

PARECER JURÍDICO

ANÁLISE – PROJETO DE LEI Nº 84/2023 –
DOAÇÃO DE IMÓVEIS URBANO – PROGRAMA
HABITACIONAL PARA EDIFICAÇÃO DE
MORADIA – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA
DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DA LEI MUNICIPAL
Nº 3.632/2007 – POSSIBILIDADE DE
APROVAÇÃO – LEGALIDADE

I – DO REQUERIMENTO

A Câmara de Iturama/MG, por meio de seu Presidente, Sr. Deleon Martins de Almeida, requereu a esta Assessoria Jurídica Especializada a análise e emissão de parecer acerca do Projeto de Lei nº 84/2023 que “Autoriza o Poder Executivo a doar os imóveis urbanos, sem benfeitorias que menciona para edificação de moradias próprias face o interesse público e social e dá outras providências”.

Para tanto, foi enviada a cópia do Projeto de Lei nº 84/2023, acompanhada de seu Ofício nº 171/2023 e sua Mensagem nº 84/2023.

Apresentada a matéria, esta será analisada conforme a Constituição, jurisprudência e demais atos normativos referentes à estrutura de pessoal da Câmara Municipal, de forma a esclarecer a questão proposta, abordando os principais aspectos que permeiam a interpretação do tema.

É o relatório, passa-se a análise jurídica do tema.

1

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Preliminarmente, ressalta-se que o escopo deste parecer jurídico é orientar e/ou esclarecer o gestor público/órgão assessorado quanto às exigências legais para a prática de determinado ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, possuindo caráter opinativo não vinculante¹. Para isso, são utilizados fundamentos jurídicos consolidados em legislações, doutrinas e jurisprudências vigentes no momento de sua confecção.

Insta destacar que o presente questionamento busca trazer esclarecimentos acerca da constitucionalidade, legalidade e viabilidade do Projeto de Lei nº 84/2023 que “Autoriza o Poder Executivo a doar os imóveis urbanos, sem benfeitorias que menciona para edificação de moradias próprias face o interesse público e social e dá outras providências”.

O projeto, em suma, dispõe que:

2

“Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a doar os bens imóveis urbanos, sem benfeitorias, situados no Residencial Ézio de Queiroz, constantes do anexo I que fica fazendo parte integrante desta lei aos donatários descritos no citado anexo, para fins de edificação de moradias, face o interesse público e social.

Parágrafo 1º. Os imóveis objeto das doações constantes do anexo I se destinam exclusivamente à edificação pelos donatários de moradia própria.

Parágrafo 2º. Ficam os donatários obrigados a concluir a construção a que alude o parágrafo 1º no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da imissão na posse e terminá-la no mesmo prazo.

Parágrafo 3º. Os donatários deverão destinar os imóveis descritos no anexo I exclusivamente para os fins estabelecidos no parágrafo 1º deste artigo, sob pena de reversão automática ao patrimônio do Município, sem ônus, e as benfeitorias não removíveis serão incorporadas ao patrimônio público municipal, independentemente de qualquer notificação judicial ou extrajudicial, na hipótese de desvio de finalidade.

Art. 2º. Os imóveis descritos no anexo I desta lei foram avaliados conforme laudos de avaliação que ficam fazendo parte integrante da mesma.

¹ Sobre o tema destacamos os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal: Mandado de Segurança (MS) 24.073/DF, Mandado de Segurança (MS) 24.631/DF, Habeas Corpus (HC) 171.576 e Mandado de Segurança (MS) 24.584/DF

Art. 3º. Além das hipóteses previstas nos parágrafos 2º e 3º do artigo 2º desta lei, os imóveis de que trata o artigo 1º retornarão à posse do Município com a transferência por ato *inter vivos* a terceiros.

Art. 4º. Fica a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social responsável pela fiscalização do cumprimento das obrigações constantes desta lei.

Art. 5º. Fica autorizada a alienação fiduciária, dos imóveis urbanos doados pelo Município de Iturama, em favor de instituição financeira que opere com o SFI (Sistema de Financiamento Imobiliário) e/ou SFH (Sistema Financeiro de Habitação) nos termos das Leis Federais nº 4.380 de 21.08.64, Lei 5.741 de 01.12.71, Lei 8.004 de 14.03.90 e Decreto-Lei 70 de 21.11.66 e de conformidade com a Lei Federal nº 9.514/97, para a garantia de empréstimos ou financiamentos para construção ou ampliação de construções no terreno doado, podendo ser ou não no âmbito dos programas CCFGTS e MCMV, na forma da Lei 11977/09.

Parágrafo único. Ficam autorizados também os donatários a oferecer os respectivos imóveis em garantia hipotecária para fins de financiamento para construção residencial no mesmo, hipótese em que as cláusulas de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em 2º grau em favor do doador, nos termos do §5º, do Art.17, da Lei nº 8.666/93.

Art. 6º. As despesas relativas à lavratura e registro das escrituras públicas de doação dos imóveis constantes do anexo I desta lei, bem como eventuais despesas referentes a tributos, serão de exclusiva responsabilidade dos donatários.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Face ao exposto, o presente parecer ater-se-á a dois aspectos do Projeto de Lei nº 84/2023: o material e o formal. O primeiro diz respeito ao devido processo legislativo, incidindo sobre a vigência da lei, ao passo em que o segundo compreende o conteúdo da norma, refletindo na sua validade. Tão logo, impõe-se a análise de cada um deles de forma apartada para melhor exame da constitucionalidade, legalidade e viabilidade do documento.

II.I - DO ASPECTO FORMAL DO PROJETO DE LEI

A legalidade em seu aspecto formal compreende as normas do processo para a produção de leis, denominado processo legislativo. Tal processo abrange a competência legislativa para tratar sobre o tema, a iniciativa para a deflagração da propositura, o rito para sua tramitação e o quórum para aprovação.

Assim sendo, precipuamente, importante esclarecer que a Constituição Federal, em seu art. 2º, definiu que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Esta divisão faz-se presente nas três esferas de governo, sendo que a nível municipal, o Executivo é representado pela Prefeitura e o Legislativo pela Câmara de Vereadores.

Ao Poder Legislativo incumbe, em síntese, elaborar as leis tanto para o poder público quanto para os particulares, além de ser responsável pela deliberação e fiscalização dos atos do Poder Executivo. Assim, os parlamentares, enquanto representantes da soberania popular local, terão sua atuação essencialmente nestes moldes, podendo alcançar negociações intersetoriais e intertemporais com o Executivo.

No texto constitucional, mais especificamente no caput do art. 18, restou-se consagrada a autonomia dos entes, dando origem ao chamado princípio da autonomia municipal, constante no art. 34, inciso VII, alínea “c” da Constituição Federal. Este princípio diz respeito à prerrogativa do Município, enquanto ente federado, de gozar de autonomia para governar-se segundo suas próprias leis. Ou seja, é garantida a liberdade de ação e a autodeterminação aos Municípios.

4

Neste sentido, **a Lei Orgânica do Município de Iturama prevê, em seu art. 110, §4º, a iniciativa do Prefeito em matéria de doação de imóveis.** Já com relação à tramitação, não se tratando de matéria de lei complementar, a deliberação deverá seguir o previsto no art. 130 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Iturama, qual seja a maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros.

Portanto, conforme acima explanado, **não há nenhuma inconstitucionalidade, ilegalidade ou irregularidade no Projeto de Lei Complementar nº 84/2023 quanto ao seu aspecto formal.**

II.I - DO ASPECTO MATERIAL DO PROJETO DE LEI

Conforme já esclarecido, o presente parecer busca trazer esclarecimentos e opiniões acerca da constitucionalidade, legalidade e viabilidade do Projeto de Lei nº 84/2023 que “Autoriza o Poder Executivo a doar os imóveis urbanos, sem benfeitorias que menciona para edificação de moradias próprias face o interesse público e social e dá outras providências”.

Sabe-se que a doação destaca-se que a doação consiste na transferência voluntária de bens ou vantagens do patrimônio de quem a realiza, sem que receba contraprestação por isso. Portanto, corresponde à liberalidade do donatário em transferir de seu patrimônio bens ou vantagens, para outra pessoa, nos termos do art. 538 do CC.

Neste sentido, interessa ressaltar que a alienação de bens municipais, entre as quais consta a doação de imóveis públicos, depende de três requisitos cumulativos: avaliação prévia do valor, autorização legislativa, e realização de licitação pública. Todavia, a própria Lei 8.666/1993 traz a hipótese de dispensa em caso de doação. Vejamos:

5

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:

[...]

f) **alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;**

[...]

Os referidos modais também foram reproduzidos na Lei Orgânica do Município de Iturama. Vejamos:

Art. 109. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público, devidamente justificada, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, dispensada esta nos casos de doação e permuta;

II – quando móveis, dependerá apenas de concorrência pública, dispensada esta nos casos de doação, que será permitida exclusivamente para fins assistenciais ou quando houver interesse público relevante, justificado pelo Executivo, através de lei.

Seguindo-se o raciocínio, identifica-se no cenário nacional a tomada de medidas por parte do Poder Público, em todas as esferas de governo, com a finalidade de regularizar a situação fundiária no país, podendo-se destacar, inicialmente, a própria Carta Constitucional que prevê a função social da propriedade e instrumentos aptos a adequar a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, nos termos do art. 182 da Constituição Federal.

No caso específico, por meio da Lei Municipal nº 4.975/21, o Executivo Municipal de Iturama foi autorizado a adquirir bem imóvel, na modalidade concorrência, para posterior doação a pessoas carentes para fins de moradia. Na lei, era mencionado que o procedimento deveria obedecer aos critérios da Lei Federal nº 8.666/93, e os beneficiários deveriam ser enquadrados nos critérios legais vigentes, mediante programa social.

Conforme alteração trazida pela Lei Municipal nº 5.011/2022 a área a ser adquirida deve ser de no máximo 24,0 ha (vinte e quatro hectares). Neste sentido, foi promulgada a Lei Municipal nº 5.036/2022, que autorizou a compra o imóvel constante na matrícula nº 54.486 do CRI de Iturama, sob o valor de R\$ 1.010.000,00 (um milhão e dez mil reais).

Por meio da Lei Municipal nº 5.111/22 foi aberto um crédito suplementar no exercício de 2022, no valor de R\$1.454.500,00 (um milhão e quatrocentos e cinquenta e quatro mil e quinhentos reais, com origem na “Fonte de Recurso 136 – Auxílio Financeiro – Outorga Crédito Tributário ICMS – Art. 5º, Inciso V, EC nº 123/2022 e 170 – Outra receitas não vinculadas”.

Pois bem, conforme art. 110, *caput*, da Lei Orgânica Municipal de Iturama, os imóveis, preferentemente à venda ou doação, serão objetos de outorga de concessão de direito real de uso, mediante autorização legislativa e concorrência. Desse modo, **faz-se necessário compreender que a alienação dos bens públicos municipais é medida residual e extraordinária.**

No que tange às doações, o art. 110, § 3º prevê sobre a possibilidade de doação de imóveis para construção de casas populares, mediante aprovação de lei que conste os nomes das pessoas beneficiadas e a cláusula de reversão do bem ao patrimônio. Já o § 5º do mesmo dispositivo prevê, *in verbis*:

Art. 110. [...]

§ 5º As doações a que se refere o parágrafo 3º, atendidos os fins sociais a que se destinam, poderão ser feita sem encargos e cláusula de reversão, quando o imóvel doado destinar-se a formação de Conjunto Habitacional Popular, com construção financiadas por entidade financeira pertencente a administração pública indireta ou autorizada pelo Poder Público e previsto em plano de habitação oficial.

É justamente neste dispositivo que se enquadra o Projeto de Lei nº 84/2023, haja vista que visa à doação de imóveis para construção de moradia em programa social. Neste sentido, **a Lei Municipal nº 3.632/2007 trouxe a política habitacional do Município de Iturama, inclusive os requisitos mínimos para os eventuais beneficiários:**

Art. 2º A concessão de direito real de uso e/ou, a doação, para fins de moradia, obedecerá à política habitacional, mediante estudo social de cada

família a ser beneficiada, devendo, ainda preencher os seguintes requisitos mínimos:

- a) - renda familiar de até 3(três) salários mínimos;
- b) - residir no Município há mais de 36 (trinta e seis) meses, comprovando através conta de água/luz, contrato de locação, carteira de trabalho, etc.;
- c) - não possuir outro imóvel, urbano ou rural;
- d) - não ter sido beneficiado com a mesma finalidade, há menos de 05 (cinco) anos, antes da promulgação da presente Lei;
- e) - iniciar a construção da moradia no prazo máximo de 6 (seis) meses, a contar da imissão na posse do imóvel e término da obra dentro do prazo de 6 (seis) meses;
- f) - após concluída a edificação usá-la para sua moradia e de seus familiares, sendo proibida a locação e cessão da mesma, salvo para descendentes, que se enquadrem nas exigências desta lei;
- g) - O cessionário/donatário não poderá transferir o imóvel objeto do benefício a terceiros, salvo em caso de sucessão hereditária, ficando o(s) sucessores sujeitos ao estudo social e condições de enquadramento nesta lei;
- h) - apresentar o projeto de construção ou de legalização da obra;

Desse modo, cabe à Secretaria Municipal competente analisar todos os eventuais beneficiários constantes no anexo do PL a fim de verificar sua elegibilidade e enquadramento na política geral de programas habitacionais de Iturama, aos moldes da Lei nº 3.632/07.

Portanto, desde que sejam observados os critérios legais para a doações dos imóveis, entende-se que atende o presente projeto os requisitos de constitucionalidade, legalidade também quanto aos aspectos materiais.

III - DA CONCLUSÃO

Mediante o exposto, opina esta Assessoria Jurídica que não há qualquer óbice, formal ou material, para a tramitação do Projeto de Lei nº 84/2023, haja vista que foi respeitada a iniciativa do Prefeito, bem como a possibilidade de doação dos imóveis para programa habitacionais de moradia.

É o parecer, s. m. j.

De Uberlândia/MG para Iturama/MG, 18 de dezembro de 2023.

Daniel Ricardo Davi Sousa
OAB/MG 94.229

Gustavo Brito Rabelo
OAB/MG 204.336

Haiala Alberto Oliveira
OAB/MG 98.420


Roberta Catarina Giacomo
OAB/MG 120.513