COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER N. 171, DE 2024
PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N. 102, DE 2024
PROPOSIÇÃO: Autoriza o Poder Executivo a doar áreas de propriedade municipal à AMASMI – Associação Habitacional de Interesse Social, para fins de construção de moradias destinadas à alienação no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV.
PROPONENTE: Prefeito Municipal
RELATOR: Vereador Cidão da Telepar / PODEMOS
PARECER DA COMISSÃO: **FAVORÁVEL**

RECEBIDO EM: 05/12/24 às 12:10
DIRETORIA LEGISLATIVA

I – RELATÓRIO

Compete à Comissão de Constituição e Justiça opinar sobre os aspectos constitucionais, legais e regimentais das proposições, as quais não poderão tramitar no Plenário da Casa sem o seu parecer.

O Projeto apresentado visa autorizar o Poder Executivo Municipal a realizar a doação dos imóveis: Loteamento Presidente, quadra 0027, lotes 0001 e 0002, bairro Cascavel Velho, localizados, respectivamente, na Rua Café Filho, nº 1191 e Rua Hermes Rodrigues da Fonseca, nº 1270 à AMASMI – Associação Habitacional de Interesse Social, para fins de construção de moradias destinadas à alienação no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV.

Estão anexos ao projeto: Mensagem de lei, apresentando o interesse e necessidade do Município na realização da doação, matrícula do imóvel, espelho de cadastro constando a avaliação do bem e mapa emitido pelo Instituto de Planejamento de Cascavel - IPC.

Afirma a Mensagem de Lei:

" [...] O presente Projeto de Lei objetiva a doação de área à entidade AMASMI – Associação Habitacional de Interesse Social [...] para produção de 120 (cento e vinte) unidades habitacionais, junto ao FDS e de acordo com a Portaria MCidades nº 355, de Abril de 2024, foi enquadrada no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em área urbanas com Recursos do Fundo

de Desenvolvimento Social, integrante do Programa Minha Casa, minha Vida. O Programa Minha Casa Minha Vida, lei 14.620/2023, por meio da implementação do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, em Cascavel pode ser justificado por diversos motivos que estão alinhados com os objetivos e diretrizes desse fundo, que busca disponibilizar recursos da União para investimentos em empreendimentos imobiliários e unidades habitacionais. A seguir, é apresentada uma. justificativa detalhada para o uso do Programa Minha Casa Minha Vida - FDS em Cascavel. 1 - Necessidade de Ampliação do Acesso à Moradia - Cascavel, como muitas outras cidades, enfrenta desafios relacionados ao acesso à moradia digna para sua população. O uso do Programa Minha Casa Minha Vida – FDS pode contribuir para a construção de novas unidades habitacionais, atendendo à demanda crescente por moradias acessíveis. 2 - Promoção da Inclusão Social - A utilização do Programa Minha Casa Minha Vida - FDS em Cascavel pode ser uma ferramenta para promover a inclusão social, permitindo que famílias de baixa renda tenham acesso a moradias adequadas. Isso contribuirá para a redução das desigualdades habitacionais na cidade. 3 - Melhoria das Condições de Vida - Ao possibilitar a construção de moradias, O Programa Minha Casa Minha Vida – FDS contribui para a melhoria das condições de vida da população, oferecendo espaços mais adequados, seguros e dignos para residência, isso impacta positivamente na qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos de Cascavel. 4 - Atendimento a Grupos Vulneráveis - O Programa Minha Casa Minha Vida - FDS pode ser direcionado para atender grupos específicos em situação de vulnerabilidade, como famílias de baixa renda, idosos, pessoas com deficiência, entre outros. Essa abordagem direcionada ajuda a garantir que os recursos sejam alocados de maneira eficiente e atinjam os setores mais necessitados da população. 5 - Alinhamento com Políticas Públicas Habitacionais - O uso do Programa Minha Casa Minha Vida – FDS em Cascavel está alinhado com as políticas públicas habitacionais estabelecidas em níveis federal, estadual e municipal. A integração dessas políticas contribui para uma abordagem mais abrangente e eficaz no enfrentamento dos desafios habitacionais da cidade. 6 - Parcerias com o Setor Privado - O Programa Minha Casa Minha Vida – FDS também pode facilitar parcerias entre o setor público e privado na implementação de empreendimentos imobiliários. Essas parcerias podem otimizar a utilização dos recursos do fundo, garantindo maior eficiência na execução dos projetos. 7 - Atendimento a Metas de Desenvolvimento Urbano - A utilização do Programa Minha Casa Minha Vida - FDS pode ser integrada a metas de desenvolvimento urbano de longo prazo, contribuindo para o crescimento ordenado da cidade e a redução de áreas de vulnerabilidade social. Em resumo, a aplicação do Programa Minha Casa Minha Vida - FDS é uma estratégia fundamentada em suprir a demanda por moradia, promover inclusão social, estimular a economia local e melhorar as condições de vida da população, alinhando-se com as políticas públicas habitacionais e objetivos de desenvolvimento urbano. Essa justificativa evidencia a importância do Programa Minha Casa Minha Vida - FDS como instrumento para enfrentar os desafios habitacionais em Cascavel. [...] "

É o necessário relato.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO RELATOR

Passando à análise quanto à competência, não se vislumbram impedimentos para proposição do projeto em comento, haja vista que a Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso I, preconiza que os Municípios têm autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local.

> **Art. 30**. Compete aos Municípios:
> **I –** legislar sobre assuntos de interesse local;

Ainda relacionado ao estudo da competência municipal, verifica-se o disposto no Art. 19 da nossa Lei Orgânica:

> **Art. 19.** Ao Município compete prover a respeito de seu peculiar interesse e bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:
> **X -** dispor sobre a administração, utilização, cessão e alienação dos bens públicos;

Pois bem, acerca dos bens públicos e suas classificações, bem como acerca da possibilidade de alienação, dispõe o Código Civil:

> **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.

> **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.

Os bens dominicais são aqueles que o Município tem autonomia para alienar. No caso em análise, a proposta inclui a desafetação do bem, prevendo sua posterior alienação pelo instituto da doação.

No que tange à iniciativa, verifica-se o disposto no Art. 62 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 162. Cabe ao Prefeito Municipal à administração dos bens do município, respeitada a competência da Câmara, quanto àqueles utilizados em seus serviços.

Sobre o tema, a Lei nº 14/133/2021 preconiza:

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:
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;**

Assim, trata a doação de alienação de bem da Administração Pública, que pode ocorrer mediante o preenchimento dos requisitos legais, quais sejam:

a) existência de interesse público;
b) autorização legislativa;
c) avaliação prévia;
d) concorrência, exceto no caso de alienação gratuita de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública.

Quanto à existência de interesse público, resta perceptível na leitura da mensagem de lei apresentada, pois não há dúvidas que o direito à moradia e à assistência social são direitos fundamentais dos munícipes, sendo garantidos constitucionalmente.

No que diz respeito ao segundo requisito -autorização legislativa-, é o que se busca com o presente projeto.

A avaliação restou juntada.

Por fim, a concorrência é dispensada no presente caso, com fulcro no Art. 76, inciso I, alínea f, da Lei nº 14.133/2021, supracitado, tendo em vista que os imóveis a serem doadas serão destinados exclusivamente para uso no âmbito do programa habitacional Minha Casa Minha Vida - PMCMV, desenvolvido pelo Ministérios das Cidades, conforme o contido no Art. 1º, § 3º e Art. 2º da proposição em análise.

No mais, a legislação federal n° 14.620/2023, a qual dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, prevê novas modalidades de isenção, conforme consta em seu Art. 6, ressaltando-se os objetivos apresentados no Art. 2° da legislação citada:

> **Art. 2º** São objetivos do Programa:
> **I -** reduzir as desigualdades sociais e regionais do País;
> **II -** ampliar a oferta de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda e nas regiões de maiores déficits habitacionais, nas suas diversas formas de atendimento;
> **III -** promover a melhoria de moradias existentes, inclusive com promoção de acessibilidade, para reparar as inadequações habitacionais;
> **IV -** estimular a modernização do setor habitacional e a inovação tecnológica com vistas à redução dos custos e prazos de produção e entregas, à sustentabilidade ambiental, climática e energética e à melhoria da qualidade da produção habitacional, com a finalidade de ampliar o atendimento habitacional;
> **V -** apoiar o desenvolvimento, o fortalecimento e a ampliação da atuação dos agentes públicos e privados responsáveis pela promoção do Programa;
> **VI -** fortalecer o planejamento urbano e a implementação de ações e métodos de prevenção, mitigação, preparação e resposta contra desastres naturais;
> **VII -** ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda;
> **VIII -** fortalecer o acesso à infraestrutura e a equipamentos públicos urbanos, inclusive os educacionais e os culturais, nas proximidades das novas unidades habitacionais;
> **IX -** gerar emprego e renda em uma economia estruturada em bases sustentáveis;
> **X -** estimular e facilitar a implantação de infraestrutura de conectividade e dos serviços de telecomunicações e internet para reduzir as lacunas digitais, culturais e informacionais.

No que se refere à questão doação em ano eleitoral, frisa-se o contido na NOTA JURÍDICA n. 00013/2022/CONJUR-MDR/CGU/AGU, Consultoria Jurídica à Advocacia-Geral da União vinculada ao Ministério das Cidades (nº 03650.000078/2018-03).

Instada a manifestar-se sobre a continuidade do Programa Minha Casa Minha Vida durante o ano eleitoral de 2018, ocasião em que foi proferido o PARECER n. 00168/2018/CONJUR-MCID/CGU/AGU, no sentido da continuidade do programa mediante a obediência, por parte dos agentes públicos envolvidos, de não praticarem os atos tidos como proibidos (ou vedados) pela legislação eleitoral:

I. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, ELEITORAL E FINANCEIRO. II. CONSULTA A RESPEITO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO ANO ELEITORAL. III. AUSÊNCIA DE IMPEDIMENTO DA CONTINUIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA NO REFERIDO PERÍODO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO E DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. IV. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA, TODAVIA, DOS AGENTES PÚBLICOS ÀS CONDUTAS CONSIDERADAS PROIBIDAS.

A Nota Jurídica segue ressaltando que a devida atualização que será exposta abaixo, merece ser a mesma no sentido da viabilidade jurídica da continuidade da política habitacional durante o ano eleitoral, inclusive no que se refere ao fornecimento de imóvel pelo Ente Público local às supracitadas linhas do Programa Casa Verde e Amarela (atual Programa Minha Casa Minha Vida).

A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelece as condutas vedadas ao agente público na execução de programa social em ano eleitoral:

> **Art.** 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...]
> **IV** - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

Em referência ao mencionado dispositivo, asseverou o e. Tribunal Superior Eleitoral o seguinte: [...] O que a lei busca coibir no tipo legal em comento é que o agente público se promova

eleitoralmente em razão de ações sociais efetivamente oferecidas pelo poder público. Isso porque o artigo utiliza a expressão "distribuição gratuita de bens e serviços".

Conseguinte, no mesmo artigo, agora relacionado à continuidade de programas sociais em ano de eleições, há o § 10, que está assim redigido:

> **Art. 73.** [...]
> **§ 10.** No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

A nota segue, apresentando que a Lei busca repreender a utilização de programas sociais para fins eleitoreiros, cujos efeitos danosos implicam no desequilíbrio da corrida eleitoral. Por outro lado, a sociedade não pode ser prejudicada com a interrupção, por significativo período, de programas sociais que visam assegurar, ao fim e ao cabo, a dignidade da pessoa humana.

A respeito da continuidade da política social anteriormente implementada, pertinente trazer à tona a lição doutrinária de José Jairo Gomes mencionada originalmente no PARECER n. 00168/2018/CONJUR-MCID/CGU/AGU:

> **[...] Não se exige que durante o período eleitoral o programa social antes implantado seja abolido, ou tenha interrompida ou suspensa sua execução. Relevante para a caracterização da figura em exame (art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97) é o desvirtuamento da distribuição, em si mesma, a sua colocação a serviço de candidatura, enfim, o seu uso político-promocional.**

Essa é a orientação da Advocacia-Geral da União através da Cartilha denominada "Condutas vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições - 2022"; que, ao se sustentar em posicionamento do colendo TSE, assim instrui acerca da continuidade de programas ao comentar o art. 73, IV, da Lei nº 9.504, de 1997: OBSERVAÇÃO - Interrupção de programas: segundo o TSE, "não se exige a interrupção de programas nem se inibe a sua instituição. O que se interdita é a utilização em favor de

candidato, partido político ou coligação. (...)" (EREspe nº 21.320, Acórdão de 09.11.2004, relator Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira).

Portanto, não há que se falar em suspensão ou interrupção de programas, projetos e ações durante o ano eleitoral, mas nestes não se pode fazer ou permitir o uso promocional em favor de candidato. Neste contexto, embora atestada a possibilidade do prosseguimento de programas sociais durante o ano eleitoral, entendo que se mostra necessário salientar a distinção feita pela Lei a respeito do tratamento a ser conferido à política social que se pretende continuar: a presença ou não da gratuidade do programa.

Com efeito, o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, transcrito acima, expressamente veda a distribuição gratuita de bens pelo Poder Público no ano em que se realiza a eleição; ocasião em que, havendo a gratuidade, há os requisitos excepcionais que, uma vez preenchidos, permitirão a continuidade do programa durante o ano eleitoral.

Disso conclui-se que, *mutatis mutandis*, os programas sociais onerosos aos beneficiários não estão abarcados na restrição mencionada. Logo, podem permanecer em execução. Especificamente sobre a onerosidade do programa (ou a falta de gratuidade) como forma de afastar a vedação contida no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, vale transcrever a seguinte jurisprudência do e. TSE a respeito: ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO POR CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. PREFEITO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 114 DO CPC/2015. AUSÊNCIA DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. MATÉRIA NÃO PREQUESTIONADA. VIOLAÇÃO AO ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. BENEFÍCIO FISCAL CONCEDIDO EM ANO ELEITORAL. AUSÊNCIA DO ELEMENTO NORMATIVO GRATUIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO DE CONDUTA VEDADA. PROVIDO O RECURSO ESPECIAL. 1. (...) 5. Nos termos da jurisprudência do TSE, excluída a gratuidade do benefício, elemento normativo da conduta, afasta-se a ocorrência da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 (RO nº 1718-21/PB, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 24.4.2018, DJe de 28.6.2018).

A Corte Superior Eleitoral sinaliza que o enquadramento na vedação contida no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504, de 1997, tem como foco a concessão de benefícios de natureza assistencial. Neste sentido é esclarecedor o voto do Ministro João Otávio de Noronha no julgamento do REspe nº 555-47/PA[5]: [...] De acordo com esta Corte Superior, a conduta vedada pelo art. 73, § 10, da Lei 9.504/97

limita-se aos casos em que a distribuição de bens ocorra mediante os denominados programas de natureza assistencialista. Nesse sentido, cito trecho do voto proferido pelo Min. Marcelo Ribeiro no julgamento do REspe 2826-751SC, DJe de 22.5.2012: De acordo com a linha exegética adotada por esta Corte, os bens, valores, auxílios ou benefícios objetos da vedação, são aqueles de cunho assistencialista, como a distribuição de animais (RO 149655/AL, DJe 24.02.2012, Rel. Min. Arnaldo Versiani); as isenções tributárias (Cta. 153169/DF, DJe 28.10.2011, Rel. Min. Marco Aurélio); a distribuição de bens de caráter assistencial (AgR-AI 116967/RJ, DJe 17.8.2011, Rel. Min. Nancy Andrighi); a distribuição de cestas básicas (AgRREspe 99790655/SC, DJe 19.4.2011, Rel. Min. Aldir Passarinho); a doação de bens perecíveis (Pet 100080/DF, DJe 24.8.2010, Rel. Min. Marco Aurélio); e o repasse de valores destinados à assistência social (CTA 95139/DF, DJe 04.8.2010, Rel. Min. Marco Aurélio).

Após todas as considerações, a Advocacia Geral da União – AGU concluiu que, considerando-se que a conduta vedada em exame visa proibir a 'distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios', excepcionando-se essa regra geral apenas nos casos em que a distribuição ocorra mediante os denominados 'programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior', afigura-se intuitiva a conclusão de que o conteúdo normativo do art. 73, § 10 da Lei 9.504/97 visa garantir 'a igualdade de oportunidade entre os candidatos', proibindo a utilização do aparelho estatal de forma a corromper uma parcela do eleitorado em maior situação de vulnerabilidade social, cuja liberdade de consciência para o exercício do sufrágio esteja mais sujeita às interferências externas.

Portanto, segundo o apresentado na Nota citada e corroborado através da Nota nº 00291/2024CONJUR-MCID/CGU/AGU, para a consulta em análise, são duas as alternativas possíveis: 1º - havendo a transmissão gratuita de bem ao beneficiário, há a incidência da limitação contida na segunda parte do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, que excepcionalmente permite a continuidade dos programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior; 2º - caso a transmissão do bem seja onerosa ao beneficiário, não há que se falar na restrição posta acima, de forma que o programa social pode permanecer sendo executado normalmente.

Como as modalidades MCMV Cidades-Contrapartidas e MCMV Cidades-Terrenos, previstas na Portaria MCID nº 1.295, de 5 de outubro de 2023, envolvem o aporte de recursos financeiros ou doação de terreno do ente público como forma de contrapartida nas operações de financiamento habitacional com recursos

do FGTS, alguns municípios têm questionado sobre a possibilidade de continuidade das operações, dadas as restrições legais.

Por isso, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) consultou a área jurídica do Ministério, que se manifestou, mediante a NOTA n. 00291/2024/CONJUR-MCID/CGU/AGU (4945575), que o aporte de recurso financeiro ou doação de terreno por Estados, Municípios ou Distrito Federal, como contrapartida na iniciativa Minha Casa, Minha Vida Cidades, não se enquadra nas vedações previstas na legislação eleitoral. Portanto, não há impedimentos para a continuidade da Iniciativa neste ano de 2024, quando ocorrerão as eleições municipais, porque há o pagamento das prestações por parte dos beneficiários, o que afasta a gratuidade exigida pela Lei para aplicação da vedação.

O programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, sob qual se enquadra o projeto de lei, é regido pela Instrução Normativa – IN nº 28/2023 do Ministério das Cidades, o qual prevê em seu item 2.1 ter por finalidade a concessão de financiamento subsidiado a pessoas físicas, contratadas sob a forma associativa, para a produção de unidades habitacionais para famílias residentes em áreas urbanas, organizadas por meio de entidades privadas sem fins lucrativos, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Ainda, o item 5.9, alínea "c", do Anexo I da mesma IN prevê a responsabilidade das famílias beneficiárias cumprirem com as obrigações do financiamento firmado, caracterizada a onerosidade.

mais, a Constituição Federal, em seu Art. 6°, *caput,* prevê como direito fundamental à moradia, sendo que o projeto em análise deixa claro em sua mensagem de lei necessidade de realização da doação como cumprimento desse direito.

Diante disso, verifica-se que o Projeto de Lei supre os requisitos legislativos, cabendo à Comissão de Finanças a análise quanto ao cumprimento dos requisitos legais de cunho financeiro/fiscal.

Conclui-se, portanto, diante do acima exposto, que a proposição está em consonância com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, estando apta a regular tramitação.

Diante disso, com base no artigo 44, *caput*, do Regimento Interno, manifesto o meu voto FAVORÁVEL ao Projeto de Lei Ordinária n. 102/2024.

Cidão da Telepar
Vereador / PODEMOS / Relator

III - VOTO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, por meio dos seus Vereadores, por unanimidade, acompanha o voto do Eminente Relator e manifesta-se FAVORÁVEL à tramitação Projeto de Lei Ordinária n. 102/2024.

É o Parecer.

Sala das Comissões Permanentes.

Cascavel, 04 de Dezembro de 2024.

Contador Mazutti
Vereador / PL

Josué de Souza
Vereador / MDB