



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



Informação jurídica nº 57/2019

Proposição: Projeto de lei ordinária nº 47/2016

Interessado: A Comissão de Constituição e Justiça

Assunto: Autorização para concessão de direito real de uso

EMENTA: PROJETO DE LEI AUTORIZATIVA. ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE BEM IMÓVEL PARA CONSTRUÇÃO. FUNDO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. INEXISTÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA. VINCULAÇÃO A DEPARTAMENTO PRÓPRIO NA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. ÓRGÃO GESTOR. DESTINAÇÃO ESPECÍFICA. ATO QUE CONFIGURA AFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA DESCABIDA. INCONSTITUCIONALIDADE. INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PARECER PELO ARQUIVAMENTO DO PROJETO.

RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei ordinária, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa obter autorização para concessão de direito real de uso de imóvel do Município para construção "da sede administrativa do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Pitanga".

2. A proposição veio instruída com justificativa (fl. 04), cópias da matrícula do imóvel público e croqui (fls. 05/06), de parecer jurídico da Procuradoria do Município (fls. 07/20) e da Lei Municipal nº 1.899/2014.

3. Foi solicitado o regime de urgência para o trâmite da matéria (fl. 02).

4. Por determinação da Comissão de Constituição e Justiça, os autos vieram a esta Procuradoria para análise, conforme permite o artigo 70 do Regimento Interno.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.518



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



É o breve relato.

ANÁLISE JURÍDICA

5. Como é cediço, o inciso II, do artigo 37 da Lei Orgânica do Município, em simetria ao disposto no artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal, e no artigo 66, inciso IV, da Constituição do Estado do Paraná, estabelece ser de iniciativa privativa do Prefeito leis que disponham estruturação da administração pública. Nesse sentido:

Art. 37 Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que disponham sobre:

I - [...];

II - criação, estruturação, atribuições e extinção de secretarias municipais e de órgãos da administração pública.

6. Assim, quanto à iniciativa, o Projeto de Lei em estudo atende aos ditames legais.

7. Quanto ao conteúdo do projeto, porém, há vício de inconstitucionalidade.

8. Nos termos do art. 71 da Lei nº 4.320/64, "(c)onstitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação".

9. Fundo é um aporte de recursos financeiros reservados para o suprimento de um determinado setor. Sua natureza especial objetiva facilitar a aplicação de recursos alocados, com vista ao cumprimento mais imediato das finalidades concernentes ao órgão ou atividade a que se vincula. Embora autônomo na deliberação do destino dos recursos vinculados aos seus fins, não tem autonomia administrativa e financeira, subordinando-se à administração pública municipal.

10. Os fundos, portanto, são desprovidos de personalidade jurídica, sequer constituem órgãos da administração pública, não possuindo patrimônio próprio.

11. Nas lições de Harrison Leite, os fundos

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



"consistem na individualização de recursos e na sua vinculação ou alocação a uma área específica, com atribuição e responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante execução de programas com eles relacionados. Não é pessoa jurídica, órgão ou unidade orçamentária, tampouco é detentor de patrimônio. Trata-se apenas de um tipo de gestão de recursos destinado ao atendimento de ações específicas. Daí não possuir direitos e deveres assegurados na legislação¹.

12. No mesmo sentido, José Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis ensinam:

"(...) chega-se a um conceito que deve estar sempre presente – o fundo especial não é detentor de patrimônio, porque é o próprio patrimônio, não é entidade jurídica, não é órgão ou unidade orçamentária, ou, ainda, não é apenas uma conta mantida na Contabilidade, mas tão-somente um tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros destinados aos pagamentos de obrigações por assunção de encargos de várias naturezas, bem como por aquisições de bens de trabalho para cumprimento de objetivos específicos em uma área de responsabilidade (...)².

13. Pois bem. O intitulado "Regime Próprio de Previdência Social do Município de Pitanga" é um fundo e, como tal, possui as características anteriormente mencionadas. A Lei Municipal nº 1.243/2005 estabelece:

"Art. 100 Fica instituído o Fundo de Previdência Social do Município - FPS, no âmbito da Secretaria Municipal de Administração, de acordo com o artigo 71 da Lei nº 4320 de 17 de março de 1964, para operar e administrar os planos de benefícios e de custeio de que trata esta Lei, bem como os processos e procedimentos a eles vinculados". [Grifo nosso]

14. Como se percebe a teor do dispositivo transcrito, cabe à Secretaria Municipal de Administração gerir o fundo de previdência municipal, havendo, inclusive, departamento próprio na estrutura administrativa do Município para tal

¹ In Manual de Direito Financeiro. 4 ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 205.

² In A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 32 ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2008, p. 157-158.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.818



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



incumbência. O art. 47 da Lei Municipal nº 1.759/2013 não deixa dúvidas:

Art. 47 A Secretaria Municipal de Administração, além do Gabinete do Secretário, compõe-se das seguintes unidades de serviços, diretamente subordinadas ao respectivo titular, e terão suas atribuições definidas em regulamento:

[...]

IX – Departamento de Gestão do Fundo Municipal de Previdência dos Servidores Municipal;

a) Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores Municipais – FPS; [sic.]

15. Dessa forma, com todo respeito a opinião da prestigiada procuradora do município (fls. 07/20), entende-se que a exigência de autorização legislativa para o uso do imóvel público, além de descabida, é inconstitucional.

16. Explica-se. É descabida porque se o fundo não possui patrimônio próprio e cabe à Secretaria Municipal geri-lo, seria como se o Poder Executivo estivesse solicitando autorização da Câmara Municipal para destinar determinado imóvel para uso de sua secretaria. Essa interferência do Poder Legislativo atenta contra a função administrativa do Poder Executivo, extrapolando o controle externo exercido por aquele poder, o que fere o princípio da separação de poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal: "São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

17. Essa destinação do imóvel para construção da "sede do fundo" nada mais é do que uma afetação de bem público, que deve concretizar-se no âmbito do Poder Executivo. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, afetação é

"o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da administração [...]. O fato administrativo tanto pode ocorrer mediante a prática de ato administrativo formal, como através de fato jurídico de natureza diversa [...]. Suponha-se, para exemplificar, que um terreno sem utilização venha a ser aproveitado como área de plantio para órgão público de pesquisa: o bem, que era dominical, passará a ser de uso especial, havendo, portanto, afetação"³.

3 In *Direito Administrativo*. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 1.133-1.134.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



18. É exatamente o caso. A Administração Pública pretende destinar (ou seja afetar) o imóvel descrito à fl. 05 para construção de edificação que abrigará os trabalhos do Departamento de Gestão do Fundo Municipal de Previdência dos Servidores Municipais. Com tal ato, o lote passará de bem dominical para bem de uso especial. Não há transferência de domínio ou de direito real de uso, pois o ato se circunscreve apenas ao âmbito de atuação do próprio Poder Executivo.

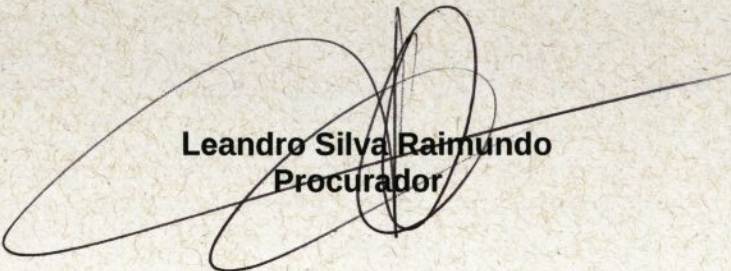
CONCLUSÃO

19. Ante o exposto, opina-se pelo **arquivamento** da proposição, devendo o procedimento para concretização da afetação restringir-se ao âmbito do Poder Executivo, constituindo-se a exigência de autorização legislativa em ingerência indevida do Poder Legislativo.

20. Atento, ainda, que a manifestação desta Procuradoria no processo legislativo não substitui a necessidade de parecer das comissões, sob pena de inconstitucionalidade formal.

É o que tinha a informar.

Pitanga, 04 de agosto de 2016.


Leandro Silva Raimundo
Procurador