



# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PARECER CONJUNTO DAS COMISSÕES DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL, DE AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE, EDUCAÇÃO, SAÚDE E OBRAS E DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO – ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.

PROJETO DE LEI Nº 12/2021. INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA O MUNICÍPIO REALIZAR PERMUTA DE BEM PÚBLICO IMÓVEL URBANO POR ÁREA DE TERRAS DE PROPRIEDADE DO SENHOR SAMUEL KREITLOW. CONTRUÇÃO DO CEMITÉRIO MUNICIPAL. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DO ARTIGO 17, INCISO I, ALÍNEA “C” E DO ARTIGO 24, INCISO X, AMBOS DA LEI FEDERAL Nº 8666/1993. MENSAGEM MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI APRESENTADA PELO PODER EXECUTIVO. EMENDA APRESENTADA POR VEREADOR. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE. IMPORTÂNCIA. NECESSIDADE.

### 1. RELATÓRIO

Sua Excelência, o Senhor Prefeito Municipal, no uso de suas prerrogativas funcionais, apresentou, para apreciação e deliberação legislativa, o Projeto de Lei nº 12/2021, o qual **“Autoriza a Permuta de Bem Público Imóvel Urbano por Área de Terras**





# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Localizada no Território do Município de Vila Valério/ES, para a Construção do Cemitério Municipal e Dá Outras Providências”.**

A matéria foi protocolada na Secretaria desta Egrégia Casa Legislativa e, após sua leitura em Plenário na 8ª Sessão Ordinária realizada na data de 26.05.2021, foi encaminhada à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para exame e parecer.

Na data de 27.05.2021 o Exmo. Prefeito Municipal protocolou Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei nº 012/2021, visando corrigir erro de digitação contido na proposição principal, e encaminhou o OF. Nº 115/2021 – GAB/PMVIVA, solicitando ao Presidente a convocação de uma Sessão Extraordinária para a apreciação das matérias em regime de urgência especial.

Na data de 31.05.2021, o Vereador Renato Schmidt apresentou a Emenda nº 01/2021, que dispõe sobre a alteração do Projeto de Lei nº 012/2021, objetivando incluir um dispositivo na matéria.

Na 3ª Sessão Extraordinária, portanto, realizada na presente data (31.05.2021), foi apresentado para deliberação o Requerimento nº 013/2021, assinado por quatro dos Senhores Vereadores, que requer a tramitação em regime de urgência especial à matéria. Assim, após a aprovação do referido requerimento, a presente proposição veio às Comissões Permanentes para exame e Parecer.

É o Relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Do Regime de Urgência Especial

Antes de adentrar no estudo do presente processo legislativo, passaremos a analisar a solicitação do Exmo. Prefeito Municipal, contida na Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei nº 012/2021, para que a proposição tramite em Regime de Urgência Especial.





# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Vejamos o que dispõe o artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 182 do Regimento Interno desta Casa de Leis:

### Lei Orgânica Municipal

**Art. 53.** O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação dos projetos de sua iniciativa.

**§ 1º.** Se a Câmara não se manifestar, em até quarenta e cinco dias, sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia da primeira sessão subsequente, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação, excetuados os casos do artigo 94, que são preferenciais na ordem numerada.

**§ 2º.** O prazo previsto no parágrafo anterior, não corre no período de recesso, nem se aplica aos projetos de códigos.

### Regimento interno

**Art. 182.** A concessão de urgência especial dependerá de assentimento do Plenário, mediante provocação por escrito da Mesa, de 1/3 (um terço) dos Vereadores ou de Comissão quando autora de proposição em assunto se sua competência privativa ou especialidade, exigindo, para sua aprovação, o quórum de maioria absoluta.

**§ 1º.** O Plenário somente concederá a urgência especial quando a proposição, por seus objetivos, exigir apreciação pronta, sem o que perderá a oportunidade ou a eficácia.

**§ 2º.** Concedida a urgência especial para projeto ainda sem parecer, será feito o levantamento da sessão, que será suspensa por prazo não superior a 30 (trinta) minutos, a fim de que se pronunciem as comissões competentes em conjunto, imediatamente, após o que o projeto será colocado na ordem do dia da própria sessão.

**§ 3º.** Caso não seja possível obter-se de imediato o parecer conjunto das comissões competentes, o projeto passará a tramitar no regime de urgência simples.





# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Dessa forma, observamos que foi apresentado o Requerimento nº 013 /2021, subscrito por cinco dos Senhores Vereadores, solicitando a tramitação em regime de urgência especial para a matéria, o qual foi assentido pelo Plenário, através de sua aprovação por unanimidade.

### 2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, inciso I da Constituição da República e no art. 16, inciso I da Lei Orgânica Municipal.

É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, no caso, deflagrar o processo legislativo, principalmente por conta do disposto nos artigos 11 e 12, ambos da Lei Orgânica Municipal, o qual exige autorização legislativa para o caso de venda e doação de bens públicos imóveis.

Feitas estas considerações, não há vícios de iniciativa e competência na propositura em comento.

### 2.3 Da Técnica Legislativa

Quanto à técnica legislativa, em observância ao artigo 59 da Constituição da República, a elaboração, alteração ou consolidação de leis no Brasil, deverá observar o regramento estabelecido na Lei Complementar Federal nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Nesse sentido, a presente proposição está em sintonia com o preconizado no referido diploma.

### 2.4 Da análise da Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei nº 012/2021

No tocante à apresentação da mensagem modificativa, o Regimento Interno desta Casa de Leis, em seu art. 152 assevera:

Art. 152. Equipara-se à Emenda, conforme o caso, a Mensagem remetida pelo Chefe do Poder Executivo, visando modificar, acrescentar,





# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

suprimir ou substituir parte de matéria constante de Projeto de Lei de sua autoria em tramitação na Câmara Municipal.

§ 1º. Equipara-se a Substitutivo a Mensagem do Chefe do Poder Executivo que visa substituir no todo a matéria constante de Projeto de Lei de sua iniciativa, já em tramitação na Câmara Municipal.

§ 2º. Salvo disposição regimental expressa em contrário, somente poderão ser admitidas pela Mesa Diretora, as Mensagens a que se refere o presente artigo, se protocolizadas na Secretaria da Câmara Municipal, até a apreciação da matéria em 1.ª discussão e votação ou discussão e votação única, conforme o caso.

§ 3º. Caso a Mensagem do Chefe do Poder Executivo a que se refere o presente artigo seja protocolizada na Câmara Municipal após a apreciação da matéria pelas Comissões Permanentes, será a Mensagem imediatamente remetida às Comissões para manifestação.

§ 4º. No caso do parágrafo anterior, as manifestações das Comissões poderão ser proferidas verbalmente no Plenário durante a apreciação da matéria.

Dessa forma, percebemos que a presente mensagem foi protocolizada em tempo hábil, obedecendo aos ditames regimentais.

Com relação às modificações disciplinadas na mensagem, o Executivo Municipal esclareceu que a alteração proposta visa corrigir erro de digitação contido no § 2º do art. 1º da proposição principal e salientou o seguinte:

[...]

A necessidade de retificar o Projeto original se deu em virtude de um erro de digitação no laudo de avaliação imobiliária apresentado pelo município, que fez com que a metragem do imóvel objeto de permuta desse Projeto de Lei, ficasse equivocado não apenas naquele documento, mas também no Projeto, uma vez que o Projeto de Lei seguiu rigorosamente as afirmações contidas nos laudos.





# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Acrescentou ainda que a retificação não altera o conteúdo substancial da proposição e acostou à matéria documentação referente à correção do laudo imobiliário.

Em relação ao exposto alhures, opinamos pela aprovação da mensagem aditiva.

### 2.5 Da Análise da Emenda nº 01/2021

No tocante à apresentação da Emenda nº 01/2021, o Regimento Interno desta Casa de Leis, em seu art. 148 e caput do art. 149 asseveram:

Art. 148. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra.

§ 1º. As emendas podem ser supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas, a saber:

I - Emenda supressiva é a proposição que manda erradicar qualquer parte de outra;

II - Emenda substitutiva é a proposição apresentada como sucedânea de outra;

III - Emenda aditiva é a proposição que deve ser acrescentada à outra;

IV - Emenda modificativa é a proposição que visa alterar a redação de outra.

§ 2º. A emenda apresentada à outra denomina-se subemenda.

Art. 149. As emendas e subemendas serão apresentadas à Mesa Diretora até 48 (quarenta e oito) horas antes do início da sessão em cuja ordem do dia se ache incluída a proposição a que se referem, para fins de sua publicação, a não ser que sejam oferecidas por ocasião dos debates, ou se se tratar de projeto em regime de urgência, ou quando estejam elas assinadas pela maioria absoluta dos Vereadores.

Dessa forma, ao passo em que o Requerimento nº 013/2021, que requer a tramitação em regime de urgência especial à presente matéria, foi aprovado por unanimidade pelo





## CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário, o Vereador autor da proposição acessória a apresentou à Mesa Diretora para discussão, obedecendo fielmente aos ditames legais.

Quanto ao mérito da proposição acessória, o Vereador Renato Schmidt a apresentou com o objetivo de incluir o Parágrafo Único no art. 3º do Projeto de Lei nº 012/2021, visando impor cláusula condicionante à efetivação da permuta objeto de autorização legislativa, de modo que só será realizada após a análise técnica da possibilidade de obtenção das licenças junto aos órgãos ambientais competentes para a finalidade da permuta, qual seja, a construção do cemitério municipal.

Acreditamos ser de grande relevância a adição de dispositivo pretendida, uma vez que a construção do cemitério deverá obedecer às normas ambientais vigentes, necessitando para tanto de licenças expedidas por órgãos ambientais, como o IEMA, por exemplo. Contudo, se não for possível a obtenção das licenças pertinentes ao caso, a presente permuta não terá interesse público algum, pois a construção do cemitério não poderá ser realizada.

Dessa forma, entendemos perfeitamente meritória a alteração proposta e opinamos pela aprovação da Emenda nº 001/2021.

### **2.6 Da permuta de bem público imóvel urbano por área de terras de propriedade do Senhor Samuel Kreitlow para a construção do Cemitério Municipal**

Os bens públicos são aqueles bens que compõem o patrimônio público, o qual é formado pela diversidade de bens que interessam a administração e a comunidade administrada. Em uma visão mais ampla, tem-se que os bens públicos são todos aqueles que integram o patrimônio da administração pública direta e indireta, ou seja, são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, móveis ou imóveis.

Além destes, segundo Hely Lopes Meirelles, incluem-se os semoventes, os créditos, os direitos e as ações que pertençam a quaisquer entes estatais, inclusive autarquias, fundações ou entidades paraestatais (1990, p. 430).





## CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Em resumo, o Código Civil em seu artigo 98, esclarece que são públicos todos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Assim fica claro que todos os demais são bens particulares.

Seguindo a linha de raciocínio adotada pelo Código Civil em seu artigo 99, os bens públicos são classificados de acordo com a sua destinação, sendo de uso comum do povo, de uso especial ou dominicais. Vejamos:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

A doutrina menciona que diante da divisão efetuada pelo artigo 99 do Código Civil é possível com base em um aspecto jurídico dividir os bens classificados pela lei conforme a sua destinação ou afetação, em bens do domínio público do Estado e em bens do domínio privado do Estado.

Os bens do domínio público do Estado são todos aqueles afetados com um fim público, ou seja, são todos aqueles que servem direta ou indiretamente a coletividade, ainda que por interposta pessoa e ainda que inicialmente servindo ao uso da administração. Assim, tem-se que os bens de domínio público do Estado são os de uso comum do povo e os de uso especial.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Os bens do domínio privado do Estado são aqueles que podem ser utilizados pela administração para qualquer fim, pois integram o seu patrimônio particular. Estes bens não possuem uma destinação específica como no caso dos bens do domínio público, sendo chamados de bens dominicais.

Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial, nos termos do art. 100 do Código Civil, são inalienáveis enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Dessa forma, enquanto constituírem o aparelhamento material da Administração para atingimento de seus fins, tais bens não podem ser alienados.

Consta do art. 101 do Código Civil que “os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.” Só estão sujeitos à alienação, assim, os bens de natureza dominical, isto é, aqueles bens que apenas compõem o patrimônio da Administração Pública, mas que não estão destinados a uma finalidade pública específica.

Para a retirada da finalidade pública de um bem, a desafetação é o meio próprio, já que o subtrai da qualidade de bem de uso comum do povo ou de uso especial e o coloca sob o regime dos bens dominicais, viabilizando-se a alienação. Nesses termos, mencionam os autores Ricardo Alexandre e João de Deus na obra “Direito Administrativo”, 3. ed., São Paulo: Método, 2017, p. 830:

A afetação e a desafetação são importantes em relação à possibilidade de alienação de um bem público, uma vez que os bens afetados são inalienáveis enquanto conservarem a destinação pública. Caso a Administração pretenda se desfazer de bens de uso comum do povo ou de bens de uso especial, deverá antes desafetá-los. Com a desafetação, esses bens serão considerados bens dominicais, passando a ser possível a sua alienação.

Em relação a esse ponto, o Executivo Municipal bem atendeu ao que estabelece a legislação, uma vez que o artigo 2º da presente proposição concretiza a desafetação do bem público para a categoria de bem dominical.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

No caso da permuta, importa destacar que se trata de hipótese de dispensa de licitação. É este o sentido inequívoco do art. 17, I, “c” da Lei Federal nº 8.666/1993, transcrito:

Art. 17. 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 - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

O art. 24. X, da Lei nº 8.666/1993, citado no dispositivo acima, que trata das hipóteses de dispensa, estabelece que a licitação será dispensada “para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia”.

O sentido de tal dispositivo, combinado com a regra específica do art. 17, I, “c”, acima, vai na direção de estabelecer os requisitos intrínsecos ao imóvel que será recebido na permuta pelo poder público. Assim, o imóvel a ser recebido deverá poder ligar-se a um Interesse público (“atendimento das finalidades precípuas da administração”) e ter seu valor de mercado efetivamente representado, mediante avaliação prévia.

A exposição de motivos do presente projeto de lei nº 12/2021, descrita na Mensagem nº 11/2021, é no sentido de que o Município necessita realizar a permuta objetivando a construção do cemitério municipal, tendo em vista que o Município não possui, no





## CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

momento, mais espaço para sepultamento de restos mortais de pessoas falecidas, uma vez que o imóvel destinado para este fim foi construído há mais de meio século e mesmo após ter passado por ampliações, desde o ano de 2010, não tem se mostrado mais eficaz.

O Executivo Municipal ainda menciona que o Município tentou realizar a regularização do cemitério e fazer uma ampliação, todavia, não obteve sucesso, pois não conseguiu as licenças necessárias junto ao IEMA. Nesta esteira, o Município encontra-se em situação irregular e, dessa forma, responde a várias demandas judiciais e administrativas perante o Ministério Público Estadual.

Portanto, a finalidade declarada da permuta é para fins de viabilizar a construção de um novo cemitério municipal no Município de Vila Valério. As necessidades de instalação e localização condicionam a sua escolha e o objetivo é a concretização de interesse público.

A proposição *in casu* traz em anexo documentos relativos à avaliação imobiliária realizada pela Comissão de Avaliação Imobiliária, nomeada através do Decreto nº 041/2021, do bem público imóvel urbano de propriedade do Município de Vila Valério e da área de terras de propriedade do Senhor Samuel Kreitlow; e, documentação concernente à avaliação mercadológica dos dois bens realizada por três corretores distintos.

Isto posto, conforme disposição do art. 17, I, “c”, da Lei nº 8.666/1993, os requisitos básicos para toda e qualquer permuta de imóveis da Administração Pública são: **(i)** interesse público devidamente justificado; **(ii)** autorização legislativa prévia; **(iii)** avaliação dos bens a serem permutados. Assim, restou configurado, no caso concreto, que os bens em permuta **(i)** atendem ao interesse público, isto é, serão aplicados em uma finalidade útil aos cometimentos administrativos; **(ii)** o art. 1º da proposição solicita autorização legislativa para a realização da permuta; e, **(iii)** os bens foram avaliados de acordo com os padrões de mercado, conforme análise aos anexos que acompanham a presente matéria.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Foi possível observar, diante da análise da documentação acostada nos autos deste processo legislativo e diante do disposto nos §§ 3º e 4º do art. 1º da presente proposição, que não há equivalência financeira entre o que a administração alienará (R\$ 250.000,00) e o que receberá em troca (R\$ 450.000,00). Diante disso, asseveramos que quando o bem permutado do particular tiver valor inferior àquele do imóvel público, deverá o particular providenciar, para que a operação se ultime, o pagamento do montante equivalente à diferença, a fim de que não se produza enriquecimento ilícito do particular, com o conseqüente prejuízo ao Erário. Por outro lado, se o valor do imóvel dado em permuta pelo particular for superior ao de avaliação daquele dado pela administração pública, então dever-se-á providenciar dotação orçamentária para que o particular seja pago, sob pena de ocorrência de enriquecimento sem causa da administração, o que também não se permite.

Desse modo, o § 5º do art. 1º do projeto de lei em análise dispõe sobre a autorização para o Poder Público efetuar o pagamento da torna (R\$ 200.000,00) ao particular.

Ademais, destaca-se que, de acordo com o art. 4º da matéria, a escritura pública de permuta deverá ser lavrada com cláusula de renúncia, em caráter irrevogável e irretratável, de quaisquer reclamações e ações relacionadas a questões anteriores, presentes e futuras relacionadas aos imóveis a serem recebidos e entregues pelo município, independentemente do resultado de qualquer ação judicial já ajuizada ou que venha a ser ajuizada no futuro, reconhecendo o particular que não faz jus ao recebimento de qualquer restituição, indenização ou outros valores, com exceção do pagamento da torna que dispõe o § 5º do art. 1º.

O parágrafo único do art. 4º, ainda, dispõe de autorização para custeio das despesas relacionadas a permuta objeto deste projeto de lei junto ao Tabelionato e Cartório de Registros de Imóveis e ao Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI).

Por fim, salienta-se que o Executivo Municipal menciona que as despesas decorrentes da matéria correrão à conta de dotações orçamentárias especificadas na Lei Orçamentária Anual.





# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Diante do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 012/2021 com as alterações propostas pela Mensagem Modificativa apresentada pelo Poder Executivo Municipal e Emenda nº 01/2021, de autoria do Vereador Renato Schmidt.

### 3. PARECER

“A matéria é perfeitamente legal, constitucional e, quanto ao mérito, oportuna. Assim sendo, este Relator opina por sua aprovação.”

Sala das Comissões Permanentes, em 31 de maio de 2021.

---

**RELATOR**

Pelas conclusões:

---

---

---

---

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E  
REDAÇÃO FINAL**

---

---

---

**COMISSÃO DE AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE,  
EDUCAÇÃO, SAÚDE E OBRAS**

---





# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

---

---

---

**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO,  
CONTROLE E FISCALIZAÇÃO**

