



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 1.279

PROJETO DE LEI Nº 14.322/24

PROCESSO Nº 1.491/24

ASSUNTO: ALTERA A LEI 8.633/2016, QUE AUTORIZOU A FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL-FUMAS A ALIENAR IMÓVEIS PARA FINS DE HABITAÇÃO POPULAR, PARA DOÁ-LOS AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL-FAR, COM O OBJETIVO DE CONSTRUÇÃO DE MORADIAS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

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

1-RELATÓRIO

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (LUIZ FERNANDO MACHADO)**, o presente projeto altera a Lei 8.633/2016, que autorizou a Fundação Municipal de Ação Social-FUMAS a alienar imóveis para fins de habitação popular, para doá-los ao Fundo de Arrendamento Residencial-FAR, com o objetivo de construção de moradias do Programa Minha Casa Minha Vida.

De acordo com a justificativa, referida alienação busca atender o interesse público, pois a medida objetiva a construção de moradias do Programa Minha Casa Minha Vida, de forma a aumentar o número de empreendimentos disponíveis para aquisição.

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, desde que observado a emenda aditiva.

2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE

Sob o prisma jurídico, trata-se de competência do Município para legislar sobre o interesse local, bem como promove o adequado ordenamento territorial. Ademais, é uma medida que visa 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

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

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; [AI 729.307 ED](#), rel. min. **Cármem 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 que mais casas do sejam construídas de forma a facilitar a maior adesão ao Programa Minha Casa Minha Vida.

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 E encargo do Donatário a utilização dos imóveis descritos no caput exclusivamente para construção de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda.

§4º A doação de que trata o caput fica automaticamente revogada, revertendo a propriedade dos imóveis ao domínio pleno da Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS, se:

II - Donatário fizer uso dos imóveis doados para fins distintos daqueles determinados no caput;

II - A construção das unidades habitacionais não se iniciar em até 24 (vinte e 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.

RECURSO ESPECIAL. CONDOTA VEDADA. ART. 73, IV e § 10, DA LEI N° 9.504/197. SENADOR. DEPUTADO ESTADUAL. REPASSE. 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 n° 75/193, 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 n° 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.

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 observado o item 5 – prazo para cumprimento do encargo.

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 12/2024, 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 14.322/24, bem como a Lei 8.633/16 (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, bem como a L.O.J), opina-se que seja acrescentado o prazo no projeto de lei debatido, sob pena de o mesmo padecer de vício de ilegalidade.

6 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, exclusivamente sob o espectro jurídico, entendemos que inexistem quaisquer óbices a regular tramitação do projeto de lei, porquanto constitucional e legal, desde que observado a necessidade da emenda aditiva.

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





DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inc. I do art. 139 do Regimento Interno, devem ser ouvidas as Comissões de Finanças e Orçamento, bem como da Infraestrutura e Mobilidade Urbana.

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

Jundiaí, 01 de abril de 2024.

João Paulo Marques D. de Castro
Procurador Jurídico

Gabriela Hapuque S. Silva
Estagiária de Direito

Gabriel G. Flausino Negrini
Estagiário de Direito

