



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 030/2023.

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.417/2023.

I – RELATÓRIO:

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do Executivo Municipal que “Dispõe sobre alteração do art. 1º da Lei Municipal 1.796, de 16 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

Em sua justificativa, o autor da proposição assim destaca o seu objetivo, *in verbis*:

“Encaminho a essa Egrégia Casa Legislativa o Projeto de Lei 3.417/2023 que pretende alterar o art. 1º da Lei Municipal 1.796, de 16 de dezembro de 1993, em relação a metragem do imóvel onde funciona a sede do DPM (Destacamento Policial Militar) de Ibiracú/ES, bem como informa o valor atribuído ao bem.

Acompanha o presente projeto de lei o Ofício, documentos que o acompanharam e solicitação da PMES, que visa regularizar a metragem do imóvel e o consequente registro da titularidade do bem.

Ademais, esse projeto de lei visa atender ao disposto no parágrafo único do art. 83 da Lei Orgânica Municipal.

Logo, justifica-se a apreciação e aprovação do presente Projeto de Lei.”

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 18/08/2023 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 21/08/2023, sendo certo que houve prévia publicação da proposição no DOM/ES.

Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa*, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

2.1. Da competência e iniciativa:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Como se insere da justificativa, a proposição tem por escopo alterar a Lei Municipal n.º 1.796, de 16 de dezembro de 1993, modificando a metragem do terreno onde se situa a sede da DPM (Destacamento Policial Militar) no Município de Ibiracú/ES, cujo imóvel teve previsão de doação ao Estado conforme se infere da referida norma legal (Lei Municipal n.º 1.796, de 16 de dezembro de 1993).

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade de violação por parte do matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Pois bem! A doação de bens públicos imóveis é regulada pelo Art. 17 da Lei n.º 8666/1993, que a permite se cumpridas algumas formalidades: interesse público devidamente justificado, avaliação do imóvel, autorização legislativa, licitação na modalidade concorrência e doação modal (com encargos ou obrigações) e condicional resolutiva (com cláusula de reversão).

Na Nova Lei de Licitações - Lei Federal n.º 14.133/2021, a doação se encontra disciplinada no art. 76, *in verbis*:

"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:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

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, g e h deste inciso; (...)"

Logo, a demonstração do interesse público envolvido, tal qual a avaliação prévia, são requisitos imprescindíveis para a apreciação do projeto de lei que autoriza a doação, devendo os documentos pertinentes integrar o processo legislativo para possibilitar a perfeita compreensão e análise do mérito pelo Plenário.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

A Administração pode fazer doações de bens móveis e imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. Como ensina o mestre *Hely Lopes Meirelles*¹, "Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem de lei autorizadora, que estabeleça as condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação."

Oportuno, ainda, colacionar os ensinamentos do ilustre doutrinador *Marçal Justen Filho*²:

"Reserva-se a hipótese de doação de bem público, gravada com encargo. Assim, por exemplo, poderá ser de interesse estatal a construção de um certo edifício em determinada área. Poderá surgir como solução promover uma doação de imóvel com encargo para o donatário promover a edificação. Essa é uma hipótese em que a doação deverá ser antecedida de licitação, sob pena de infringência do princípio da isonomia. Em outras hipóteses, porém, o encargo assumirá relevância de outra natureza. A doação poderá ter em vista a situação do donatário ou sua atividade de interesse social. Nesse caso, não caberá a licitação. Assim, por exemplo, uma entidade assistencial poderá receber doação de bens gravada com determinados encargos. (...) O instrumento de doação deverá definir o encargo, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão para o patrimônio público do bem doado em caso de descumprimento. A regra aplica-se tanto aos casos de dispensa de licitação como aqueles em que a licitação ocorrer."

Continuando, o Projeto de Lei em análise versa sobre tema alusivo à competência legislativa do Município para tratar assuntos de seu exclusivo interesse local, conforme estabelece o art. 30, I e II da Constituição Federal. Confira-se:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 29ª Edição, 2004, p. 512.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Editora Dialética. 9ª Edição, 2002. p. 185.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do princípio da predominância do interesse.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos Estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

Nos termos do art. 18 da Carta da República, "*a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (...)*".

Ao Município incumbe a administração de seus bens, no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo que é de seu interesse local (art. 30, I, da CF/88). Como se vê, a presente proposta está inserida na competência legislativa do Município, posto que trata da destinação e uso de bens públicos do Município.

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal. Entretanto, a própria Constituição Federal reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"Art. 61. (...)

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

I

I - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva."

O referido comando constitucional, que explicita as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do chamado princípio da simetria.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Outrossim, no que tange a competência, assim prevê a Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

X - dispor sobre administração, utilização e alienação dos bens públicos;

Ainda sobre a competência para deflagrar o processo legislativo, ressalte-se que a iniciativa do Prefeito Municipal está em conformidade com o disposto no art. 60, incisos VII e XXV da Lei Orgânica Municipal que assim prevê:

"Art. 60. Compete ao Prefeito, dentre outras atribuições:

(...)

VII - permitir ou autorizar o uso de bens municipais, por terceiros, atendendo a fins sociais ou em caso de extrema necessidade;

(...)

XXV - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na formada lei:(...)"

Sendo assim, entende-se que está o Município plenamente autorizado a editar norma com o conteúdo jurídico disposto pelo presente Projeto de Lei n.º 3.417/2023, uma vez que é de sua competência decidir sobre a doação de seus bens imóveis e, por conseguinte, de alteração das leis que assim prevejam.

Quanto à espécie normativa adequada a matéria, esta há de ser veiculada mediante lei ordinária, uma vez que estabelece modificações em lei também ordinária.

2.2. Constitucionalidade Material, Juridicidade e Legalidade:

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, cuidando-se, pois, de aferir se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

A doação é negócio jurídico bilateral, que deve ser celebrada mediante escritura pública quando tiver por objeto bem imóvel, somente se tornando perfeita após a aceitação pelo donatário. Está disciplinada nos artigos 538 a 564 do Código Civil.

No caso em tela, a doação restou autorizada em 1993, através da Lei Municipal n.º 1.796, de 16 de dezembro de 1993, com encargo (construção do





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

DPM), originariamente sendo prevista a doação de terreno medindo 150.00 m². Ocorre que após a aferição de medida do terreno realizado pelo IDAF, conforme termo de medição anexado aos autos, a área total aferida teve metragem de 155.381 m², fazendo-se, pois, necessário o encaminhamento do presente projeto de lei para adequação da metragem.

Portanto, como a norma legal originária apenas e tão somente previu e autorizou a doação de 150.00 m², revelando-se maior a área efetivamente utilizada pelo DPM, para fins de formalização do ato escritural (formalização da escritura pública de titularidade da área) é necessária nova verificação dos pressupostos jurídicos uma vez que a metragem está sendo modificada para maior o que pressupõe doação de outra área.

A doação, no caso, é do Município para o Estado do Espírito Santo, portanto abrangida pelo disposto na alínea "b", do inciso I, do art. 17 da Lei n.º 8.666/93, já que feita entre órgãos ou entidades da Administração Pública. Confira-se a letra do dispositivo citado, *in verbis*:

"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:

(...)

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;"

Ainda que a doação fosse do ente municipal para particulares, esta seria permitida segundo a compreensão do STF - Supremo Tribunal Federal que, em decisão preferida na ADI 927-3, determinou em medida cautelar a suspensão da alínea "b", inciso I do art. 17 da Lei 8.666/93, que vedava originariamente a doação de imóveis públicos a particulares, já que cabe a União legislar somente sobre normas gerais de licitação.

A Lei 8.666/93 é, portanto, adstrita a "normas gerais de licitação e contratação", nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Magna Carta, vez que as entidades locais podem ter relevante interesse público a justificar a doação de seus bens.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Nesse sentido, confira-se a decisão do Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na Consulta n.º 835.894, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, *in verbis*:

"De fato, a autonomia constitucional dos Municípios, mais a dicção dos arts. 99, 100 e 101 do Código Civil de 2002 são o fundamento deste entendimento, sendo certo que a regra de inalienabilidade de bens públicos imóveis por doação a particulares, constante do art. 17, I, b, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mostra-se inconstitucional com relação aos Estados e aos Municípios, inclusive com medida cautelar nesse sentido já proferida pelo excelso Supremo Tribunal Federal, ADI n.º 927, sendo aplicável, assim, somente à União." (Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Outubro/novembro/dezembro 2010, V. 77-n. 4- ano XXVIII.)

Sendo assim, cabe analisar os requisitos gerais definidos pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, para a doação de bens públicos, *in litteris*:

"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: (...)"

Em síntese, em princípio, os requisitos para a doação de bem imóvel público são previstos no art. 17 da Lei Federal 8.666/93, a qual teve sua redação validada pelo art. 76, da Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/21), quais sejam: a) interesse público justificado; b) autorização legislativa; c) avaliação prévia, e; d) licitação.

O interesse público consta da justificativa do Projeto de Lei, e possui conceito jurídico abstrato, portanto, a verificação de sua viabilidade depende do caso concreto e da conveniência e oportunidade do administrador.

Em relação à licitação, como já dito acima, nos casos de doação a mesma é dispensada.

Quanto à autorização legislativa consiste na aprovação pela Câmara Municipal do presente Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Finalmente, na proposta deve constar a avaliação do bem a qual se pretende doar.

No caso em tela, verifica-se que a proposição não veio acompanhada do documento de avaliação do bem. Foi atribuído, entretanto, o valor do bem no montante de R\$ 324.000,00 (trezentos e vinte e quatro mil reais) somente no corpo da proposição (art. 2º), mas não se sabe como foi que se chegou a esse valor. Por isso, necessário se faz juntar aos autos o documento que comprove a real avaliação do bem para que os Vereadores possam estar munidos de dados suficientes para avaliação de mérito.

Inclusive o art. 83 da Lei Orgânica Municipal assim prevê, *in verbis*:

Art. 83. A alienação de bens municipais, móveis e imóveis, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação, autorização legislativa e licitação, inclusive em casos de doação e permuta. Parágrafo único - Nos casos de doação e permuta, dispensar-se-á apenas a licitação.

Assim, não há que se falar em ofensa a quaisquer Princípios, Direitos e Garantias estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, tampouco à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, sendo, pois, materialmente constitucional a norma em questão, atendida a recomendação constante acima.

Outrossim, analisando o ordenamento jurídico e as decisões dos Tribunais Superiores, não há obstáculo ao conteúdo ou à forma do Projeto de Lei em testilha.

Da mesma forma, a tramitação do projeto, até o presente momento, respeita as demais formalidades previstas no Regimento Interno da Casa.

2.3. Do Regime de tramitação, Quórum de aprovação e Processo de Votação:

Quanto aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão às Comissões Permanentes pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI; Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI e Obras e Serviços Públicos – art. 45 do RI*)





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 36, II alínea "g" da LOM e art. 189, I e § 1º c/c o art. 190, II, letra "f", todos do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado é o simbólico (podendo ser nominal, a requerimento de qualquer Vereador - § 1º, do art. 195 do RI), em turno único.

2.4 - Técnica Legislativa:

No que diz respeito à técnica legislativa, a Secretaria da Casa, mediante a apresentação do *Estudo de Técnica Legislativa*, já apresentou as correções e adequações a serem feitas no projeto, de sorte que se corrobora integralmente referido estudo.

III - CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 3.417/2023, nos termos da fundamentação constante deste parecer, podendo a proposição ter regular tramitação pelas Comissões pertinentes, devendo necessariamente ser juntada aos autos o Laudo de Avaliação do bem, conforme exposto.

Plenário Jorge Pignaton, em 10 de outubro de 2023.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

