



# CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

## Procuradoria Jurídica Legislativo

1

**PARECER JURIDICO 53/2024**  
21 de Outubro de 2.024

PROCESSO : **Projeto de Lei Complementar 03, de 09 de outubro de 2.024**  
PROPONENTE: **PODER EXECUTIVO**  
REQUERENTE PARECER: **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO**

### 1 - Relatório

Foi solicitado parecer jurídico por esta Comissão a cerca da legalidade, formalidade e Constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 03/2024 de autoria do poder executivo que Dispõe sobre autorização para firmar parceria com a MT Participações e Projetos S.A - MTPAR e doar lotes de terras públicas do Município.

Na justificativa o senhor prefeito informa que a medida visa diminuir o alto índice de déficit habitacional que atinge diretamente as famílias mais necessitadas, que a proposta visa promover condições para que a população possa ter acesso a casa própria.

É o relatório do essencial. Passo à análise jurídica.

### 2.0 Análises Jurídicas

Ab initio, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no Processo Legislativo em epígrafe até a presente data, e tem como finalidade prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da aprovação dos mesmos considerando a sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Querência, conforme dispõe as atribuições do procurador jurídico legislativo contido no anexo IV na Lei Municipal nº 965/2015.

São atribuições do Procurador Jurídico legislativo (...). Analisar e emitir parecer das matérias em tramitação na Câmara quando solicitado;

Impende salientar que, a emissão deste Parecer por esta Assessoria não substitui o parecer de mérito emitido pela Comissão especializada, composta pelos representantes do povo, que constitui manifestação legítima deste parlamento, que deverá analisar todas as nuances sociais e políticas da proposta ora analisada.

### 2.1 Da Técnica Legislativa

Antes de adentrarmos ao estudo da juridicidade do presente Projeto de Lei, analisaremos a técnica legislativa aplicada a ele.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA**

### **Procuradoria Jurídica Legislativo**

2

Observa-se que o projeto está redigido em termos claros, e sintéticos, devidamente subscrito por seu autor, tudo na conformidade do disposto no Parágrafo único do artigo 152, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Querência – RICQ verifica-se, ainda, a existência de mensagem justificativa escrita, atendendo ao disposto no § 3º do artigo 154 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto esta dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, por esse motivo, a proposta não merece sofrer qualquer reparo para melhor adequá-lo à técnica legislativa.

Esgotado o estudo preliminar sobre a técnica legislativa, sem recomendações de oferecimento de emendas para corrigi-la, passaremos ao estudo da viabilidade jurídico-constitucional desta proposição.

### **2.2 Do Controle Prévio de Constitucionalidade**

Consoante o clássico ensinamento de Lúcio Bittencourt, "a inconstitucionalidade é um estado, estado de conflito entre uma lei e a Constituição".

Em nosso ordenamento constitucional vige um complexo sistema de controle da constitucionalidade das leis e atos administrativos e assim, no plano jurídico o sistema de controle de constitucionalidade adotado admite a existência de dois tipos de controles:

- a) O controle preventivo, que se realiza no curso do processo legislativo;
- b) O controle repressivo, cuja incidência se dá quando a lei se encontra em vigência.

A Constituição Federal de 1988 outorgou o exercício do controle prévio da constitucionalidade ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, este último no momento da emissão de juízo de valor quanto à sanção ou veto do autógrafo de lei aprovado pelo parlamento.

No caso em tela, trata-se do controle preventivo de constitucionalidade no âmbito do processo legislativo. Sua característica fundamental consiste no fato de atuar no momento da elaboração da lei, com a finalidade de evitar que sua edição seja quanto à forma, seja quanto ao conteúdo, ofenda a supremacia da Lei Maior. Outra singularidade no sistema de controle preventivo da constitucionalidade no âmbito do Poder Legislativo, diz respeito aos agentes legitimados para exercer o controle da constitucionalidade. Assim, quanto a sujeito controlador, a primeira atuação incumbe aos Procuradores do Poder Legislativo, cuja atuação oferece o necessário subsídio técnico que irá pautar a atuação futura da Comissão de Constituição e Justiça.

Em suma, em sede do controle preventivo de constitucionalidade, que se desenvolve na fase de elaboração da lei, a defesa da supremacia da Constituição tem início pela atuação da Procuradoria Jurídica e, em seguida, é exercido pelos próprios agentes participantes do processo legislativo em relação aos projetos de lei e demais proposições de teor normativo.



## CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

### Procuradoria Jurídica Legislativo

3

Cumpra esclarecer que o procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sob dois prismas:

- a) Inconstitucionalidade Formal, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela Constituição, nesta perspectiva analisamos a existência ou não de autorização Constitucional para o Município possa legislar sobre aquela matéria. A forma pela qual deva proceder e os legitimados;
- b) Inconstitucionalidade Material, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceitos, princípios e direitos tutelados pela Constituição.

O exame do controle formal de constitucionalidade deve preferir ao de exame de mérito. A razão dessa prevalência, para fins de análise, decorre da sedimentada jurisprudência do Pretório Excelso, segundo a qual, a existência de vício formal de inconstitucionalidade fulmina integralmente o ato ou a lei. Em decorrência, sendo constatada a existência de vício formal de inconstitucionalidade, torna-se desnecessário qualquer exame quanto à constitucionalidade material, posto que ante a constatação do aludido vício formal e insanável, a lei estará, irremediavelmente, condenada a ser expungida do mundo jurídico.

Ancorado neste entendimento, passo ao exame da constitucionalidade formal da proposição.

### 2.3 Controle Formal de Constitucionalidade

Na hipótese sob exame, dissecando o teor do Projeto, desde a sua ementa, o resultado autoriza concluir que o cerne da matéria versa sobre Autorização Legislativa para o Poder Público Municipal firmar Parceria com instituição Privada e também alienação de imóvel público por meio de doações.

Neste sentido, quanto à autorização Constitucional, iniciativa e possibilidade jurídica, referido projeto encontra supedâneo no artigo 30, inciso I da Constituição Federal<sup>1</sup> que autoriza os Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local, ao passo que a iniciativa para deflagrar o processo legislativo, tem-se que a competência é privativa do senhor prefeito para dispor sobre a matéria em questão, dentro dos preceitos trazidos pelos artigos 11, 12 e inciso III do artigo 14 da Lei Orgânica local, que diz:

**Art. 11** - Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto aos utilizados em seus serviços.

**Art. 12** - O Município, no que se refere à venda ou a doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso ou título definitivo, mediante prévia autorização legislativa e concorrência. (NR. Emenda 01/2019)

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; CRFB/ 88



## CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

### Procuradoria Jurídica Legislativo

4

**Art. 14** - Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III. dispor sobre a administração, alienação e utilização de seus bens;

## 2.4 Controle Material de Constitucionalidade

Após análise dos aspectos constitucionais formais, resta-nos analisar os aspectos materiais. A proposição busca a devida autorização Legislativa para o Poder Público Municipal firmar Parceria com instituição Privada e também alienação de imóvel público por meio de doações.

A alienação de bens da Administração Pública, está subordinada à existência de interesse público devidamente justificado e será precedida de avaliação e exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão.

No entanto, poderá ser dispensada a realização de licitação nos casos de imóveis destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública<sup>2</sup>.

Isso porque, a licitação será dispensada se a doação se destinar a fins e uso de interesse social, observada a oportunidade e conveniência socioeconômica da medida em relação às outras formas de alienação, uma vez que a doação deve consistir na melhor opção, para evitar a manutenção de concepções paternalistas às custas do erário público.

Acaso não estejam presentes esses requisitos a doação deverá se processar mediante licitação.

### 2.4.1 Doação de Bens pela Administração Pública em Ano Eleitoral

Registre-se que, encontramos-nos em ano eleitoral e a Administração Pública subordina-se a algumas limitações nesse período por força da Lei Federal 9504/97.

No ano de 2.006 a Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) sofreu algumas alterações, que ficou conhecida como a "minirreforma eleitoral", e ela aumentou o rol das condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral. Ela estabeleceu que em anos em que se realizam eleições **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.

<sup>2</sup> LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos.



## CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

### Procuradoria Jurídica Legislativo

5

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. (Lei 9.504/1997)

A norma em questão impôs algumas vedações à administração pública com o objetivo de manter a igualdade na disputa pelos cargos eletivos daquele ano, visando manter equilíbrio de forças entre candidatos, e até mesmo proteger a sociedade dos abusos dos agentes públicos, pois, caso assim não o fosse, restaria fadada a eleição à desenfreada e irrestrita busca ou permanência do poder.

Frise-se, a proposta legislativa em análise busca autorização legislativa para Firmar Contratos de parceria e também visa **“Doar lotes de terras públicas constantes das matrículas 10713 e 10714”** a um grupo específico de pessoas. Contudo a doação pretendida não se encontra no bojo de programas sociais autorizados em lei e que já estavam em execução orçamentária no exercício anterior.

O argumento do autor da Proposta legislativa referente à promoção de condições necessárias para diminuir o déficit habitacional, não é suficiente para excepcionar a regra proibitiva, fora das previsões nela contidas.

### 3- Conclusão:

A guisa dessas considerações, essa Procuradoria Jurídica tendo como análise a constitucionalidade material da proposta, por força da inobservância do § 10 do artigo 73 da Lei 9.504/1997 opina pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei.

Este é o parecer s.m.j

*Kelly Cristina Rosa Machado*

**Procuradora Legislativa – OAB/MT 13449**  
**Matrícula 39**