



## PARECER JURÍDICO N.º 053/2026

**Ref.:**

**De:** Assessoria Jurídica  
João Paulo Figueiredo Martins  
Yuri Pinheiro  
Kamilla Bernardes Gonçalves

**Para:** Comissão de Justiça, Legislação e Redação Final  
João Martins Ribeiro – Presidente  
Thulyo Paiva Machado – Secretário  
José Vicente Morais – Vogal

**Data:** 24/03/2026

**Ementa:** Projeto de Lei n.º 019/2026 – “*Autoriza o Município de Varginha a promover a doação à empresa que especifica, e dá outras providências*” – Nova Safra Transportes Ltda. – Processo Administrativo n.º 13.084/2025.

**Subementa:** Constitucionalidade e Legalidade.

### DA SÍNTESE

Versa o presente Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 019/2026, de autoria do Nobre prefeito do Município de Varginha, Sr. Leonardo Vinhas Ciacci, que dispõe, “*in verbis*”: “*Autoriza o Município de Varginha a promover a doação à empresa que especifica, e dá outras providências*”.

Pela presente Proposição, o Município de Varginha fica autorizado a doar área de terreno, com cláusula de reversão, a empresa Nova Safra Transporte Ltda., mediante imposição de termos, condições e encargos estabelecidos em Protocolo de Intenções, em



conformidade com o Processo Administrativo n.º 13.084/2025, para a implantação de infraestrutura industrial e operacional – Art. 2º da Proposição.

Em síntese, o presente Projeto de Lei:

- 1) autoriza a doação do imóvel à nova empresa, com encargos, mediante Processo Administrativo n.º 13.084/2025;
- 2) fixa obrigações de investimento, geração de empregos e faturamento, mediante Protocolo de Intenções; e,
- 3) prevê cláusulas de reversão, prazos e condições para retirada de encargos, em atendimento a Lei Orgânica Municipal.

Ato contínuo, a Assessoria Jurídica adverte aos nobres Edis que o Projeto de Lei “*sub examinem*” traz em seu bojo o Processo Administrativo n.º 13.084/2025 e o respectivo Protocolo de Intenções com a empresa a ser beneficiada, Nova Safra Transportes Ltda.

Vale asseverar que a matéria constante já foi submetida ao crivo do Executivo Municipal, a saber: Controle Interno (fl.94), Procuradoria Municipal (fl.103) e Secretaria de Planejamento (fl. 109).

A Proposição submete-se à análise técnico-jurídica desta Assessoria Jurídica quanto à constitucionalidade, legalidade e observância do devido processo legislativo, por solicitação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação Final.

Brevíssimo o relatório, a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha opina à luz do ordenamento jurídico pátrio, em atendimento à solicitação e aos seus deveres funcionais.

### **DO OFÍCIO N.º 021/2026 – MENSAGEM DO EXECUTIVO**

O Ofício n.º 021/2026 assim preceitua pela importância e necessidade do referido Projeto, “*ipsis litteris*”:

*A presente proposta tem por finalidade fomentar o desenvolvimento econômico local, em consonância com o art. 174, § 2º, da Constituição Federal, com a Lei Orgânica do Município e com a política municipal de incentivo à atividade produtiva, mediante a doação de áreas públicas destinadas à implantação da infraestrutura necessária à viabilização do acesso operacional e da circulação da frota da empresa GRUPO NOVA SAFRA TRANSPORTES LTDA ao seu terminal logístico instalado neste Município.*



A medida decorre do Protocolo de Intenções firmado nos autos do Processo Administrativo nº 13.084/2025, por meio do qual a empresa assumiu relevantes contrapartidas de interesse público, dentre as quais se destacam:

- I) investimento mínimo de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais);
- II) geração de, no mínimo, 15 (quinze) novos empregos diretos, no período de 03 anos; e
- III) III) estimativa de faturamento bruto anual mínimo, no prazo de 10 (dez) anos de atividade, conforme tabela abaixo:

<b>Período</b>	<b>Faturamento bruto anual mínimo</b>
<b>2025</b>	R\$ 59.014.048,50
<b>2026</b>	R\$ 61.551.652,59
<b>2027</b>	R\$ 63.970.632,53
<b>2028</b>	R\$ 66.337.545,94
<b>2029</b>	R\$ 68.327.672,31
<b>2030</b>	R\$ 70.377.502,48
<b>2031</b>	R\$ 72.488.827,56
<b>2032</b>	R\$ 74.663.492,38
<b>2033</b>	R\$ 76.903.397,16
<b>2034</b>	R\$ 79.210.499,07

A iniciativa encontra respaldo no artigo 76, § 6º, da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo as doações dispensadas de licitação em razão do interesse público devidamente justificado, especialmente diante dos impactos positivos na geração de emprego, renda, movimentação econômica e incremento da arrecadação municipal.

Ressalta-se que o Projeto estabelece cláusula de reversão dos imóveis ao patrimônio público municipal em caso de descumprimento dos encargos assumidos, garantindo a preservação do interesse público e a adequada fiscalização das — obrigações pactuadas.

Há previsão também, no presente Projeto de Lei, da possibilidade da empresa donatária, transcorridos 10 (dez) anos do início efetivo das atividades econômicas, e desde que estejam satisfeitos os compromissos estabelecidos no Protocolo de Intenções e neste Projeto de Lei, requerer, à Administração Pública Municipal, a retirada dos encargos.

Para tal retirada, além de satisfeitos os compromissos estabelecidos, a empresa deverá cumprir o que determina a Lei Municipal nº 3.504/2001, que "Dispõe sobre a Possibilidade de Retirada dos Encargos Incidentes sobre Imóveis Doados pelo Município de Varginha e dá outras providências", em especial, a participação no "Programa Ação Cidadania", instituído pela Lei Municipal nº 3.443/2001.

A contribuição da empresa no "Programa Ação Cidadania" deverá ser na proporção de 30% (trinta por cento) dos valores atualizados das áreas que lhe foram doadas, nos termos do art. 2º, alínea "i" c/c art. 6º, ambos da Lei Municipal nº 3.504/2001, alterada pela Lei

**CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA**

Praça Governador Benedito Valadares, nº11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



*Municipal n.º 7.126/2023, corrigidos os valores das áreas doadas pelo índice IPCA ou outro que venha a substituí-lo.*

O Ofício n.º 021/2026, encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, cumpre adequadamente sua função de peça de encaminhamento da proposição legislativa, apresentando de forma clara a justificativa do Projeto de Lei e contextualizando o interesse público envolvido na matéria.

Observa-se que o documento explicita a finalidade da doação em favor da empresa que especifica, para atender o fim público, na geração de emprego e renda. Confere-se maior transparência à proposta e permite ao Poder Legislativo exercer de forma mais qualificada sua função fiscalizatória e deliberativa, especialmente no que se refere à análise do interesse público e da adequação patrimonial (*“in casu”*, doação, com cláusula de reversão) da operação.

Por fim, o Ofício n.º 021/2026 também observa os aspectos formais esperados para esse tipo de comunicação institucional, incluindo a solicitação de tramitação em regime de urgência, nos termos da Lei Orgânica Municipal.

### **DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E DA INICIATIVA**

É obrigação institucional e dever legal da Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha, M.G., observar, em todo o projeto de lei e em qualquer outro projeto e/ou proposição, submetida ao processo legislativo desta Casa, eventuais vícios de iniciativa legislativa.

O saudoso mestre de Direito Constitucional, o prof. José Afonso da Silva, entende como poder de iniciativa no processo legislativo, *“in verbis”*:

*“o poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento”<sup>1</sup>.*

No atual Estado Democrático de Direito, o poder de iniciativa compete a vários titulares, dependendo da matéria a ser veiculada no pretense projeto legislativo. Na maioria dos casos, os Poderes Executivo e Legislativo são os maiores detentores do poder genérico

<sup>1</sup> SILVA, J. A. “Processo constitucional de formação das leis”. 2ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2006. Pg. 136.



de iniciativa; todavia, há hipóteses de iniciativa vinculada ao Poder Judiciário e outros órgãos.

A iniciativa parlamentar no âmbito do Município de Varginha é regulada através de sua Lei Orgânica, “*in verbis*”

### ***SUBSEÇÃO III / DAS LEIS COMPLEMENTARES E ORDINÁRIAS***

*Art. 50. A iniciativa das Leis Complementares e Leis Ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*

*Art. 51. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:*

*I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;*

*II - matéria tributária, orçamentária e serviços públicos;*

*III - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*IV - criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública.*

Também o próprio Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha dispõe sobre a competência legislativa privativa do Poder Executivo, “*in verbis*”:

*Art. 127. Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.*

*Art. 128. A iniciativa de Leis complementares e ordinárias compete:*

*I - ao Vereador;*

*II - à Comissão da Câmara;*

***III - ao Prefeito;***

*IV - aos Cidadãos.*

*§ 1º Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Leis que disponham sobre:*

*I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e indireta, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*II - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou diretorias municipais e órgãos da administração pública;*

*III - regime jurídico de cargos e aposentadoria dos servidores.*

*§ 2º Aos Projetos oriundos da competência exclusiva do Prefeito, não serão permitidas emendas que alterem a despesa prevista.*

**CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA**

Praça Governador Benedito Valadares, n°11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



Inferre-se da inteligência dos dispositivos acima mencionados, em destaque, que o presente Projeto de Lei está em perfeita consonância com os art. 50 e 51 da Lei Orgânica Municipal, em linha com a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

“*In casu*”, a presente Proposição subsume-se à hipótese de iniciativa privativa do Poder Executivo, por tratar especificamente de doação em favor de empresa, para fomentar o desenvolvimento econômico e social do Município, com cláusula de reversão e encargos.

Assim, por se tratar de matéria diretamente ligada à gestão patrimonial e administrativa do Município, a iniciativa do Chefe do Poder Executivo mostra-se adequada e constitucional, inexistindo vício de iniciativa.

Portanto, a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha opina, “*sub censura*”, que não há óbices de caráter jurídico quanto à competência de iniciativa legislativa, estando a proposição em conformidade com a legislação vigente.

### **DO INTERESSE LOCAL**

Com a inauguração do novo Estado Democrático brasileiro, decorrente da promulgação da Constituição Republicana de 1988, buscou o Legislador Constituinte Originário constituir relações harmônicas, tanto entre os Poderes do Estado (artigo 2º), quanto entre os Entes Federados.

Dentre os métodos encontrados pelo Legislador Constitucional para conservar a integridade nacional, destaca-se a repartição constitucional de competências, prevista, mormente, nos artigos 21 ao 24 da “*Lex Major*”.

Em virtude de, no Estado Federado, haver mais de uma ordem jurídica incidente sobre o mesmo território, assevera o celebrado autor Gilmar Ferreira Mendes, na obra Curso de Direito Constitucional, p. 736-737, que “*a repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria*”.

Verifica-se que a competência dos Municípios, neste contexto de repartição de competências entre os Entes Federados, com imposição de obrigações aos particulares, pode ser extraída da previsão contida nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, por força dos quais o Legislador Municipal pode regular temas de interesse local, e ainda suplementar a legislação federal no que couber (competência suplementar).

**CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA**

Praça Governador Benedito Valadares, nº11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



A Constituição Federal garante ao Município legitimidade para legislar sobre assuntos de seu interesse, bem como autonomia jurídica e administrativa. Senão vejamos os ensinamentos do saudoso Professor Hely Lopes Meirelles, acerca desta matéria:

*“A autonomia do Município brasileiro está assegurada na Constituição da República para todos os assuntos de seu interesse local (art. 30) e se expressa sob o triplice aspecto político (composição eletiva do governo e edição das normas locais), administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeiro (decretação, arrecadação, e aplicação dos tributos municipais).*

(...)

*A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades, sendo permitida, ainda, a criação das autarquias e empresas estatais, visando à descentralização administrativa.*

(...)

*As leis locais são votadas pela Câmara de Vereadores, órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e controle da conduta político administrativa do Prefeito (julgamento de suas contas, cassação de mandato etc.), de assessoramento governamental (indicações ao Executivo) e de administração de seus serviços auxiliares (organização interna da Câmara).”*

***(Hely Lopes Meirelles in Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores. 33ª Edição. Páginas 773 e 774)***

Isto posto, dentro da análise técnico-jurídica que compete a esta Assessoria, cumpre-nos assessorar a Edilidade Local de que os Projetos de Lei devem adequar-se ao disposto do art. 30 da “*Lex Major*”, que confere ao Município a prerrogativa para dispor sobre assuntos de interesse local, no art. 30, I, CF:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)”*

Polissêmico e flexível que é, este conceito constitucional de “*interesse local*” merece retoques. Ainda que possamos definir superficialmente o conceito, a sua fluidez e abstração não permite ao jurista concluir por um único conceito que inexoravelmente abarque todas as possibilidades jurídicas e fáticas – assim, nesta tarefa hercúlea, o professor Celso Ribeiro Bastos assim define “*interesse local*”:

**CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA**

Praça Governador Benedito Valadares, nº 11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



*“Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.”*

Noutro giro, Alexandre de Moraes esclarece o referido conceito da seguinte forma:

*“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.”*

Assim, o Município tem a prerrogativa constitucional de legislar num ou noutro sentido, desde que atenda e cumpra o fim colimado pela Carta da República, qual seja, o interesse local.

A gestão patrimonial de bens públicos (“*in casu*”, doação, com encargos, mediante Protocolo de Intenções e Processo Administrativo n.º 13.084/2025) constituem matéria tipicamente local, inserida na esfera de atuação administrativa e urbanística do Município. No caso em análise, o próprio Projeto evidencia que a finalidade da doação visa atender o Interesse Público, com geração de empregos e renda ao Município.

Dessa forma, sob o prisma material, não há qualquer incompatibilidade com a Constituição Federal, sendo a matéria plenamente inserida na competência municipal.

“*In casu*”, é importante tecer-se que o objeto meritório deste Projeto de Lei é precipuamente afeto e relacionado ao interesse local, especialmente por tratar de **matéria afeta a gestão patrimonial de bens públicos, com doação a empresa, para garantir o fomento da atividade industrial, com geração de empregos e renda, mediante Protocolo de Intenções e Processo Administrativo n.º 13.084/2025**, guardando integral compatibilidade com a “*Lex Major*”, notadamente no que se refere à autonomia patrimonial e administrativa do Município – o que permite concluir-se pela regularidade jurídica do Projeto “*sub examinem*”, sob os aspectos constitucionais.

CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA

Praça Governador Benedito Valadares, n.º 11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



## DOS BENS PÚBLICOS

O saudoso mestre Hely Lopes Meirelles sustenta que “*os bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, imóveis, semoventes ou móveis, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais*”<sup>2</sup>.

Os bens públicos são de três tipos, uso comum do povo, uso especial e bens dominicais (Código Civil, art. 99) e apenas os do último tipo podem ser alienados (CC, art. 100).

Para que os bens de uso comum e de uso especial (que estão ambos afetados ao interesse público) possam ser alienados, há de se fazer, primeiramente, o processo de desafetação, pelo qual o bem se torna disponível à livre alienação, para depois serem alienados nos termos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Por sua finalidade dissonante, num primeiro aspecto, ao interesse público – por serem desafetados –, os bens dominicais podem ser alienados, nos termos do artigo 101 do Código Civil. “*In verbis*”:

**“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.*

**Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.**

**Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.”**

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, H. L. “Direito administrativo brasileiro”. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. Pg. 412.



A alienação dos bens públicos consiste na transferência da propriedade do bem do Município para os particulares, de forma remunerada ou gratuita, por meio de doação, permuta, venda, dação em pagamento, dentre outros mecanismos.

Contudo, esses instrumentos jurídicos não podem ser utilizados de forma irregrada ou arbitrária, já que os bens públicos, no seu regime próprio de Direito Público, pertencendo à coletividade, não podem ficar sujeitos à possível dilapidação patrimonial causada por mau trato da “*res publica*”, efetuado pelo mau administrador.

Como visto, quanto à destinação, os bens públicos podem ser de uso comum do povo, de uso especial ou dominiais. Nas duas primeiras situações, os bens estão afetados, ou seja, possuem finalidade específica, ligada umbilicalmente às necessidades da coletividade. Os terceiros, por sua vez, não possuem utilização institucional, isto é, não são aplicados para o desempenho das funções próprias da Administração – logo, estes são os bens dominiais ou dominicais que, a despeito de integrarem o patrimônio público, não estão afetados à concretização do interesse público.

Importante destacar, portanto, considerando a classificação acima, que nem todos os bens públicos estão integrados à atuação institucional e nem todos se constituem em instrumento direto da realização dos valores fundamentais buscados.

A integração à função institucional e à realização do interesse público da Administração Pública – presente nos bens de uso comum do povo e de uso especial – costuma ser denominada afetação, ou consagração, incide sobre eles um regime jurídico mais severo e rigoroso.

Breves linhas, a afetação é a destinação do bem público à satisfação das necessidades coletivas e estatais, ensejando a sua inalienabilidade, que pode decorrer seja da própria natureza do bem, seja de um ato estatal unilateral formalizador.

### **DA AFETAÇÃO E DESAFETAÇÃO DE BENS PÚBLICOS**

Interessa esclarecer o real significado dos institutos da afetação e desafetação, traçando-se, por conseguinte, suas finalidades e reais contornos operacionais. Nesta empreitada, busca-se o amparo nas lúcidas e claras considerações, lançadas pelo professor José dos Santos Carvalho Filho, sobre a temática, o qual estatui:



*“O tema da afetação e da desafetação diz respeito aos fins para os quais está sendo utilizado o bem público. Se um bem está sendo utilizado para determinado fim público, seja diretamente do Estado, seja pelo uso dos indivíduos em geral, diz-se que está afetado a determinado fim público. Por exemplo: uma praça, como bem de uso comum do povo, se estiver tendo sua natural utilização será considerada um bem afetado ao fim público. O mesmo se dá com um ambulatório público: se no prédio estiver sendo atendida a população com o serviço de assistência médica e ambulatorial, estará ele também afetado a um fim público.*

*Ao contrário, o bem se diz desafetado quando não está sendo usado para qualquer fim público. Por exemplo: uma área, pertencente ao Município, na qual não haja qualquer serviço administrativo, é um bem desafetado de fim público. Uma viatura policial alocada ao depósito público como inservível igualmente se caracteriza como bem desafetado, já que não utilizado para a atividade administrativa normal.*

*Afetação e desafetação são os fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração das finalidades do bem público. Se o bem está afetado e passa a desafetado do fim público, ocorre a desafetação; se, ao revés, um bem desativado passa a ter alguma utilidade pública, poderá dizer-se que ocorreu a afetação.*

*Dessa maneira, pode conceituar-se a afetação como sendo o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração. E a desafetação é o inverso: é o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior. (...)*

*Por fim, deve destacar-se que a afetação e a desafetação constituem fatos administrativos, ou seja, acontecimentos ocorridos na atividade administrativa independentemente da forma com que se apresentem. Embora alguns autores entendam a necessidade de haver ato administrativo para consumir-se a afetação ou a desafetação, não é essa realmente a melhor doutrina em nosso entender. O fato administrativo tanto pode ocorrer tanto mediante a prática de ato administrativo formal, quanto através de fato jurídico de diversa natureza. (...)*

*Por tudo isso é que entendemos ser irrelevante a forma pela qual se processa a alteração da finalidade do bem quanto ao seu fim público ou não.*

*Relevante, isto sim, é a ocorrência em si da alteração da finalidade, significando que na afetação o bem passa a ter uma destinação pública, que não tinha, e que na desafetação*

**CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA**

Praça Governador Benedito Valadares, nº 11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



*se dá o fenômeno contrário, ou seja, o bem, que tinha a destinação pública, passa a não mais tê-la, temporária ou definitivamente.”<sup>3</sup>*

Neste sentido, pondera ainda o ilustre jurista Toshio Mukai, “*in verbis*”:

*“Enquanto tal destinação de fatos se mantiver, não pode a lei efetivar a desafetação sob pena de cometer lesão ao patrimônio público da comunidade (...).*

*Se a simples desafetação legal fosse suficiente para a alienação dos bens de uso comum do povo, seria possível, em tese, a transformação em bens dominiais de todas as ruas, praças, vielas, áreas verdes, etc. de um Município, e, portanto, de seu território público todo, com a conseqüente alienação (possível) do mesmo, o que, evidentemente, seria contra toda a lógica jurídica, sendo mesmo disparate que ninguém, em sã consciência, poderia admitir.”<sup>4</sup>*

O critério desta classificação é o da destinação ou afetação dos bens. Todo bem público possui sua destinação de acordo com o seu uso e utilização.

O instituto da desafetação, segundo a opinião do jurista administrativista José Cretella Júnior, conceitua a afetação da seguinte maneira:

*“(...) é o instituto de direito administrativo mediante o qual o Estado, de maneira solene, declara que o bem é parte integrante do domínio público.*

*É a destinação da coisa ao uso público. A operação inversa recebe o nome de desafetação, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao domínio privado do Estado ou do particular.”<sup>5</sup>*

Assim, pode-se definir afetação como a atribuição a um bem público, de uma destinação (finalidade) específica. Pode ocorrer de modo explícito ou implícito. Entre os meios de afetação explícita estão a lei, o ato administrativo e o registro de projeto de loteamento. Implicitamente, a afetação se dá quando o Poder Público passa a utilizar um

<sup>3</sup> SANTOS, J. S. C. “Manual de direito administrativo”. 17ª ed. Rio de Janeiro, Lumen juris: 2007. Pgs. 973 a 975.

<sup>4</sup> *In* RDT 75/246-249.

<sup>5</sup> CRETELLA JR, José. “Curso de direito administrativo”. 7ª ed. Rio de Janeiro, 1983.



bem para certa finalidade sem manifestação formal, pois é uma conduta que mostra o uso do bem, exemplo: uma casa doada onde foi instalada uma biblioteca infantil.

Por outro lado, desafetação é a mudança de destinação do bem. Geralmente, a desafetação visa a incluir bens de uso comum do povo ou bens de uso especial na categoria de bens dominicais para possibilitar a alienação.

A desafetação também pode advir de maneira explícita, como no caso de autorização legislativa para venda de bem de uso especial, na qual está contida a desafetação para bem dominical, ou decorre de conduta da Administração, como na hipótese de operação urbanística que torne inviável o uso de uma rua próxima como via de circulação.

É patente, pois, que, para alteração da categoria jurídica, a desafetação dos bens públicos de uso comum do povo e de uso especial é de imperiosa necessidade, de caráter legal, sob pena de responsabilidade administrativa e cível, quiçá criminal. Sem o processo prévio de desafetação, não há que se falar em alienação, ou qualquer outra modalidade de transferência a outrem de bens públicos.

“*In casu*”, o bem imóvel a ser doado ficará desafetado da condição de bem público inalienável, por força do Artigo 8º da Proposição.

Note-se que, enquanto mantiverem a condição de bens afetados ao interesse público (característica marcante dos bens públicos de uso comum do povo e de uso especial), estes bens não estão sujeitos a qualquer forma – lícita – de alienação e/ou alteração de seu uso, em suas acepções amplas.

### **DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL:** **dos requisitos para doação**

Preceitua a Lei Orgânica Municipal sobre a administração dos bens municipais, “*in verbis*”:

#### ***CAPÍTULO VIII / DA ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PATRIMONIAIS***

*Art. 140. Compete ao Prefeito Municipal, a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara, quanto àqueles empregados nos serviços desta, de acordo com os seguintes preceitos:*

***I – a alienação de bens municipais se fará de conformidade com a legislação pertinente e através de leilão público com leiloeiro oficial;***

*II – a afetação de bens municipais dependerá de Lei;*

**CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA**

Praça Governador Benedito Valadares, nº11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



III – o uso de bens municipais por terceiros, poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme dispuser a Lei.

§1º. As áreas transferidas ao Município, em decorrência da aprovação de loteamentos, serão consideradas bens dominiais, enquanto não se efetivarem benfeitorias que lhes deem outra destinação.

§2º. O Município poderá ceder seus bens a entidades públicas, inclusive da administração indireta, desde que atendido o interesse público. (...)

Art. 144. O Município, preferencialmente à venda ou à doação de bens imóveis, concederá direito real de uso, mediante concorrência.

§ 1º **A concorrência poderá ser dispensada, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público e a entidades assistenciais, ou verificar-se relevante interesse público na concessão, devidamente justificado.**

§ 2º **Do contrato, ou da escritura pública de doação de bens imóveis, que é permitida, exclusivamente, para fins de interesse social ou público, de verão constar, obrigatoriamente, os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato.**

Inferre-se do disposto na Lei Orgânica que o Município de Varginha procederá a doação de bens imóveis exclusivamente quando presente o interesse social ou público.

“*In casu*”, o interesse público é patente, conforme delineado na Mensagem – Ofício n.º 021/2026.

O supramencionado artigo 144, §2º da Lei Orgânica Municipal preceitua que, na escritura pública de doação de bens imóveis, deverá constar OBRIGATORIAMENTE a cláusula de reversão ao Município, encargos do donatário e prazo para seu cumprimento.

“*In casu*”, os encargos à empresa beneficiária e a cláusula de reversão está presente no Projeto de Lei “*sub examinem*”, em seus artigos 2º; 3º; 4º e especialmente 5º.

Tais disposições são de observância obrigatória, ***sob pena de nulidade do ato.***

Portando, a Assessoria Jurídica orienta e adverte aos nobres Edis que **a referida doação com encargos à empresa atende integralmente os mandamentos da Lei Orgânica Municipal**, havendo a previsão de encargos, cláusula de reversão e prazos para seu cumprimento – não havendo que se falar em qualquer nulidade do ato sob tal aspecto.

CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA

Praça Governador Benedito Valadares, n.º 11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



## DA LEI FEDERAL N.º 14.133/2021

A doação do bem imóvel submete-se ao art. 76, §6º da Lei Federal n.º 14.133/2021, “*ipsis litteris*”:

### ***CAPÍTULO IX / DAS ALIENAÇÕES***

*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:*

*(...)*

*§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.*

Inferre-se a partir da inteligência deste artigo que a doação deve ser levada a cabo desde que haja interesse público (Ofício n.º 021/2026) e precedida de avaliação (vide artigo 1º da Proposição, com fulcro legal no Processo Administrativo n.º 13.084/2025), bem como, quando forem bens imóveis, como é o presente caso, deverá haver a autorização legislativa.

“*In casu*”, observa-se que há o interesse público, devidamente justificado, conforme o retromencionado Ofício, há a avaliação prévia, haverá a autorização legislativa por esta Casa Legislativa (*não por outro motivo é que está em trâmite regular neste Câmara este Projeto de Lei...*) e não precisará de licitação na modalidade concorrência, dispensada em havendo o interesse público devidamente justificado, nos termos do artigo 76, §6º da Lei de Licitações.

Enfim, todos os requisitos legais do Artigo 76, §6º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos encontram-se, “*s.m.j.*”, adimplidos na presente situação, o que permite-nos concluir pela completa regularidade técnico-jurídica da referida doação, sob pena de nulidade do ato.

### DOS IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS

Dentro da análise técnico-jurídica que compete a esta Assessoria Jurídica, cumpre-nos assessorar a Edilidade Local de que os Projetos de Lei que tiverem repercussões e reflexos financeiro-orçamentários deverão, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, delimitar a fonte dos recursos, e se tal impacto orçamentária não causará reflexos indesejados ao Erário Municipal.

**CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA**

Praça Governador Benedito Valadares, n.º 11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



Uma observação se faz necessária: o aumento do emprego de verbas públicas, decorrentes desta Lei, deverá compatibilizar-se com as demais normas orçamentárias da espécie, especialmente a Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Tal acréscimo de destinação de verbas deve encontrar, como “*conditio sine qua non*”, reflexo e fundamento das Leis Orçamentárias Municipais, especialmente no Relatório de Estimativa de Gastos Orçamentários (arts. 16 e 17, LRF).

Assim, **verifica-se que não há despesas correntes com o cumprimento desta Lei**, que exigiriam o atendimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

“*In casu*”, as despesas serão arcadas pela empresa beneficiária, em conformidade com artigo 6º.

Por fim, essa Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha opina, “*s.m.j.*”, que o presente Projeto de Lei não possui óbices jurídicos sob aspectos financeiro-orçamentários, portanto encontra-se “*maduro*” para ser aprovado por esta honrosa Edilidade Local.

### **SUBMISSÃO À COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

Tratando-se, ainda, dos aspectos financeiro-orçamentários a respeito deste Projeto de Lei, a Assessoria Jurídica opina que a Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Varginha deve, diante da natureza orçamentária das questões afetas ao presente PL, “*ex vi*” inciso VI e § único do Artigo 41 do Regimento Interno, se manifestar por meio do competente Parecer da Comissão, “*in verbis*”:

*Art. 41. Compete a Comissão de Finanças e Orçamento emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro e especialmente sobre:*

*I – os aspectos formais e os aspectos materiais dos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e dos que preveem suas alterações; de emenda e de sugestões populares propostas aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e dos que preveem suas alterações; verificar a compatibilidade de nova despesa pública com as leis do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, bem como seu respectivo impacto orçamentário, quando exigido em lei; acompanhar a execução do orçamento e verificar a sua regularidade;*

*II - a prestação de contas do Prefeito;*

**CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA**

Praça Governador Benedito Valadares, nº11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



III - as proposições referentes à matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos, as que direta ou indiretamente alterem a despesa ou a receita do Município, acarretem responsabilidade ao Erário Municipal ou interesse do crédito público;

IV - os balancetes e balanços da Prefeitura e da Mesa, para acompanharem o andamento das despesas públicas;

V - as proposições que fixem o vencimento do funcionalismo público municipal, diretos e indiretos, subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários;

VI - zelar para que nenhuma Lei emanada da Câmara crie encargos ao Erário Municipal, sem que se especifiquem os recursos necessários a sua execução

**Parágrafo único. É obrigatório o Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento, sobre matérias citadas neste artigo e seus incisos de I a V, não podendo ser submetidas à discussão do Plenário, sem o Parecer da Comissão, ressalvado o disposto no parágrafo 4º do artigo 45.**

Portanto, para a observância da Legalidade e para o cumprimento integral do Regimento Interno, a Comissão de Finanças e Orçamento deve se manifestar sobre a presente Proposição, por força do artigo supramencionado.

### **DA ANÁLISE MERITÓRIA**

Cumpre-nos advertir que a análise meritória deste Projeto “*sub examinem*” não compete a Assessoria Jurídica, que limita sua análise a aspectos técnicos e jurídicos, o que implica dizer que a discricionariedade (mérito administrativo) na aprovação ou não do presente Projeto caberá privativamente aos nobres Vereadores, através de juízo discricionário de conveniência e oportunidade.

Em esclarecedoras palavras, a análise meritória, pela conveniência e oportunidade na aprovação do referido Projeto de Lei/Decreto, escapa aos encargos da Assessoria Jurídica, ficando à cargo único, privativo e exclusivo da Edilidade desta Casa, que julgará politicamente pela aprovação do referido Projeto.

Assim, a Assessoria Jurídica reserva-se, licitamente, ao direito de não opinar sobre se a presente Proposição encontra ressonância no Interesse Público da coletividade, bem como se a presente comunga das necessidades políticas e sociais da população – isso compete aos Vereadores, representantes legítimos do Povo, eleitos democraticamente pelo voto direto, universal e secreto dos eleitores varginhenses.

Reitera-se, como de praxe, que o trabalho institucional da Assessoria Jurídica é analisar somente aspectos de Legalidade, nunca adentrando no mérito político que é ínsito aos nobres Representantes do Povo. Assim, compete à Assessoria Jurídica opinar ora pela

**CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA**

Praça Governador Benedito Valadares, n° 11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



regularidade jurídica, quando for o caso, ora contrariamente ao feito, quando observar-se violações à legislação de regência, subsidiando uma mais clarividente decisão política da Edilidade.

Portanto, a Assessoria Jurídica reserva-se a opinar tão somente no tocante aos aspectos de Legalidade e Constitucionalidade, tanto não ultrapassando as suas atribuições legais e regimentais, quanto não usurpando as competências de avaliação meritória e discricionária, que competem aos nobres Vereadores.

### **DA NATUREZA NÃO-VINCULATIVA DO PARECER JURÍDICO**

O trabalho institucional da Assessoria Jurídica é analisar somente aspectos de Legalidade, nunca adentrando na conveniência e/ou discricionariedade, bem como no mérito decisório da tomada de decisões dos Administradores Públicos, no caso do Presidente da Câmara Municipal de Varginha.

A missão institucional da Assessoria Jurídica, quando instada a manifestar-se, visa subsidiar, sempre e em toda a ocasião, uma mais clarividente decisão do Administrador Público.

No caso, considerando a facultatividade da emissão deste Parecer, situação diversa da constante no Artigo 38, § único da Lei Federal n.º 8.666/93 (Artigo 53 da Lei Federal n.º 14.133/2021), a emissão de Parecer Jurídico por esta Assessoria Jurídica não tem caráter vinculante e substitutivo da decisão do Presidente da Câmara Municipal de Varginha, “*in casu*” o Ordenador de Despesas.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste Parecer Jurídico não tem força vinculante, ou seja, é estritamente jurídica e opinativa – nesse sentido é o entendimento da Jurisprudência, “*in verbis*”:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

**“PARECER JURÍDICO OPINATIVO – IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PARECERISTA.**

**CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA**

Praça Governador Benedito Valadares, nº 11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



*Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. (...) Quanto à ilegitimidade passiva dos pareceristas, os Magistrados explicaram que pareceres dessa natureza não possuem conteúdo decisório, apenas traduzem função consultiva que não gera para o parecerista responsabilidade pelo ato administrativo, salvo nas situações em que transpareçam condutas culposas ou dolosas. Dessa forma, a Turma deu provimento ao recurso para reconhecer a legitimidade ad causam do DF e para excluir da relação processual os dois pareceristas. Acórdão n. 880400, 20150020142880-AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 24/06/2015, Publicado no DJE: 23/07/2015. Pág.: 142*

Portanto, o presente Parecer tem apenas por objetivo subsidiar e esclarecer a final e definitiva decisão do Presidente da Câmara Municipal de Varginha, solicitante deste Parecer Jurídico, reiterando que não haver vinculação e/ou obrigatoriedade na aceitação deste Entendimento Jurídico.

### DA CONCLUSÃO

Este é, “s.m.j.”, o Parecer Jurídico desta Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha/MG, opinando pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 019/2026**, que dispõe sobre a gestão patrimonial de Bens Públicos pelo Município de Varginha e fomento da atividade industrial local, com geração de empregos e renda.

O Projeto de Lei “*sub examinem*” pretende, pois, proceder à doação deste imóvel, com encargos estabelecidos em Protocolo de Intenções, em favor de empresa que especifica, em conformidade com o Processo Administrativo n.º 13.084/2025, do Poder Executivo Municipal.

A Assessoria Jurídica atesta sua regularidade, especialmente no que se refere à autorização legislativa, à existência de interesse local do Município de Varginha, e à adequação técnico-orçamentária da medida (visto não trazer despesas correntes ao Erário Público) – razão pela qual não se vislumbra quaisquer vícios formais ou materiais, cabendo ao Plenário a análise quanto ao mérito administrativo, à conveniência e à oportunidade da proposição.

A Assessoria Jurídica coloca-se à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.

**CÂMARA MUNICIPAL DE VARGINHA**

Praça Governador Benedito Valadares, n.º 11, Centro. 37002-020, Varginha - MG  
E-mail: [camara@varginha.mg.leg.br](mailto:camara@varginha.mg.leg.br) | Site: [varginha.mg.leg.br](http://varginha.mg.leg.br) | (35) 3219-4757



Varginha, M.G., 24 de Março de 2026.

\_\_\_\_\_  
**JOÃO PAULO FIGUEIREDO MARTINS**  
Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Varginha  
OAB/MG n.º 175.483

\_\_\_\_\_  
**YURI PINHEIRO**  
Advogado da Câmara Municipal de Varginha  
OAB/MG n.º 127.910

*Yuri Pinheiro*  
Advogado  
OAB/MG: 127.910

\_\_\_\_\_  
**KAMILLA BERNARDES GONÇALVES**  
Assistente Técnica Jurídica  
da Câmara Municipal de Varginha