

PARECER JURÍDICO Nº 0040-2015
Projeto de Lei Nº 0013-2015

Ementa: Possibilidade de desapropriar imóvel em casos de interesse público. Ausência de personalidade jurídica própria do Poder Legislativo. Necessidade de averbar o imóvel para o Município de Marechal Cândido Rondon – PR.

Foi formulada consulta a esta procuradoria, no dia 08 de setembro de 2015, indagando quanto à legalidade do Projeto ora em apreço.

O projeto de autoria do Poder Legislativo pretende desapropriar o imóvel pertencente a Associação Comercial do Município, em virtude da conveniência para ampliação da área a ser utilizada pela Casa de Leis.

A Mensagem de Exposição de Motivos afirma que:

Portanto, com o aceite da diretoria da Acimacar, os Vereadores que abaixo subscrevem apresentam o projeto de lei visando autorizar o Executivo Municipal a realizar o competente processo administrativo de desapropriação, nos seguintes termos:

- a) Preço a ser pago será definido por comissão nomeada para esta finalidade por parte do Município, por valor justo, certo e em dinheiro;
- b) O pagamento será feito pelo Executivo Municipal, utilizando antecipações orçamentárias e de recursos oriundos da economia da Câmara Municipal, sendo 50% de entrada no momento da compra e o saldo em duas parcelas de 25% cada, nos meses de abril de 2016 e setembro de 2016;
- c) Por ser pagamento parcelado e consensual, a Acimacar pode utilizar a estrutura em questão até 30 de setembro de 2016, momento em que fica obrigada a entregar a posse do imóvel para o Município;
- d) Diante da problemática, já de conhecimento público, envolvendo a invasão da área pública em 7 m² por parte da Acimacar, ficaria definido que será descontado do valor total a ser pago, justamente a soma financeira proporcional aos referidos 7 m², dando fim a esta questão;
- e) Os custos decorrentes da averbação do imóvel descrito no artigo 2º serão pagos pelo Executivo Municipal, mas descontados do valor devido a Associação Comercial e Industrial de Marechal Cândido Rondon.

É preciso mencionar ainda que tal procedimento de desapropriação busca atender a legislação em vigor, e no presente caso, a propositura do Projeto de Lei atende inclusive o que preceitua o Acórdão nº 1428/10 – Tribunal Pleno, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

O projeto vem instruído com o requerimento dirigido a entidade, reposta e acórdão do TCE-PR sobre a matéria. O imóvel foi descrito no artigo 1º do projeto.

É o relato.

Antes de adentrar no mérito do projeto cumpre advertir que a matéria deve ser vista em duas óticas: primeiro do lado jurídico e posteriormente sobre a conveniência e oportunidade.

A conveniência e oportunidade são de competência de cada parlamentar. Compete a ele verificar: finalidade do projeto, acréscimo que ele traz para a sociedade, valores desembolsados pelos cofres públicos, necessidade da concessão. Ainda, no desempenho de suas atribuições típicas, fiscalizarem as atividades do Executivo e por consequência a presente concessão. Sendo assim, qualquer dúvida que persista na análise do projeto sua resposta deve ser buscada com o Chefe do Executivo.

Apenas como informação de passagem, o presente imóvel foi doado para a Associação Comercial pelo Município ainda na década de 70, com o objetivo de construir sua sede própria e gravada com a cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade. A Lei nº 4.676/2014 retirou a cláusula de inalienabilidade, sob o fundamento que referida propriedade já cumpriu sua finalidade, que era a construção da sede da entidade, o que torna desnecessária a manutenção da condição.

O presente projeto será analisado com o único fito de verificar a possibilidade da desapropriação da área, até porque, quanto a possibilidade de alienação do referido imóvel já foi objeto de debate no parecer jurídico no projeto que originou a Lei

Municipal nº 4.676/2014, o qual foi amplamente debatido e consultado os órgãos de controle, em especial o Ministério Público local. Ao final, resultou na extinção das cláusulas de inalienabilidade, passando a dispor do imóvel a entidade como lhe entender e facultar o exercício da propriedade.

A declaração de desapropriação por utilidade pública é o primeiro ato a ser exercitado, através do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória. Pode ser realizado tanto pelo Poder Executivo como pelo Poder Legislativo. Deve constar a manifestação pública da vontade do Estado, fundamento legal que embasa o poder expropriante, destinação específica a ser dada ao bem e a identificação do bem a ser expropriado.¹

Por utilidade pública é determinada situação que se caracteriza pela vantajosidade para o interesse coletivo, sem contudo, se vislumbrar uma situação de urgência.²

Pela documentação acostada ao presente procedimento, a forma de desapropriação será consensual, estabelecendo formas para a realização do pagamento, fato que aproxima o ato do instituto da compra e venda do direito privado, com o único empecilho que o preço será mediante avaliação e não livremente entabulado pelas partes.

O processo legislativo vem instruído com o Acórdão nº 1428/2010 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o qual dispõe sobre a forma de aquisição de bem imóvel para construção da sede do Poder Legislativo, neste sentido é a decisão:

1. o Poder Legislativo Municipal não possui personalidade jurídica; logo, a titularidade de bem imóvel e a realização de operações creditícias cabem ao Município, representado pelo Chefe do Poder Executivo. Destarte, nos assuntos

¹ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 25ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008., 865-867.

² MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 7ª Ed. Niterói: Impetus, 2013., pág. 923.

imobiliários, a atuação deve ser conjunta entre os dois Poderes, cabendo ao Legislativo a iniciativa do processo legal, a realização do processo licitatório, bem como o ônus orçamentário, e ao Executivo, a assinatura da escritura pública, figurando, pois, como detentor do Registro Imobiliário.

2. pelo fundamento acima expresso, ou seja, a personalidade jurídica do ente municipal, a DCM conclui, igualmente, que a capacidade jurídica para a celebração de operações creditícias (ou equiparadas), com entidades financeiras ou não-financeiras, que exigem autorização da Secretaria do Tesouro Nacional não se atribui ao Poder Legislativo, desprovido que é de personalidade jurídica, mas ao Município.

3. a licitação para aquisição de imóvel será dispensável ou inexigível quando, no caso concreto, se verificarem os pressupostos estabelecidos nos arts. 24 e 25, respectivamente, da Lei nº 8.666/93.

Neste mesmo sentido é o entendimento esposado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sobre a aquisição de terreno e construção pela Câmara Municipal (Consulta nº 837.547)³:

Conclusão: de todo o exposto, respondo as questões formuladas na presente consulta nos seguintes termos:

a) Não há vedação para a compra de terreno e a construção de sede própria tanto pelo Poder Executivo Municipal quanto pela Câmara Municipal, desde que tal despesa esteja vinculada a programa governamental inserto no Plano Plurianual e esteja também prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo ainda existir dotação orçamentária própria na Lei Orçamentária Anual e serem cumpridas as exigências da Lei de Licitações, além de observado o limite constitucional estabelecido no art. 29-A da Constituição da República.

b) O registro de propriedade de um bem público, seja ele móvel ou imóvel, não poderá ser feito em nome de órgãos despersonalizados, como são a Prefeitura Municipal e a Câmara Municipal, mas tão somente em nome da pessoa jurídica de direito público correspondente, isto é, do Município;

c) A aquisição de bem imóvel deve ser formalizada por escritura pública, realizando-se, posteriormente, a devida transcrição no Cartório de Registro de Imóveis (art. 531, Código Civil).

d) Em regra, verifica-se que a aquisição de imóvel pela Câmara Municipal e pelo Poder Executivo Municipal opera-se, por meio de desapropriação. Todavia, caso a Câmara Municipal e a Prefeitura optem pelo contrato de compra e venda, o administrador deverá atentar para os requisitos da lei civil (bem, preço, consentimento e forma) e do regime jurídico-administrativo (processo administrativo, prévia avaliação, lei específica de iniciativa do Poder Executivo, demonstração do interesse público, observância do devido procedimento licitatório, ressalvado este último a hipótese do inciso X, do art. 24 da Lei n. 8666/93.

³ Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1135.pdf>. Acesso em 09/09/2015.

Mesma orientação abordada pelo Tribunal de Contas da União no processo nº DC-0483-32/99-P:

Ouvido a pedido do então Relator dos autos, o Ministério Público discorre sobre as possibilidades de expropriação de bem particular pelo Poder Público, ao registrar o seguinte: "A desapropriação é uma das formas de restrição do Estado sobre a propriedade privada, por meio do qual o poder público, ou seus delegados, adquirem, por razões de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, a propriedade de um bem particular, mediante o pagamento de prévia indenização. Desenvolve-se através de procedimento específico, previsto em lei, que compreende duas fases: declaratória e executória. Na primeira o poder público, por meio de decreto ou de lei, conforme o poder expropriante seja o Executivo ou o Legislativo, declara a utilidade pública ou o interesse social do bem a ser desapropriado. Na Segunda, que pode ser administrativa ou judicial, são realizados os atos pendentes à integração do bem ao patrimônio público, dentre eles o pagamento da justa indenização.⁴

No que consiste a forma para a desapropriação, realizada no presente caso como projeto de lei, não vislumbro qualquer vício, evidentemente, alguns sustentam sua impropriedade, por exigir sanção do Chefe do Poder Executivo, limitando a autonomia deste ente político.

Par a decretação realizada pelo Poder Legislativo, o instrumento apontado pelo Decreto-Lei é a lei de efeitos concretos, que significa um ato com formato de lei mas com características de ato administrativo, por exemplo, o fato de ser concreto e individual (art. 8^a, Decreto-Lei nº 3.365/41). Alguns autores criticam esse instrumento por ele depender de sanção e veto do Poder Executivo, a cuja vontade fica de qualquer forma condicionado, defendendo o Decreto Legislativo como instrumento ideal já que não exige essa participação. O fato é que o Legislativo só poderá declarar a desapropriação, ficando as demais providências por conta do chefe do Executivo.⁵

Diante o exposto, salvo eventual equívoco escusável, não encontramos obste na matéria proposta.

Ademais, eventuais dúvidas pertinentes quanto a desapropriação de área doada no passado pelo Município, é possível, antes de sua efetivação, o diálogo em

⁴ Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_DC04833299P.pdf. Acesso em 09/09/2015.

⁵ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 7^a Ed. Niterói: Impetus, 2013., pág. 935/936.

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

audiência pública com os órgãos de controle, em especial ao Ministério Público Local, bem como, a consulta ao projeto de lei que culminou com a Lei Municipal nº 4.676/2014.

Este é o parecer⁶, *s.m.j.*, que ora subscrevo⁷.

Marechal Cândido Rondon, 09 de setembro de 2015⁸.

VICTOR EDUARDO BERTOLDI BOFF
Procurador Jurídico
OAB/PR 41.452

⁶ Os pareceres das comissões permanentes (como também os da assessoria técnico-legislativa que funcionar como serviço auxiliar da Câmara) não obrigam o plenário, e seu desacolhimento não infringe qualquer princípio informativo do procedimento legislativo, mesmo porque a proposição pode ser inatacável sob o prisma técnico, e ser inconveniente ou inoportuna do ponto de vista político – e este aspecto é reservado à consideração e deliberação dos vereadores. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 16ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. Pág. 665).

⁷ Parecer manifestado segundo a convicção deste procurador, o qual não é vinculativo, podendo a Administração adotar a solução que melhor resguarde o interesse público.

⁸ Parecer manifestado no final de semana e lançado no sistema legislativo posteriormente.