



## PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 1.239

PROJETO DE LEI Nº 14.286/24

PROCESSO Nº 372/24

**ASSUNTO: ALTERA A LEI 9.706/2022, QUE RECLASSIFICOU E AUTORIZOU ALIENAÇÃO, MEDIANTE DOAÇÃO, À FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL-FUMAS, DE IMÓVEIS SITUADOS NO MUNICÍPIO, PARA EXCLUIR IMÓVEL E AUTORIZAR POSTERIOR DOAÇÃO AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL- FAR**

**EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI ORGÂNICA. DOAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO. UTILIDADE PÚBLICA. VIABILIDADE. EMENDA ADITIVA. EMENDA SUPRESSIVA.**

### 1-RELATÓRIO

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (LUIZ FERNANDO MACHADO)**, o presente projeto altera a Lei 9.706/2022, que reclassificou e autorizou alienação, mediante doação, à Fundação Municipal de Ação Social-FUMAS, de imóveis situados no Município, para excluir imóvel e autorizar posterior doação ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR.

De acordo com a justificativa, referida alienação busca atender o interesse público, pois a medida busca autorizar a Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS a alienar, mediante doação, os imóveis nele mencionados ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR.

A propositura encontra-se justificada, vem instruída com a Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro, bem como com cópia da lei a ser alterada.





É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos da questão posta.

## 2- DA FUNDAMENTAÇÃO

O projeto em exame afeiçoa-se de constitucionalidade e legalidade, conforme passa a expor.

### 2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE

Sob o prisma jurídico, trata-se de competência do Município para legislar sobre o interesse local, bem como combater as causas e pobreza, já que a medida busca autorizar a Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS a alienar, mediante doação, os imóveis nele mencionados ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR.

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local**

**Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**

**X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos**

Ao analisar leis municipais que tratem sobre assuntos de interesse local, o STF tem procurado conferir uma interpretação constitucional que seja mais favorável à autonomia legislativa dos municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevá-los ao status de entes federativos na CF/88.

Nesse diapasão, a interpretação do conceito de “interesse local” deve ser realizada de uma forma que prestigie o legislador local, o qual conhece a realidade e as necessidades dos cidadãos

Assim, sob a ótica do artigo 30, I, da CF/88, os Municípios têm autonomia para regular o tema de interesse local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme se verifica em diversos precedentes: E **STF: AI 622.405 AgR**, rel. min. **Eros Grau**, j. 22-5-2007, 2ª T, *DJ* de 15-6-2007; **A**





[729.307 ED](#), rel. min. **Cármen Lúcia**, j. 27-10-2009, 1ª T, *DJE* de 4-12-2009; e, **ADI 3.731 MC**, rel. min. **Cezar Peluso**, j. 29-8-2007, P, *DJ* de 11-10-2007.

Neste caminho, sob o prisma constitucional, opina-se pela viabilidade do projeto proposto.

## 2.2 - DA INICIATIVA PRIVATIVA

A reserva de administração pode ser vista como espaço de atuação em que o constituinte atribuiu a regulamentação da Administração Pública, dentro os quais se destaca questões afetas à organização e o funcionamento do poder público no exercício de suas atividades rotineiras e de sua função administrativa.

Dada a importância atribuída ao tema pelo constituinte originário, entende-se que a intromissão do Poder Legislativo no exercício da legítima Reserva de Administração por parte do Poder Executivo seria vedada, sob pena de inconstitucionalidade.

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal já se posicionou no sentido de que a “Reserva de Administração” seria um princípio constitucional que impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo” (RE 427.574 – 2011).

Trata-se, assim, de um princípio que prestigia a separação dos poderes, com o que se impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência Executiva. Daí porque são formalmente inconstitucionais as leis, de origem parlamentar, que dispõem sobre matéria afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública.

O presente projeto de lei, neste caminho, afigura-se revestido da condição de legalidade quanto à competência (art. 6º, “caput” e inciso V), e quanto à iniciativa, uma vez que compete ao Executivo (art. 46, IV), eis que autoriza uma alienação, por doação, de um bem público municipal.

Os dispositivos relacionados são pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí:

**Art. 6º.** *Compete ao Município de Jundiaí legislar sobre assuntos de interesse local com o objetivo de garantir o bem-estar de sua*





população e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

**V – dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens**

---

**Art. 46. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:**

**IV – organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração**

Posto isso, opina-se pela constitucionalidade do projeto, já que proposto pelo Chefe do Executivo.

### **2.3 – DO INTERESSE PÚBLICO E DA UTILIDADE PÚBLICA**

Nos termos do art. 110 da Lei Orgânica de Jundiaí, para que ocorra a alienação de uma bem imóvel público, é necessário que exista a justificação do interesse público, e no caso de doação, será dispensada a licitação se a entidade for de utilidade pública. Vejamos:

*Art. 110. 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, dispensada está nos seguintes casos:*

a) **doação**, a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo ou a instituição privada, de utilidade pública e assistência social, sem fins lucrativos, constando da lei e da escritura pública os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato.





Nesta toada, o presente projeto de lei visa autorizar alienação, mediante doação, à Fundação Municipal de Ação Social-FUMAS, de imóveis situados no Município, para excluir imóvel e autorizar posterior doação ao Fundo de Arrendamento Residencial- FAR.

Posto isso, conforme a justificativa apresentada, é inegável que há interesse público na medida, já que o intuito da medida é viabilizar novos empreendimentos habitacionais para o programa Minha Casa Minha Vida do governo federal.

Sendo assim, o projeto atende a L.O.J, já que cumpre o requisito da utilidade pública e existe interesse público na medida.

Deste modo, considerando que o projeto cumpre com os requisitos estabelecidos pela L.O.J, opina-se pela viabilidade do projeto.

### 3 – DA LEI 9.504/97

A Lei 9.504/97 – lei das eleições, estabelece as diretrizes gerais para que o pleito ocorra de forma harmônica com a CF/88 e isonômica entre os candidatos, estabelecendo condutas proibidas para os agentes públicos no decorrer do ano eleitoral.

Dentre essas proibições, podemos citar a impossibilidade de distribuição gratuita de benefícios, nos termos do art. 73, § 10:

*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:*

*§ 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 partir de uma interpretação do dispositivo, podemos concluir o objetivo da norma é salvaguardar o pleito eleitoral, estabelecendo uma paridade de armas entre os postulantes aos cargos públicos.





Neste norte, devemos ter em mente que a doação pode ser simples ou se vincular a determinado encargo. A doação modal, isto é, a doação onde existe um encargo para o donatário, encontra seu fundamento legal no art. 553 do CC/02:

*Art. 553. O donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação, caso forem a benefício do doador, de terceiro, ou do interesse geral.*

*Parágrafo único. Se desta última espécie for o encargo, o Ministério Público poderá exigir sua execução, depois da morte do doador, se este não tiver feito.*

A vedação da lei eleitoral, pressupõe uma ação graciosa da administração pública, sem que exista qualquer contrapartida pela outra parte. No caso em análise, o projeto debatido não adentra na referida proibição, pois há uma contraprestação a ser cumprida pelo donatário, qual seja: a construção de casas populares pelo receptor de imóvel:

*§2º É encargo do donatário a utilização dos imóveis descritos no art. 1º desta Lei exclusivamente para construção de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda.*

*4º A doação fica automaticamente revogada, revertendo a propriedade dos imóveis ao domínio pleno da Fundação Municipal de Ação Social - FUMAS, se:*

*I - a construção das unidades habitacionais não se iniciar em até 24 (vinte quatro) meses contados da efetiva doação.*

O Tribunal Superior Eleitoral já se manifestou no sentido de que, excluída a gratuidade do benefício, elemento normativo da conduta, afasta-se a ocorrência da conduta vedada prevista no art. 73, §10, sendo que a adoção de critérios técnicos previamente estabelecidos, além da exigência de contrapartidas a serem observadas, também descaracterizam a conduta vedada em exame, pois não se configuraria o elemento normativo segundo o qual a distribuição de bens, valores ou benefícios, deve ocorrer de forma gratuita.





RECURSOS FINANCEIROS. SUBVENÇÃO SOCIAL. ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS. FOMENTO. TURISMO. ESPORTE. CULTURA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTRAPARTIDA. GRATUIDADE. DESCARACTERIZAÇÃO. DESPROVIMENTO. PRELIMINARES

1. É cabível o recurso ordinário, nos termos do art. 121, § 40, III, da Constituição Federal, quando seu julgamento puder resultar na declaração de inelegibilidade ou na perda do diploma ou mandato obtido em eleições federais ou estaduais.
2. Segundo o disposto no art. 77 da LC nº 75193, a Procuradoria Regional Eleitoral é parte legítima para atuar perante os feitos de competência dos tribunais regionais eleitorais.
3. Na linha dos precedentes desta Corte, o ajuizamento de investigação judicial eleitoral com base nos mesmos fatos que embasaram a representação não prejudica o trâmite desta. Trata-se de meios processuais autônomos e, no caso vertente, contêm acervos probatórios distintos.

#### MÉRITO

**4. A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades públicas e privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita, previsto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições.**

5. Para caracterização da conduta tipificada no art. 73, IV, da Lei das Eleições, é necessário que o ato administrativo, supostamente irregular, seja praticado de forma a beneficiar partidos políticos ou candidatos. In casu, não ficou comprovado que as assinaturas dos convênios tenham sido acompanhadas de pedidos de votos, apresentação de propostas políticas ou referência a eleições vindouras, o que afasta a incidência da norma.

6. Recurso especial conhecido como ordinário e desprovido.





Em relação ao benefício fiscal concedido pelo § 6 da medida, considerando a opinião deste parecerista, não há necessidade de sua análise neste momento, já que o mesmo deve ser suprimido do projeto, conforme o exposto no “item 6”.

Diante do exposto, considerando que não há gratuidade, já que há contrapartidas a serem realizadas, opina-se pela adequação do projeto com a Lei Eleitoral, desde que observados os itens 5 – prazo para cumprimento do encargo e 6 – supressão do § 6º.

#### **4 - DO ASPECTO FINANCEIRO**

A análise técnica da Diretoria Financeira, órgão que tem a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, que se deu através do Parecer nº 04/2024, esclarece que a propositura encontra-se apta à tramitação, já que não produz impacto do ponto de vista orçamentário-financeiro.

Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pela Diretora Financeira, pessoa eminentemente técnica do órgão, em cuja fundamentação se respalda esta Procuradoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, nossa manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.

#### **5 – DA EMENDA ADITIVA**

Os requisitos de validade de um negócio jurídico, conforme a Doutrina, são aqueles necessários para produção de efeitos deste. Se presente todos, o negócio é válido e apto a produzir seus efeitos; se, todavia, faltar-lhe um o negócio é inválido e, nesse sentido, não produzirá qualquer efeito pretendido.

Observando o art. 110 da L.O.J, é um requisito para doação a fixação, pelo doador, de um prazo para que o donatário cumpra com o seu encargo estabelecido na lei:

*Art. 110. 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, dispensada está nos seguintes casos:*

a) **doação**, a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo ou a instituição privada, de utilidade pública e assistência social, sem fins lucrativos, constando da lei e da escritura pública os **encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato.**

Neste sentido, observando o projeto de Lei 14.286/24, bem como a Lei 9.706/22 (lei a ser alterada), não há notícia do referido prazo. Neste aspecto, como dito, o prazo de cumprimento da doação é um requisito de validade para que a doação ocorra de forma plenamente válida, o que torna a ausência do prazo um vício do negócio jurídico.

Convém pontuar que o projeto debatido estabelece, tão somente, o termo inicial para que as construções ocorram, não estabelecendo nenhum prazo de cumprimento.

Assim sendo, como forma de atender o princípio da legalidade (requisitos de validade do negócio), opina-se que seja acrescentado o prazo no projeto de lei debatido, sob pena de o mesmo padecer de vício de ilegalidade.

## **6 – DA EMENDA SUPRESSIVA**

A isenção é a dispensa do pagamento de um tributo devido em face da ocorrência de seu fato gerador. Constitui exceção instituída por lei à regra jurídica da tributação. A CF/88 estabelece que qualquer isenção deve ser concedida por lei específica e que regule exclusivamente a matéria:

*Art. 150 – omitido*

*§ 6º Qualquer subsídio ou **isenção**, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante*







constitucional e legal, desde que observado a necessidade da emenda aditiva, bem como da emenda supressiva.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

### **DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS**

Nos termos do inc. I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva da Comissão de Justiça e Redação, bem como da Infraestrutura e Mobilidade Urbana.

**QUÓRUM:** maioria absoluta (art. 44, §2º, “e”, L.O.J.).

Jundiaí, 12 de março de 2024.

**João Paulo Marques D. de Castro**

Procurador Jurídico

**Gabriela Hapuque S. Silva**

Estagiária de Direito

**Gabriel G. Flausino Negrini**

Estagiário de Direito

