PARECER JURÍDICO Nº 67/2023

SUBSTITUTIVO Nº 01 AO PROJETO DE LEI Nº 54/2023

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 54/2023 de iniciativa do Prefeito Municipal de Porto Feliz que *"DISPÕE SOBRE DESAFETAÇÃO DE VIÁRIO COM REVERSÃO AO PATRIMÔNIO DO MUNICÍPIO, AUTORIZA PERMUTA, CONFORME ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a presente medida tem por finalidade complementar o Projeto de Lei com as peças do estudo técnico, bem como com as avaliações imobiliárias.

3. Em anexo apresenta justificativa, aduzindo que a Propositura objetiva propiciar melhor disposição urbanística dos lotes existentes no local.

4. Informa, que a solicitação de desafetação e autorização de permuta de sistema viário existente, localizado no Bairro Faxinal, para a implantação de novas vias de maior capacidade, trará inúmeras melhorias e benfeitorias para a região em questão.

5. Aduz, que a extensão total das estradas a serem suprimidas é de 6.811 metros, enquanto a abertura das novas vias alcançará 12.390 metros, sendo a área total a ser permutada de 71.360,912 m², correspondente a soma da extensão das vias a serem removidas, e a área a ser criada, com a implantação das novas vias será de 172.885,80 m², considerando a largura ampliada para 14 metros.

6. Ademais, esclarece, que a principal vantagem dessa iniciativa é a melhoria significativa no fluxo de tráfego e na

mobilidade urbana, uma vez que as novas vias de maior capacidade proporcionarão um deslocamento mais eficiente, rápido e seguro paras os usuários.

7. Além disso, afirma que a implantação das novas vias com infraestrutura completa, incluindo pavimentação, drenagem, iluminação e paisagismo, trará maior conforto e segurança para os munícipes que utilizam a região, asseverando que a pavimentação adequada permitirá um tráfego mais suave e seguro, enquanto a drenagem eficiente minimizará problemas de erosões, garantindo a durabilidade das vias.

8. Acosta, também, ao Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 54/2023 os seguintes documentos: i) situação do local; ii) situação proposta; iii) três avaliações do imóvel do particular; iv) mapas da localidade.

9. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

a) Da competência, iniciativa e espécie normativa

10. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

11. Por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I).

12. Vejamos noticiado dispositivo alhures mencionado:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

13. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;"

14. Por interesse local entende-se**: *"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância, tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local"***[1].

15. Diante da matéria apresentada no Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei em questão, trazemos à baila novamente o citado artigo 6º da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, desta vez, seus incisos VIII e XVI:

"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:
(...)
VIII – dispor sobre administração, utilização e alienação dos bens públicos;
(...)
XVI – adquirir bens, inclusive mediante desapropriação;"

[1] CASTRO, José Nilo de. In Direito Municipal Positivo, 4ª ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

16. Ademais, no que tange a iniciativa para a deflagração da Propositura em destaque, assim dispõe o inciso XXVI do artigo 58 da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz:

> *"Art. 58 – Compete privativamente ao Prefeito:*
> *(...)*
> *XXVI – providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei;"*

17. Já à Câmara Municipal compete autorizar a alienação e aquisição de bens imóveis, conforme artigo 25, incisos IX e X do mesmo diploma legal acima mencionado, senão vejamos:

> *"Art. 25 – Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente:*
> *(...)*
> *IX – autorizar a alienação de bens imóveis;*
> *X – autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;"*

18. Posto isso, demonstrada a competência do Município para dispor sobre a matéria, a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, bem como a espécie normativa apresentada, não vislumbramos quaisquer vícios nesses pontos.

b) Dos requisitos legais para alienação de bens públicos

19. Noutro giro, a Propositura em tela *"DISPÕE SOBRE DESAFETAÇÃO DE VIÁRIO COM REVERSÃO AO PATRIMÔNIO DO MUNICÍPIO, AUTORIZA PERMUTA, CONFORME ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

20. A alienação dos bens públicos, convém rememorar, consiste na transferência da propriedade do bem, que pode ocorrer de forma remunerada ou gratuita, por meio de doação, permuta, venda, dação em pagamento, entre outros.

21. Referidos instrumentos jurídicos não podem ser utilizados de forma absoluta no regime dos bens públicos, já que estes pertencem à coletividade, daí a necessidade da supremacia, em vários aspectos, das regras de direito público.

22. Nessa senda, a afetação e desafetação dos bens públicos diz respeito aos fins públicos para os quais tais bens estão sendo utilizados. Desta sorte, a afetação e desafetação são fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração das finalidades públicas de um bem integrante do patrimônio, no caso, da Municipalidade.

23. Sobre o instituto da afetação e da desafetação, segundo o administrativista José Cretella Júnior[2]:

> *"É o instituto de direito administrativo mediante o qual o Estado, de maneira solene, declara que o bem é parte integrante do domínio público. É a destinação da coisa ao uso público. A operação inversa recebe o nome de desafetação, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao domínio privado do Estado ou do particular."*

24. Na permuta de imóveis, tema atinente ao presente Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 54/2023, ocorre a troca de imóvel público por outro particular, entre o Município e o proprietário privado, havendo uma alienação e uma aquisição, devendo, portanto, observar o procedimento da Lei de Licitações.

25. Como é sabido, a nova Lei de Licitações entrou em vigor em 1º de abril de 2021, entretanto, a mesma não revogou imediatamente a Lei Federal nº 8.666/93, a qual também encontra-se em vigor até o dia 29 de dezembro de 2023, por força da Medida Provisória nº 1.167/2023.

[2] CRETELLA JR, José. Curso de Direito Administrativo. 7ª ed. Rio de Janeiro, 1983.

26. Assim, ambas as Leis estão em vigor, cabendo ao gestor público escolher pela aplicação de uma ou outra Lei, sendo vedada a adoção combinada de ambos os diplomas.

27. Nesta toada, o procedimento e os requisitos na Lei nº 8.666/93 encontram-se em seu artigo 17, inciso I, alínea "c", senão vejamos:

> *"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:*
> *(...)*
> *c) **permuta**, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;" (g.n.)*

28. Imperioso mencionarmos, no que tange, especificamente, à hipótese de licitação dispensada pela permuta por outro imóvel que atenda aos requisitos do art. 24, X, da Lei Federal nº 8.666/93, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3, concedeu medida cautelar para suspender parcialmente, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, os efeitos do art. 17, I, "c", porque a competência legislativa da União se limita a estabelecer normas gerais, razão pela qual a restrição *"por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei"* teria extrapolado os limites de competência legislativa federal.

29. Assim, por decisão do STF, ficou suspenso o trecho que restringe permutas por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios a imóveis que se enquadrem no art. 24, X, da Lei Federal nº 8.666/93, tornando-se possível, portanto, como

regra, quaisquer permutas, desde que atendidos os demais requisitos do art. 17.

30. Já a nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021 – dispõe sobre a matéria, objeto da presente Propositura, em seu artigo 76, inciso I, alínea "c":

> *"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:*
> *(...)*
> *c) **permuta por outros imóveis que atendem aos requisitos relacionados às finalidades precípuas da Administração**, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;" (g.n.)*

31. Na mesma linha, reza o artigo 87, inciso I, alínea "b" e o artigo 89, ambos da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

> *"Art. 87 – A **alienação de bens municipais**, subordinada 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, dispensada esta nos seguintes casos:*
> *(...)*

*b) **permuta;**" (g.n.)*

*"Art. 89 – **A aquisição de bens imóveis**, por compra, **permuta** ou doação com encargos, **dependerá de interesse público devidamente justificado, prévia avaliação, autorização legislativa** e concorrência, quando cabível.*

Parágrafo único – A concorrência será inexigível na doação e poderá ou não ser exigível na compra e na permuta se a necessidade de instalação ou localização condicionar a escolha do bem". (g.n.)

32. Portanto, extraímos dos artigos supramencionados os seguintes requisitos básicos para a alienação/aquisição de bens imóveis através de permuta, senão vejamos:

- Interesse público devidamente justificado;
- Prévia avaliação dos bens a serem permutados;
- Autorização legislativa.

33. Quanto à existência de interesse público devidamente justificado, nota-se que o Ofício nº 311/2023 - GP apresenta uma justificativa para a medida pleiteada, anexando a referida justificativa no processo legislativo, cabendo aos nobres Edis julgar se, de acordo com os elementos apresentados, há ou não interesse público na pretensa permuta.

34. Nesse ponto, destacamos que, no caso concreto, pretende-se permutar imóvel público em que estão localizadas estradas por imóvel privado em que se tornará público e onde novas estradas serão construídas.

35. Sendo assim, a decisão de alterar a malha viária municipal deve ser precedida de estudos de viabilidade técnica que indiquem que o fechamento de algumas estradas e abertura de outras é medida viável e que atende ao interesse público. Além disso, a mudança deve ser compatível com o Plano Diretor

Municipal e, ainda, ser realizada audiências públicas para oitiva da população afetada.

36. Imperioso mencionarmos, ainda, que este interesse público, em hipótese alguma, pode ser confundido com interesse de alguns particulares. O Poder Público age com base na legalidade e em nome do interesse público da coletividade, sob pena de subverter a finalidade precípua do Estado e do instituto em questão.

37. Vejamos, mais uma vez, a lição de Hely Lopes Meirelles[3]:

> *"2.3.10. Interesse público ou supremacia do interesse público – Também chamado de princípio da supremacia do interesse público ou finalidade pública, com o nome de interesse público a Lei 9.784/99 coloca-o como um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública (cf, art. 2º, caput), correspondendo ao "atendimento a fins de interesse geral, vedada renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei. O princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e denomina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares." Dele decorre o princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral, da coletividade, nem renunciar poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, como representante da coletividade, e, por isso, só ela, pelos seus representantes eleitos, mediante lei, poderá autorizar a disponibilidade ou renúncia."*

[3] MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, São Paulo, 2002. p. 102.

38. Com espeque nas considerações aqui exaradas e ante o princípio da indisponibilidade do interesse público, compete ao Plenário da Câmara Municipal analisar os documentos (mormente o laudo de avaliação e a justificativa/documentos do Projeto), sopesando os ônus e bônus desta ação com a realidade local e deliberar pela permuta em apreço.

39. Todavia, observo que não restou claro se foram realizados os estudos técnicos preliminares, a demonstração de compatibilidade com o Plano Diretor Municipal e a realização de audiência pública, não havendo qualquer informação a respeito, tampouco documentos.

40. Por tratar-se, evidentemente, de matéria de mérito, compete às comissões permanentes da Câmara Municipal, se julgarem necessário, solicitar complementação de informações e documentos ao Executivo Municipal, a fim de subsidiar o juízo sobre a existência de interesse público na operação.

41. Conveniente trazermos à baila a lição de Diógenes Gasparini[4]:

> *"**Deve ser remetido ao Legislativo, juntamente com o laudo de avaliação e outros documentos** ligados à aquisição ou necessários a esclarecer certos aspectos da transação, **para que os membros desse Poder possam, bem informados, decidir com liberdade sobre a legalidade e o mérito da aquisição pretendida."** (g.n.)*

42. Da mesma forma, quanto ao segundo requisito, qual seja, prévia avaliação dos bens a serem permutados, observo que com a apresentação do Substitutivo em apreço, foram carreados aos autos três laudos de avaliação de apenas um dos imóveis envolvidos, no caso, do particular, desrespeitando, assim, a exigência legal, na medida em que necessário se faz a avaliação de todos os imóveis envolvidos na permuta.

[4] GASPARINI, Diógenes. Licitações e Contratos, p. 824.

43. Sobre as condições para a formalização da permuta, Hely Lopes Meirelles[5]:

> *"Qualquer bem municipal, desde que desafetado do uso comum do povo ou de destinação pública especial, pode ser permutado com outro bem público ou particular, da mesma espécie ou de outra.* ***O essencial é que a lei autorizadora da permuta identifique os bens a serem permutados e a avaliação prévia lhes atribua corretamente os valores, para a efetivação da troca sem lesão ao patrimônio público."*** *(g.n.)*

44. Frisa-se, a alienação é admitida se houver o interesse público devidamente justificado, a avaliação prévia dos bens envolvidos, a autorização legislativa e licitação, sendo esta dispensada apenas nas hipóteses previstas em Lei.

45. Por oportuno, destacamos ilustrativo precedente judicial:

> ***"O primeiro recorrente, à época Prefeito Municipal de Acreúna, agiu dolosamente, frustrando o procedimento licitatório ao realizar permuta envolvendo imóveis públicos e particulares sem realizar licitação, e sem observar os requisitos necessários à sua dispensa, desrespeitando os princípios administrativos da legalidade, moralidade, honestidade e lealdade às instituições, razão pela qual incidiu em atos de improbidade administrativa (art. 10, VIII e XII, e art. 11, caput, da Lei nº 8.249/92)".*** *(TJ-GO – Apelação/Reexame Necessário: 02321689320108090002, Relator: Des(a). CARLOS HIPOLITO ESCHER, Data de Julgamento: 23/03/2020, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 23/03/2020)*

[5] MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p.345.

46. Logo, diante do quanto explanado, sugerimos que a presente Propositura seja retirada para as providências legais pertinentes.

III – CONCLUSÃO

47. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 54/2023, com o devido respeito e acatamento, não reúne condições para validamente prosperar, sob pena de ofensa aos dispositivos supramencionados, motivo pelo qual, sugerimos que a presente Propositura seja retirada para as providências legais pertinentes.

48. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, o que não vincula, por si só, a manifestação das Comissões Permanentes e a convicção dos membros desta Edilidade, podendo os fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não, assegurada a soberania do Plenário.

49. Feitas as colocações relevantes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 54/2023 de autoria do Chefe do Executivo está amparado pelo artigo 6º, incisos I, VIII e XVI, c/c o artigo 58, inciso XXVI, todos da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria absoluta, conforme preceitua o artigo 217, inciso II e § 3º, inciso VII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO NOMINAL – Na forma do artigo 218, inciso II, c/c o artigo 219, inciso III, todos do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[6], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 14 de setembro de 2023.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Procuradora Legislativa – OAB/SP 262.478

[6] Este Parecer contém 13 (treze) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.