PARECER JURÍDICO
PROCURADORIA JURÍDICA

EMENTA: Projeto de Lei Complementar nº 07/2025 que – Autoriza o Poder Executivo, por meio de doação com encargos, em favor da UNIBEL – União Beneficente de Leme.

Senhora Presidente,

O presente processo apresenta Projeto de Lei Complementar busca autorização legislativa para que o Poder Executivo local possa realizar uma doação, com encargos à UNIBEL – União Beneficente de Leme.

É o breve relato. Opino.

Ab initio, cumpre observar que não compete a Procuradoria Jurídica desta Casa examinar os critérios de conveniência e de oportunidade no que pese aos projetos apresentados nesta Casa Legislativa; a análise está restrita aos aspectos de legalidade, para efeito de admissibilidade e tramitação.

A Constituição Federal de 1988 contemplou a existência de entes federativos em três esferas distintas, a saber, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dotando cada um de autonomia e atribuindo a estes campos de atuação estatal determinados.

Com isso, o Constituinte conferiu aos Municípios, de forma suplementar, poder para agir, administrar e atuar em situações concretas, suplementando a legislação federal e estadual no que couber, e ainda para legislar sobre assuntos de interesse local, disposto no art. 30[1], incisos I da Carta Magna.

[1] Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

Apesar da generalidade que pode advir da expressão assuntos de interesse local, percebe-se, nesse caso, que o preceito constitucional se enquadra no assunto debatido, uma vez que o interesse local não é caracterizado pela exclusividade do interesse, mas sim pela sua predominância, o que é aplicável à declaração de entidade de utilidade pública.

Nesse sentido é a doutrina de Roque Antônio Carraza[2]:

> ***""interesse local" não quer dizer privativo, mas simplesmente local, ou seja, aquele que se refere de forma imediata às necessidades e anseios da esfera municipal, mesmo que, de alguma forma, reflita sobre necessidades gerais do Estado-Membro ou do país."***

Com efeito, a Administração comumente faz doações de bens desafetados para incentivar o interesse público:

> **Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem de lei autorizadora, que estabeleça as condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação. (Direito Administrativo Brasileiro, 29º Edição, 2004, p. 512).**

A respeito do tema, ensina Marçal Justen Filho:

> **Ressalva-se a hipótese de doação de bem público, gravada com encargo. Assim, por exemplo, poderá ser do interesse estatal a construção de um certo edifício em determinada área. Poderá surgir como solução promover uma doação de imóvel com encargo para o donatário promover a edificação. Essa é uma hipótese em que a doação deverá ser antecedida de licitação, sob pena de infringência do princípio da isonomia. Em outras hipóteses, porém, o encargo assumirá relevância de outra natureza. A doação poderá ter em vista a situação do donatário ou sua atividade de interesse social. Nesse caso, não caberá a licitação. Assim, por exemplo, uma entidade assistencial**

[2] Curso de direito constitucional tributário. São Paulo. Malheiros. 19 ed. 2004, p. 158

poderá receber doação de bens gravada com determinados encargos. (...) O instrumento de doação deverá definir o encargo, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão para o patrimônio público do bem doado em caso de descumprimento. A regra aplica-se tanto aos casos de dispensa de licitação como aqueles em que a licitação ocorrer. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Editora Dialética. 9ª Edição. 2012. p. 185).

A dispensa de licitação é possível nos casos de doação com interesse social definido.

Destaca-se aqui que, toda alienação de bens públicos está subordinada ao interesse público, devidamente justificado e será precedida de avaliação e dependerá de licitação na modalidade leilão, nos termos do artigo 76[3], I, da Lei 14.133/2021.

Neste sentido, o parágrafo 6º do artigo acima mencionado excetua a licitação nos casos em que há o interesse público devidamente justificado. Consta nos autos justificativa da doação, mas como se trata de questão de mérito, deixo o respectivo ponto de análise as Comissões Permanentes desta Casa que tem o condão de tal análise. Consta ainda encargos, o que justificaria a exceção da licitação, tema este também de mérito que será analisado pela Comissão competente.

[3] Art. 76. 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 - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:
(…);
b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;
(…)
f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

No que concerne à forma legislativa para alienação de bens imóveis, conforme preceitua a Lei Orgânica Municipal no item 12 do parágrafo 1º do artigo 28[4], deve ser por meio de Lei Complementar, como apresentada no presente caso, logo a apresentação da proposta coaduna com os preceitos legais municipais.

Quanto ao processo de votação, o Regimento Interno trouxe que, a votação para projetos que tratam de alienação de bens imóveis deverá ser aprovada por maioria absoluta dos membros desta Casa Lei, como previsto no artigo 54[5], parágrafo 1º, VII do Regimento Interno da Câmara Municipal de Leme.

Por todo o exposto apresenta-se o presente parecer-técnico **OPINATIVO,** conforme já se manifestou o Pretório Excelso[6], no sentido de que a presente propositura **está em condições de tramitar por esta Casa Legislativa**. Contudo, caso este inicie sua tramitação, cabe as comissões permanentes desta Casa se manifestarem, agora de maneira **VINCULATIVA** sobre os temas aqui tratados e sobre o mérito da proposta legislativa.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sala da Assessoria *"Dr. Waldir José Baccarin"* em 20 de fevereiro de 2.025.

PAULO AUGUSTO HILDEBRAND

Assinado de forma digital por PAULO AUGUSTO HILDEBRAND
Dados: 2025.02.20 15:18:48 -03'00'

Paulo Augusto Hildebrand
PROCURADOR JURÍDICO

---

[4] **Artigo 28** - As Leis Complementares serão discutidas e votadas em dois turnos, com interstício mínimo de quatro dias, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos os turnos, o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, observados os demais termos de votação das Leis Ordinárias. **(Emendas n°s 23/04 - 33/14)**
§ 1° - Para os fins deste artigo, consideram-se complementares as leis concernentes a:
(…)
12 - a alienação e aquisição de bens imóveis, exceto em caso de aquisição por doação sem encargo.

[5] **Art. 54** - O Plenário deliberará:
Parágrafo 1º - Por maioria absoluta sobre:
(…)
VII – alienação de bens imóveis;

6 "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração públi**ca 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 oficio* 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 n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.