alienação de bens imóveis. § 4º O Presidente da Câmara, ou seu substituto, só terá direito a voto: (...) II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara. (grifo nosso). Disponível em <[http://sapl.sarandi.pr.leg.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/6\\_texto\\_integral](http://sapl.sarandi.pr.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/6_texto_integral)>. Acesso em 10/05/2018.





CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI  
ESTADO DO PARANÁ  
Avenida Maringá nº 660 - Centro  
CNPJ 78.844.834/0001-70

12. O projeto de lei em apreço tem por objeto a doação de bem público imóvel (terrenos públicos) com encargo à entidade da Administração Indireta. Necessário, portanto, tecer algumas considerações acerca dos bens públicos.

#### II.2.1 - Bens Públicos: Conceito e Classificação.

13. Na medida em que os terrenos públicos fazem parte do patrimônio físico da municipalidade, faz-se necessário tecer alguns apontamentos quanto ao conceito e a classificação dos bens públicos, para então, podermos examinar as hipóteses de alienação dos mesmos.

14. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>5</sup>, bens públicos:

*"(...) são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público, bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público".*

15. Por sua vez, de acordo com o art. 99 do Código Civil<sup>6</sup>, os bens públicos podem ser classificados em: a) de uso comum: destinados ao uso indistinto de todos; b) de uso especial: reservados a estabelecimento ou repartição pública; e, c) dominicais: aqueles que não estão afetados nem ao uso comum nem ao uso especial.

16. Em razão desta classificação, podemos concluir que, **somente os bens públicos dominicais, por não estarem afetados a qualquer destinação pública, podem ser facilmente alienados pela Administração Pública**, podendo, inclusive, ser objeto de contratos de natureza privada, tais como locação, cessão de uso, entre outros. Já os dois outros tipos de bens públicos só podem ser alienados se

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 779.

<sup>6</sup> Código Civil. Lei nº 10.406/2002. 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 dispondo 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. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em 10/05/2018.





CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI  
ESTADO DO PARANÁ  
Avenida Maringá nº 660 - Centro  
CNPJ 78.844.834/0001-70

previamente desafetados. Assim, tratando-se de bem dominical, a doação pretendida será lícita.

17. Feitas estas considerações, podemos passar a discorrer acerca dos requisitos indispensáveis à legitimidade da alienação de bens públicos.

#### II.2.2 - Alienação de Bens Públicos. Requisitos. Doação com Encargo

18. No que atine às doações de bens públicos, mais especificamente quanto aos terrenos públicos, cabe salientar que a doação é modalidade de alienação de bens, de modo que os requisitos abaixo enumerados são aplicáveis também a esta modalidade, podendo-se concluir tranquilamente que, atendidos todos os pressupostos, e não se tratando de hipótese vedada pelo ordenamento, a doação é considerada lícita.

19. Cumpre salientar que o projeto de lei não trouxe a justificativa, em descumprimento do art. 113 do Regimento Interno desta E. Casa de Leis. Ainda, o documento de fl. 09 fundamentou a doação no art. 17, I, b, da Lei nº 8.666/93, que traz os requisitos para a doação pura e simples. Todavia, ao que pudemos verificar, a proposição versa sobre a doação com encargo, logo, necessário analisar os requisitos do art. 17, I, §4º do diploma legal citado, em conjunto com a Lei Orgânica Municipal para, assim, verificar o cumprimento dos requisitos legais para a edição na norma em apreço.

20. A alienação de bens públicos só pode ser feita nos termos e forma legalmente previstos, devendo observar, pois, o princípio da legalidade. A matéria está disciplinada, de forma geral, na Lei de Licitações:

*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 esta nos seguintes casos: (...).*

*§ 4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado. (grifo nosso).*





CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI  
ESTADO DO PARANÁ  
Avenida Maringá nº 660 - Centro  
CNPJ 78.844.834/0001-70

21. Na mesma linha, a Lei Orgânica do Município disciplina a alienação de bens públicos da seguinte forma:

*Art. 84 – A alienação, doação e permuta de bens municipais, subordinadas 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 concorrência pública; (...).*

22. Extrai-se dos dispositivos acima que, para que a administração pública municipal aliene um bem de seu acervo patrimonial, através do instituto da doação com encargo, é necessário que se tenha:

- a) *Prévia autorização legislativa;*
- b) *Prévia avaliação;*
- c) *Comprovação da titularidade do imóvel;*
- d) *Encargos (deveres), prazo para cumprimento e cláusula de reversão;*
- e) *Licitação na modalidade concorrência, salvo casos de dispensa;*
- f) *Interesse público devidamente justificado.*

**a) Prévia Autorização Legislativa**

23. O primeiro requisito visa ser atendido com a edição da lei, cujo projeto ora se analisa.

**b) Prévia Avaliação**

24. No que atine ao segundo pressuposto, verifica-se que a proposição faz menção ao valor da avaliação dos bens, mas não apresenta o laudo de avaliação dos terrenos objeto da doação. Portanto, é necessário que seja apresentado o laudo de avaliação dos imóveis atualizado e dentro dos critérios mínimos estabelecidos pela ABNT.

**c) Titularidade do Imóvel. Certidões Atualizadas**

25. As certidões das matrículas dos imóveis datam de 2013 e 2014, estando, portanto, desatualizadas. É imperioso que se colacione no projeto de lei as certidões de inteiro teor dos terrenos alvo de doação para que se verifique a titularidade do bem, e eventual presença de constrição judicial ou similar.

**d) Encargos e prazo para cumprimento. Cláusula de reversão**

26. Verifica-se da proposição que os encargos estão previstos no art. 3º, bem como o prazo para seu cumprimento. Todavia, quanto ao prazo (cento e oitenta





**CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI**  
ESTADO DO PARANÁ  
Avenida Maringá nº 660 - Centro  
CNPJ 78.844.834/0001-70

dias), verificamos a necessidade de emenda aditiva, contendo previsão expressa de seu termo inicial.

27. Por sua vez, a cláusula de reversão encontra previsão no art. 4º.

**e) Licitação na modalidade concorrência, salvo casos de dispensa. f) Interesse público devidamente justificado.**

28. Conforme anteriormente mencionado, os documentos que instruem o projeto, em especial o de fl. 09, fundamenta a pretendida doação no art. 17, I, b da LLC. Contudo, tratando-se de doação com encargo, aplica-se o disposto no art. 17, I c/c seu §4º, razão pela qual, em regra, a doação com encargo deve ser licitada, salvo quando dispensada em razão de interesse público devidamente justificado, sob pena de nulidade do ato.

29. Ocorre que a proposição não veio formalmente acompanhada da *justificativa*, nos termos exigidos pelo art. 113 do Regimento Interno, devendo ser suprida nesse sentido, tanto para a correta instrução da proposição, do ponto de vista formal, bem como para que sejam informados os fundamentos pela opção do instituto da doação com encargo em detrimento dos demais porventura mais convenientes e oportunos para a consecução do interesse público objetivado que, segundo melhor juízo, é a execução das obras de drenagem urbana.

30. Isso porque, a demonstração do interesse público para a dispensa implica na necessidade de edição de um ato que explice as razões de fato justificadoras do interesse público no caso, não bastando a mera alegação da existência desse interesse. Por sua vez, é na *justificativa* que o autor informa a *causa de legislar*, o componente técnico; o embasamento jurídico para que as comissões possam fazer a análise do projeto e verificar se o mesmo está em sintonia com a postura técnica adotada na *justificativa* e que servirá como convencimento dos nobres Edis.

31. Cumpre salientar, *data venia*, que não houve qualquer juízo técnico do órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo na emissão do Parecer Jurídico anexado, o que em muito prejudica a demonstração do interesse público. Contudo, o autor da proposição menciona a existência de pareceres técnicos e jurídicos em processo administrativo (fl. 09) que, em tese, fundamentariam ser a doação com encargo a melhor opção à concretização do interesse público. Nesse sentido, cabível, também, que as comissões solicitem que tais documentos sejam encaminhados a este Poder Legislativo.





CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI  
ESTADO DO PARANÁ  
Avenida Maringá nº 660 - Centro  
CNPJ 78.844.834/0001-70

32. Portanto, orientamos que seja solicitado ao autor a *justificativa* do projeto de lei, com o interesse público devidamente justificado, autorizando, assim, a incidência da hipótese excepcional da licitação dispensada, nos termos do art. 113 do Regimento Interno, art. 84 da Lei Orgânica Municipal, e art. 17, I e §4º da Lei nº 8.666/93.

### III – CONCLUSÃO

33. Por todo exposto, orientamos que seja solicitado ao Poder Executivo:

I. Apresentação da justificativa da proposição, nos termos do disposto nos itens 28 a 32 desta manifestação;

II. Saneamento dos vícios formais na instrução da proposição, em especial: manutenção, nos autos, de apenas uma *mensagem*; retificação dos documentos que mencionam encargos diversos (obras de drenagem no Jardim Ana Elisa e Imperial **ou** apenas no Ana Elisa), nos termos dos itens **2.1** e **2.3**;

III. Laudo de Avaliação dos Imóveis, nos termos do item 24;

IV. Certidões atualizadas das matrículas dos imóveis, conforme item 25;

V. Definição do termo inicial do prazo para a execução do encargo, estipulado no art. 3º da proposição, nos termos do item 26.

34. Salientamos que a não observância do princípio da legalidade nas alienações de bens públicos configura ato ilícito do agente público, passível de cominação de sanções (inclusive as decorrentes da lei de improbidade administrativa).

35. Feitas as considerações acima, que julgamos cabíveis e pertinentes, ressaltamos que esta manifestação tem **caráter opinativo e não vinculante**, cabendo exclusivamente à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final apreciar a matéria e exarar **Parecer Conclusivo** sobre o mérito da proposição, nos termos do art. 80<sup>7</sup> e parágrafos do Regimento Interno, em especial em razão do

<sup>7</sup> Art. 80. Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se sobre todos os assuntos nos aspectos constitucional e legal e, quando já aprovados pelo Plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar ao bom vernáculo o texto das proposições.





CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI  
ESTADO DO PARANÁ  
Avenida Maringá nº 660 - Centro  
CNPJ 78.844.834/0001-70

disposto no §3º, III, sendo o Plenário da Câmara Municipal competente para deliberar acerca de aprovação ou rejeição da proposição.

36. Ainda, nos termos do parágrafo único do art. 82<sup>º</sup> do Regimento Interno, compete, também, à Comissão de Obras e Serviços Públicos, opinar acerca da proposição.

37. À autoridade superior, para as providências que entender pertinentes.

38. Este parecer contém 09 (nove) laudas, todas rubricadas pela procuradora signatária.

Sarandi, 16 de maio de 2018.

Aline Queiroz Trevisan

Advogada da Câmara Municipal de Sarandi  
OAB/PR nº 55.374 - Matrícula nº 115

EXPEDIENTE RECEBIDO  
EM 16/05/18  
HORA 13:50  
Por: Jeferson  
PROTÓCOLO

§ 1º - Salvo expressa disposição em contrário deste Regimento, é obrigatoriamente a audiência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final em todos os projetos de lei, decretos legislativos e resoluções que tramitarem pela Câmara.

§ 2º - Concluindo a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final pela ilegalidade ou constitucionalidade de um projeto, seu parecer seguirá ao Plenário para ser discutido e, somente quando for rejeitado, prosseguirá aquele sua tramitação.

§ 3º - A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se-á sobre o mérito da proposição, assim entendida a colocação do assunto sob o prisma de sua conveniência, utilidade e oportunidade, principalmente nos seguintes casos: I - Organização administrativa da Prefeitura e da Câmara; II - Criação de entidade de administração indireta ou de fundação; III - Aquisição e alienação de bens imóveis; IV - Participação em consórcios; V - Concessão de licença ao Prefeito ou a Vereador; VI - Alteração de denominação de próprios, vias e logradouros públicos. (grifo nosso). Disponível em <<http://cms.pr.gov.br/leis/regimentointerno.html>>. Acesso em 10/05/2018.

<sup>8</sup>Art. 82. Compete à Comissão de Obras e Serviços Públicos opinar nas matérias referentes a quaisquer obras, empreendimentos e execução de serviços públicos locais e ainda sobre assuntos ligados às atividades produtivas em geral, oficiais ou particulares. Parágrafo Único – A Comissão de Obras e Serviços Públicos opinará, também, sobre a matéria do art. 80 § 3º, III e IV e sobre o Plano de Desenvolvimento do Município e suas alterações.(grifo nosso). Disponível em <<http://cms.pr.gov.br/leis/regimentointerno.html>>. Acesso em 10/05/2018.

