



## PARECER PRÉVIO Nº 932/23

### I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Governo Municipal, que autoriza o Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB) a desafetar e alienar os imóveis ocupados de forma consolidada por núcleos urbanos informais para fins de habitação e regularização fundiária para as cooperativas ou associações de moradores que estejam legalmente constituídas.

Após apregoamento pela Mesa (0602290), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

### II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

### III. Análise jurídica

A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 9º, inciso IV, prevê que compete ao ente municipal, no exercício da sua autonomia, administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, aceitar doações, legados e heranças e dispor sobre sua aplicação. E idêntico fundamento se extrai do artigo 56, inciso V, do mesmo diploma. Nesse passo, ao dispor sobre desafetação e alienação de bem público municipal, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa do Município (art. 30, inc. I, da CF).

Inexistente também vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, que detém competência para dispor sobre a matéria (art. 94, incs. XII e XIII, da LOM).

Com fundamento no princípio da indisponibilidade do interesse público[1], o processo de alienação de bens públicos está sujeito a formalidades especiais. Por regra, a alienação de bens imóveis está sujeita a procedimento licitatório, devendo ser precedida de: (i) justificativa de interesse público, (ii) avaliação e (iii) autorização legislativa (art. 17, *caput* e inc. I, da Lei n. 8.666/93 ou art. 76, *caput* e inc. I, da Lei n. 14.133/21; e art. 12, *caput e inc. I*, da LOM). Excepcionalmente, porém, a licitação é dispensada em determinadas hipóteses legais, dentre as quais se inclui 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 (art. 17, inc. I, al. *f*), da Lei n. 8.666/93 ou art. 76, inc. I, al. *f*), Lei n. 14.133/21).

Consoante a justificativa que acompanha a presente proposição, tem ela por objetivo a obtenção de autorização legislativa para alienar imóveis ocupados, de forma consolidada, por núcleos urbanos informais, para fins de habitação e regularização fundiária em favor de cooperativas ou associação de moradores regularmente constituídas, amoldando-se, portanto, à hipótese legal acima.

A justificativa de interesse público, parte integrante do projeto, confunde-se com o próprio mérito da proposição, razão pela qual a sua análise deve ser empreendida exclusivamente pelos membros do Parlamento. O valor de avaliação do bem, igualmente, está presente no projeto. E a autorização legislativa é requisito que se busca atender com a presente proposição.

Sob o aspecto financeiro-orçamentário, o artigo 7º da proposição autoriza, genericamente e sem limitação[2], o Poder Executivo a proceder à abertura de créditos adicionais, em desrespeito ao princípio da legalidade orçamentária (arts. 165 e 166 da CF) e ao princípio da especificação (art. 5º, § 4º, da LRF e art. 5º da Lei n. 4.320/64), contrariando também o artigo 7º, inciso I, da Lei n. 4.320/64 e o artigo 167, inciso VII, da CF. Especificamente em relação à abertura de créditos especiais – modalidade de crédito adicional –, não há a indicação da existência de recursos disponíveis e a exposição da respectiva justificativa, em afronta ao artigo 43, *caput* e § 1º, da Lei n. 4.320/64[3].

Por fim, cumpre registrar que a matéria está sujeita ao quórum de aprovação por maioria absoluta, na forma do artigo 82, §1º, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso I, alínea *a*, do Regimento Interno da CMPA.

#### IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica parcial.

É o parecer.

---

[1] De acordo com a doutrina: “A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na

*estrita conformidade do que dispuser a intentio legis” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 73-4).*

[2] Sobre a necessidade de limitar a autorização para a abertura de créditos, a doutrina leciona: *“Vê-se, portanto, que, para facilitar a gestão governamental, é permitido que a autorização para a abertura de créditos suplementares seja dada na própria lei orçamentária, devendo, entretanto, ser fixado o limite em valores absolutos ou em percentuais e observado o princípio da proibição do estorno de verbas” (FURTADO, José Ribamar Caldas. Elementos de Direito Financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86).*

[3] A doutrina entende que, no caso de créditos especiais, a justificativa deve constar do projeto de lei autorizativo: *“Afora a existência de recursos financeiros exigida legalmente, para atender às despesas a serem amparadas pelos citados créditos, exige a verba de lei que a sua abertura seja precedida de uma exposição de motivos, onde fiquem consubstanciadas as razões que justifiquem a necessidade da abertura dos mesmos. Como a abertura desses créditos é feita por Decreto depois de autorizada por lei, deve-se compreender que a justificativa prévia aqui exigida é da obrigação do Chefe do Poder Executivo que a dirige ao Poder Legislativo, no momento em que remete a este o Projeto de lei propondo autorização para a abertura dos créditos referidos” (AGUIAR, Afonso Gomes. Lei nº 4.320 Comentada ao Alcance de Todos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 303-304).* Em relação aos recursos para a abertura de créditos especiais, a doutrina considera obrigatória, igualmente, a sua indicação no projeto de lei tendente à autorização. Nesse sentido ver: JUND, Sergio. *Administração, Orçamento e Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2006, p. 134. Por fim, com idêntico entendimento, veja-se o seguinte julgado do Tribunal de Contas Mineiro: CÂMARA MUNICIPAL. AUTORIZAÇÃO DE ABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS SEM INDICAÇÃO, NO PROJETO DE LEI, DAS RESPECTIVAS FONTES FINANCIADORAS E DEVIDAS JUSTIFICATIVAS. IMPOSSIBILIDADE. (TCE/MG, Tribunal Pleno, Consulta n. 833284, Relator Conselheiro Sebastião Helvecio, julgado em 21/07/2010)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 17/09/2023, às 20:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0622878** e o código CRC **F33440A3**.