



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA



"Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias" (O Espírito das Leis – Montesquieu)

Processo Legislativo n.: 068/2021

Assunto: Projeto de Lei n. 6.079/2021

Autor: Poder Executivo

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 124/2021

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A PERMUTAR BEM IMÓVEL PÚBLICO COM BEM IMÓVEL PARTICULAR. PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o **Projeto de Lei n. 6.079/2021**, de autoria do Poder Executivo, que **autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar permuta de imóveis, sendo a Chácara 161-A, de propriedade do Serviço Autônomo de Águas e Esgotos - SAAE, com a Chácara 161-B, de propriedade do Sr. Orlando Rodrigues Éler e Sra. Maria Aparecida Pinheiro Éler, ambos localizados no Setor "D", Município de Vilhena.**

O projeto de lei (fls. 03-v/04) veio acompanhado da respectiva Mensagem (fls. 02-v/03) e de cópia do Processo Administrativo n. 202/2018 (fls. 05/168). Na sequência, os autos foram encaminhados às Comissões Permanentes (fl. 169), tendo a COSPAMATIC remetido o feito a esta Diretoria Jurídica, para análise e parecer (fl. 170), e tendo o feito sido distribuído a este subscritor (fl. 171).

Em seguida, esta Diretoria Jurídica emitiu despacho sugerindo providências (fls. 172/173), tendo sido expedido ofício ao Poder Executivo (fl. 174), posteriormente

sendo juntados novos documentos e sendo os autos devolvidos a este departamento jurídico para análise final (fls. 175/183).



2) OBJETO

A proposição visa autorizar o Poder Executivo Municipal a realizar a permuta entre o bem público denominado Chácara 161-A, Setor "D", pertencente ao Serviço Autônomo de Águas e Esgotos - SAAE, e o bem particular denominado Chácara 161-B, Setor "D", pertencente a Orlando Rodrigues Éler e Maria Aparecida Pinheiro Éler.

No mais, conforme veremos nos próximos itens, o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável.

3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

Conforme dito, o projeto de lei em análise é constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.

3.1) Constitucionalidade formal.

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos

¹ Afirma Pedro Lenza que, "Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como *nomodinâmica*, verifica-se quando a lei ou ato normativo *infraconstitucional* contiver algum vício em sua 'forma', ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato" (LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, "Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à 'matéria', ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade" (op cit., p. 195).

Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, organização, autoadministração e autolegislação³.



A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local⁴ (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumprido citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, isto porque o assunto é de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Republicana. Com efeito, o projeto de lei visa autorizar o Município de Vilhena a permutar bem imóvel de seu patrimônio com bem imóvel pertencente a particulares. Observa-se, portanto, que a proposição trata sobre assunto de inequívoco interesse local.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e o projeto de lei em análise é da iniciativa legislativa concorrente (art. 67, LOM⁵). Logo, também por essa razão, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

³ Op cit., p. 351-352.

⁴ Discorre José Cretella Júnior: "Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada" (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).

⁵ Art. 67. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou comissão da Câmara, e aos cidadãos, observando-se o disposto nesta Lei.

3

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁶.



3.2) Constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. Com efeito, não identifiquei qualquer indicativo de ofensa à Constituição da República ou à Constituição do Estado de Rondônia, de maneira que, a meu ver, o Projeto de Lei n. 6.079/2021 também é materialmente constitucional.

3.3) Legalidade.

A Lei Federal n. 14.133/2021 dispõe no seu artigo 76, inc. I, alínea "c"⁷, o seguinte:

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:*

[...]

*c) **permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;***

Conforme se vê, a lei federal de licitações impõe algumas exigências para que a Administração Pública possa realizar a alienação de bens imóveis. As exigências são a licitação, a avaliação e a autorização legislativa. Especialmente no caso de permuta, a lei excepciona a regra da licitação, mas mantém a obrigatoriedade da avaliação e da autorização legislativa e exige, ainda, a demonstração de que o imóvel a ser permutado atende aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração.

⁶ Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

⁷ Idêntica regra consta no artigo 17, I, "c", Lei Federal n. 8.666/1993, sendo que a referida lei, embora esteja revogada pela Lei Federal n. 14.133/2021, tem sua aplicabilidade estendida até Abril/2023, podendo a Administração local aplicá-la para os fins de alienação de bens públicos.

O presente projeto de lei visa dar cumprimento especificamente à regra da autorização legislativa. Portanto, o pressuposto da legalidade, nesse aspecto, está devidamente atendido.



Quanto ao mais, observe-se que no curso do feito este subscritor sugeriu que fosse providenciada a avaliação atualizada dos imóveis (fls. 172/173). Com razão, a avaliação que até então constava nos autos estava desatualizada e era relativa a apenas um dos imóveis (Chácara 161-A, Setor D, última avaliação em 14/11/2016, no valor de R\$ 57.000,00, fls. 06/10-v). Na sequência, o Poder Executivo apresentou a avaliação atualizada e, desta feita, relativa aos dois imóveis a serem permutados (Chácara 161-A e 161-B, Setor D, última avaliação em 29/10/2021, no valor de R\$ 57.000,00 cada uma - fls. 176/182-v⁸).

Cumprir enfatizar que, embora esse projeto de lei, como dito, vise tão somente cumprir a regra da autorização legislativa, a avaliação mercadológica dos imóveis no bojo deste processo legislativo, na visão deste subscritor, se fez necessária, em razão do comando final da alínea "c", do inciso I, do artigo 76, da Lei Federal n. 14.133/2021, que determina que o imóvel a ser recebido pela Administração tenha valor igual a pelo menos à metade do valor daquele que está sendo ofertado, devendo ocorrer o retorno de valores, quando for o caso.

Em outras palavras, entendo que a aprovação deste projeto de lei depende do cumprimento da referida exigência, sendo indispensável, portanto, a juntada da avaliação mercadológica atualizada dos imóveis a serem permutados, o que foi feito nestes autos. Ademais, analisando as citadas avaliações, observo que o valor de ambos os imóveis é idêntico (R\$ 57.000,00 cada), motivo pelo qual o referido comando legal, a meu ver, foi devidamente atendido.

Cumprir também observar que este processo legislativo está instruído com cópia do Processo Administrativo n. 202/2018, da Prefeitura de Vilhena, de onde se extrai os elementos para a demonstração de que o imóvel a ser permutado atende aos requisitos relacionados às finalidades precípuas da Administração (fls. 05/168).

⁸ Curiosamente, embora transcorridos cinco anos desde a última avaliação mercadológica (14/11/2016), os dois imóveis mantêm o mesmo preço de mercado daquela época (R\$ 57.000,00), conforme laudo do engenheiro da Prefeitura de Vilhena, o que consigno só para fins de observação, embora não caiba a este subscritor imiscuir-se no mérito da aludida avaliação pericial (datada de 29/10/2021).

De acordo com as informações contidas no referido administrativo, o bem público a ser permutado, isto é, a **Chácara 161-A, Setor D**, pertenceu aos particulares *Orlando Rodrigues Éler* e *Maria Aparecida Pinheiro Éler* (fl. 89), porém foi desapropriado em favor do *Serviço Autônomo de Águas e Esgotos - SAAE* de Vilhena para a instalação de uma estação de tratamento de esgoto (fls. 99/99-v). Sucede que, posteriormente, se verificou a inviabilidade técnica para a instalação do equipamento público no referido imóvel, motivo pelo qual a Administração pretende permutar o referido bem público com outro imóvel, também pertencente aos Srs. Orlando e Maria, a saber, a **Chácara 161-B, Setor D** (fl. 165-v), que está localizado ao lado do imóvel público, conforme relatado na Mensagem do Poder Executivo (fls. 02-v/03) e demais registros documentais (fls. 134, 164 e 166).

Dito isso, analisando a documentação juntada no presente feito, vislumbro manifesta a presença de interesse público na realização da permuta e que o imóvel a ser incorporado ao patrimônio do Município, de acordo com as informações técnicas constantes nos autos, atende as finalidades precípua da Administração, isto é, a instalação da estação de tratamento de esgoto.

Por fim, cumpre assinalar que os particulares proprietários da Chácara 161-B, Setor D, concordaram com a realização da permuta (fl. 135-v), motivo pelo qual vê-se que houve consenso entre as partes na realização do negócio jurídico, o que sugiro seja sopesado na análise desta proposição legislativa.

No mais, tendo em vista todos esses elementos informativos e documentais, entendo que os pressupostos para análise do mérito do Projeto de Lei n. 6.079/2021 foram atendidos, doravante restando apenas a análise da conveniência e oportunidade na aprovação ou não da proposta, seguramente de que o requisito da legalidade foi devidamente atendido.

4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), vislumbro a necessidade apenas de substituição do termo "*Lote*" por **Chácara**, considerando as informações contidas nas matrículas dos imóveis (fls. 89 e 165-v).

Ressalto, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.


5) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 6.079/2021 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

Por oportuno, sugiro modificação do texto do projeto conforme consta no item 4, supra.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 25 de novembro de 2021.


GÜNTHER SCHULZ
Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345