



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER Nº 008/2024.

**Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.435/2024,
de autoria do Executivo Municipal.**

I - RELATÓRIO:

Trata-se de proposição encaminhada a esta Procuradoria para emissão de parecer, constituindo-se do Projeto de Lei nº 3.435/2024, que *"autoriza o Poder Executivo municipal a receber área de terra em doação, destinada à instalação de um estacionamento, uma escola de bambu, e uma praça de lazer."*

Em sua justificativa, constante da Mensagem que encaminha a proposição, o Chefe do Poder Executivo enfatiza o seguinte, *in verbis*:

"A justificativa para o presente projeto de lei é fundamentada na necessidade de atender às demandas de infraestrutura e desenvolvimento do município de Ibiracú, especialmente considerando o aumento do fluxo turístico na região.

A proposta visa receber em doação uma área do Mosteiro Zen Morro da Vargem para a instalação de um estacionamento, uma Escola de Bambu e uma praça de lazer, com o intuito de melhorar as condições para os visitantes, estimular o turismo local e gerar emprego e renda através da criação da Escola de Bambu. Além disso, destaca-se a importância do projeto para enobrecer a arte e o turismo no município, tornando-o mais atrativo e promovendo o desenvolvimento econômico e social da comunidade.

Além disso, vale ressaltar que há cinco pontos que enaltecerão as demandas municipais, a saber:

1 - Atendimento à demanda turística: *Com o aumento do fluxo de visitantes na Praça Torii e no monumento do Grande Buda, é crucial providenciar infraestrutura adequada, como um estacionamento, para garantir a comodidade e segurança dos turistas, bem como facilitar o acesso ao local.*

2 - Desenvolvimento econômico: *A instalação da Escola de Bambu não apenas promoverá a preservação e o uso sustentável dos recursos naturais locais, mas também oferecerá oportunidades de emprego e renda para os cidadãos de Ibiracú. A iniciativa pioneira a nível nacional atrairá investimentos e colaborará para o fortalecimento da economia local.*

3 - Incentivo ao artesanato e cultura local: *A Escola de Bambu não só proporcionará formação técnica e profissional aos moradores da cidade, mas também incentivará a valorização das tradições artesanais da região. Isso não apenas preservará a cultura local, mas também poderá atrair turistas interessados em experiências autênticas e produtos artesanais únicos.*

4 - Benefícios para a comunidade: *Além de atender às necessidades dos turistas, o projeto também trará benefícios para os residentes locais, proporcionando espaços de lazer e convívio social na nova praça, contribuindo para a qualidade de vida e bem-estar da comunidade.*





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

5 - Estímulo ao turismo cultural: A combinação de um estacionamento adequado, uma escola pioneira e uma praça de lazer não apenas facilitará a visita dos turistas, mas também incentivará estadias mais longas na região. Isso pode resultar em um aumento no turismo cultural, com a realização de exposições, eventos e atividades que destacam a rica herança cultural de Ibiracú.

Esses pontos reforçam a importância do Projeto de Lei como uma medida estratégica para o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento da economia e cultura do município de Ibiracú.”

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 03/05/2024, sendo publicada no DOM/ES de 06/05/2024 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 06/05/2024.

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

É o sucinto relatório. Passo a análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA:

2.1. Dos aspectos de Constitucionalidade Formal e Material:

Neste ponto, inicialmente anota-se que a “*constitucionalidade*” pressupõe a harmonia/compatibilidade/adequação de determinada proposição, considerada a esfera federativa, com às Constituições Federal e Estadual, ou, no caso das leis distritais, também com a Lei Orgânica do Distrito Federal. Já o respeito das proposições municipais à *Lei Orgânica do Município* pode ser visto como um critério de constitucionalidade ou legalidade/juridicidade.⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾

¹ Em relação as leis municipais (ou ao processo de sua formação), há controvérsias quanto a denominar ou não de “constitucionalidade” a consonância das proposições à Lei Orgânica do Município, uma vez que a doutrina se divide quanto à natureza jurídica dessa especial norma, prevista no art. 29 da CRFB/1988 [Ao passo de que, exemplificativamente, José Afonso da Silva, Hely Lopes Meirelles e Regina Maria Macedo Nery Ferrari a definem como “uma espécie de Constituição Municipal” (vide: SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 623; MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 85; e, FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Direito Municipal. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, pp. 109-110). Por outro viés, Uadi Lammêgo Bulos entende como “exagero falar em poder constituinte municipal” (vide: BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 386.) o que vai ao encontro da opinião de João Jampauro Júnior, que defende que a “Lei Orgânica Municipal não possui o status de Constituição” (vide: JAMPAURO JÚNIOR, João. O Processo Legislativo Municipal. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 57)].

² Conforme a “natureza” que se atribua à Lei Orgânica.

³ Assim, poder-se-ia defender que os principais aspectos das proposições legislativas a serem analisados referem-se aos atributos da norma legal, à legalidade, à conformidade aos princípios jurídicos e, à técnica legislativa, o que, consubstancia-se num exame global de sua “juridicidade em sentido estrito”.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Em outras palavras: “*constitucionalidade*” é a consonância de determinada matéria à Constituição. Na esfera federal, o parâmetro de controle de constitucionalidade é a CRFB/1988; nos processos legislativos estadual e municipal, a respectiva Constituição Estadual figura também como parâmetro de controle de controle das respectivas proposições legislativas, de forma que na seara do Município de Ibiracú, há “*tríplice cogência*” a reger os processos de formação das “leis” (*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Constituição do Estado do Espírito Santo e Lei Orgânica Municipal*).

Nesse universo, em resumo, a constitucionalidade⁽⁴⁾ deve ser verificada tanto em seu *aspecto formal*, quanto às regras do processo legislativo e às competências para dispor sobre a matéria, quanto em sua *face material*, tendo em vista o conteúdo da proposta/proposição.

2.2. Aspecto Formal / Competência e Iniciativa:

A competência e a iniciativa de “lei” é matéria de cunho constitucional, ou seja, a Carta da República determina a entidade/autoridade competente para iniciar o devido processo legislativo que, potencialmente, culminará em nova norma, e, assim, sob esta premissa, *no que pertine ao aspecto formal*⁽⁵⁾, relevante consignar-se que em cumprimento aos ditames da *Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB* e da *Constituição do Estado do Espírito Santo - CEES*, a Lei Orgânica municipal, diploma legal que organiza e determina a maneira pela qual - *política e administrativamente* - o Município de Ibiracú é organizado, será conduzido e administrado, dispõe que:

“Art. 8º. Ao Município compete prover 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;

(...)

XVIII – adquirir bens, inclusive mediante desapropriação por necessidade ou utilidade pública;”

“Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente:

⁴ Sobre a constitucionalidade das proposições em geral, vale citar ainda a importância de que elas observem o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, sob pena de ofensa ao princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, CRFB/1988), em sua aceção material. Conforme já decidiu o STF, as normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* [sobre tais questões citam-se os precedentes presentes na ADI 2667 MC/DF e nos autos do HC 102094/SC].

⁵ Aqui focado sob o prisma da “possibilidade de o legislador municipal atuar sobre a matéria” e na “competente iniciativa legal”.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

(...)

X – autorizar, ainda:

(...)

c) a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargo.

“Art. 80. Constituem bens do Município todas as coisas móveis e imóveis, direitos e ações que a qualquer título lhe pertençam.

Parágrafo único - Cabe ao Prefeito a administração dos bens Municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àquelas utilizados em seus serviços.”

Como visto, possui o Município de Ibiracú competência para inovar no ordenamento jurídico sobre a matéria, haja vista tratar-se de assunto de interesse local e, em assim, compete ao Prefeito Municipal a *iniciativa*⁽⁶⁾ das “leis” que tratam do assunto em liça, e, portanto, no que concerne à *competência legislativa e iniciativa*, a matéria encartada no “projeto de lei” em referência deverá/poderá⁽⁷⁾ ser legislada pelo Município e desencadeada pelo Chefe do Poder Executivo, com o que, neste ensejo, encontra-se em consonância com todo arcabouço constitucional e legal alhures destacado, e, na espécie, o PL atenderá plenamente o multimencionado “*aspecto ou requisito formal*”.

Outrossim, pontua-se que, se, de um lado, cabe ao Senhor Prefeito Municipal a iniciativa do PL, de outro incumbirá à Câmara Municipal apreciá-lo, rejeitando e/ou aprovando a matéria, bem como, se achado necessário, aperfeiçoá-lo, através de emenda(s), desde que essa(s) não implique(m) na invasão das prerrogativas do Chefe do Poder Executivo.

2.3. Aspecto Material / Adequação Normativa / Considerações Gerais:

Em relação ao aspecto ou requisito material⁽⁸⁾, conforme alhures ressaltado, vislumbrar-se-á a necessária compatibilidade dos preceitos da proposição com as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual, bem como da Lei Maior do Município

⁶ O exercício da iniciativa é o meio hábil para deflagrar o processo legislativo propondo-se a criação de normas jurídicas. Trata-se de declaração de vontade materializada em um projeto no qual se postula alguma modificação na ordem jurídica existente.

⁷ Respeitada, obviamente, a discricionariedade, visto que segundo o Supremo Tribunal Federal [MS 22.690, rel. min. Celso de Mello, j. 17-4-1997, P, DJ de 7-12-2006.]: “A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.”

⁸ Aqui enfocada na questão da “materialidade de seus termos”.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

de Ibiracú (*Lei Orgânica*), e, portanto, pertinentes e oportunas as ponderações que seguem.

A Constituição da República garantiu autonomia político-administrativa aos Municípios⁽⁹⁾, consistente na tríplice capacidade de “*auto-organização e normatização própria*”, “*autogoverno*” e “*autoadministração*”, e, sob esta égide, conforme leciona MORAES:⁽¹⁰⁾ “... o município auto organiza-se através de sua Lei Orgânica e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, auto administra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.”

Em consequência, sob o manto da vigente organização e estrutura do estado brasileiro, as competências e limitações dos entes federativos decorrem diretamente dos mandamentos da Lei Maior, razão pela qual se pode afirmar, por cogência do *princípio ou regra da simetria*, que, tanto as Constituições Estaduais quanto as Leis Orgânicas (*Distrital ou Municipais*), e, por corolário, a legislação infraconstitucional, devem guardar obrigatória observância à matriz principiológica e aos preceitos da Magna Carta, notoriamente no que pertine aos seus aspectos constitucionais reputados como substanciais, isso, inclusive, como meio de garantir a imprescindível homogeneidade no traçado normativo das linhas essenciais relacionadas com a realização da Constituição⁽¹¹⁾ e a preservação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição dos poderes⁽¹²⁾ e do pacto federativo.⁽¹³⁾

Nesta senda, importante aludir que a Carta Política nacional, ao definir as competências legislativas próprias das unidades da Federação, como regra geral, adotou o *princípio da predominância do interesse*, segundo o qual a União tratará das matérias e questões de predominante interesse geral, ou seja, com abrangência nacional, enquanto

⁹ Ente federativo integrante da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, Pessoa Jurídica de Direito Público interno dotada de Autonomia nos termos das Constituições Federal e Estadual, e, da Lei Orgânica municipal.

¹⁰ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

¹¹ “Realizar a Constituição’ significa tornar juridicamente eficazes as normas constitucionais. Qualquer constituição só é juridicamente eficaz (pretensão de eficácia) através da sua realização. Esta realização é uma tarefa de todos os órgãos constitucionais que, na atividade legiferante, administrativa e judicial, aplicam as normas da constituição. Nesta ‘tarefa realizadora’ participam ainda todos os cidadãos que fundamentam na constituição, de forma direta e imediata, os seus direitos e deveres.”. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição - 5ª Reimpressão, Coimbra: Editora Almedina, 2008).

¹² Em vista dessa “descentralização do poder do Estado” atribui-se a cada um desses entes federativos a autonomia própria ao desempenho de suas competências constitucionais (não existindo qualquer espécie de hierarquia entre eles).

¹³ Como se denota, os princípios do Estado Democrático de Direito e da tripartição dos Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – são orientadores do poder público na República Federativa do Brasil, na qual são exercidas as atividades legislativas e administrativas de maneira descentralizada, ou seja, por meio de seus quatro entes políticos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.





Câmara Municipal de Ibiraçu

Estado do Espírito Santo

os Estados são competentes para deliberar quando presente o predominante interesse regional, e, aos municípios foram destinados os temas de interesse local.⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾

Neste diapasão, centrando-se a análise diretamente no “âmago” das normas projetadas (*em relação PL em conferência*), é de se esclarecer que as pessoas jurídicas de direito público – *caso do Município de Ibiraçu* – são titulares de relações jurídicas que recaem sobre os bens que integram seu patrimônio, devendo cumprir, tanto as regras aplicáveis para a *aquisição* e *alienação* dos mesmos, quanto as relativas à sua *administração*.⁽¹⁶⁾

Em nível infraconstitucional, a administração de bens públicos é feita consoante as normas de Direito Público⁽¹⁷⁾ e as leis locais que o município editar, aplicando-se supletivamente os preceitos de Direito Privado⁽¹⁸⁾, do que se deflui que ***tanto a aquisição*** como a ***alienação de bens, móveis ou imóveis***, é uma faculdade do município, inserida dentro de sua competência de administrar seus bens, o que se faz no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo o que é do seu interesse local (*nos moldes do art. 30, inc. I, da Constituição Federal*).

Sob esta acepção, na hipótese em comento – *doação de bem imóvel ao Município de Ibiraçu* – além da cogência das normas públicas (*Lei Orgânica Municipal de Ibiraçu e demais leis estruturantes*), há regência, de forma concomitante, também, da legislação civil inerente ao negócio jurídico (*Lei Federal n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil*).

¹⁴ Interesse local é um conceito – em termos doutrinários – complexo e multifacetado, que só pode ser definido tendo em vista a situação concreta, pois para cada local se terá um rol diferente de assuntos assim classificados, de maneira que “interesse local” poder ser conceituado como todo e qualquer assunto considerado primordial, essencial e que de forma primaz atinge direta ou indiretamente o poder público local (Município de Ibiraçu) e a vida de seus cidadãos/municípios.

¹⁵ Salientando-se que todos os “entes federativos” se acham limitados aos preceitos da Lei Suprema, de maneira que os seus atos - legislativos ou administrativos - devem estar adequados ao ordenamento jurídico vigente e guardar compatibilidade com as normas superiores, e, sob essa égide, na atuação dos poderes públicos municipais, há um ordenamento jurídico e uma hierarquia de normas (cujo topo é ocupado pela Constituição Republicana) que devem ser respeitadas.

¹⁶ Devendo estabelecer regramentos referentes à sua aquisição, gestão, alienação e uso, segundo o regime jurídico-administrativo pautado pela legislação de Direito Público, para cumprimento da obrigação de proteção aos mesmos, que lhes é imposta pelo inciso I do art. 23, da Constituição da República.

¹⁷ Devem os agentes públicos gerir os bens públicos com o máximo zelo, notadamente com respeito aos princípios constitucionais informadores de sua atuação, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contidos no caput do art. 37 da Constituição, e, também, ao princípio da supremacia do interesse público, que tem a função primordial de regular as relações entre o Estado e o particular.

¹⁸ Na hipótese de alienação ou aquisição de bem imóveis, a transferência de propriedade ocorre mediante os termos da legislação civil, respeitados, no entanto, os mandamentos legais a que se submete o ente federativo, o que, no caso em liça, no que concerne ao projeto de lei em pauta, encontra fundamento nas disposições da Lei Orgânica Municipal de Ibiraçu.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Além do mais, deve-se ter presente que a doação, conforme previsto no art. 538 do Código Civil⁽¹⁹⁾⁽²⁰⁾, é o ajuste em que uma pessoa, de forma espontânea e gratuita, transfere um bem de sua propriedade para outra pessoa, de maneira que apesar de esse ser um ato de “liberalidade” do doador ao donatário (*quem recebe / no caso: o Município de Ibiracú*), incumbe aceitar a doação (*em especial sendo o Poder Público municipal, guardião dos interesses da coletividade*).

Em outras palavras: “o contrato de doação”, consoante definido na lei civil, é aquele “em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”, de modo que ao albergue dessas concepções, cumpre destacar-se a lição do saudoso Professor *Caio Mário da Silva Pereira*⁽²¹⁾, segundo o qual algumas características se destacam nessa espécie de contrato, dentre elas a “*gratuidade e a unilateralidade das obrigações*”. Confira-se:

“(…)...

Contrato que é, por definição legal e por conceituação doutrinária, exhibe desde logo seus caracteres jurídicos:

A – Contrato gratuito, porque gera benefícios ou vantagem apenas para o donatário. Caracteriza-se especialmente, imprimindo-lhe sentido fundamental diferenciador, o *animus donandi*, que repousa na liberalidade, e que sobrevive mesmo quando tem o doador em vista contemplar o merecimento do donatário, ou grava o benefício de um encargo imposto ao favorecido.

B – Contrato unilateral, porque cria obrigações para uma só das partes, o doador, já que a existência de encargos eventualmente determinado constitui *simplex modus* [...], inconfundível com obrigação. Se o encargo assume caráter de contraprestação, desfigurasse o contrato, que passará a constituir outra espécie, sem embargos de usarem as partes, impropriamente, o *nomen iuris* doação. ...(...)” [grifei]

Dessarte, consigna-se que ainda que potencialmente seja possível uma doação que não seja pura e simples - como ocorre no caso em testilha, aliás -, mas com a imposição de encargos, até mesmo consistente em obrigações do donatário em favor do doador, essa somente será considerada a doação na parcela em que o valor da doação

¹⁹ “Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.”

²⁰ A doação é uma transferência voluntária de bens, por parte de particulares, ao Poder Público, estando sujeita a alguns procedimentos formais que devem ser obedecidos para sua efetivação. Trata-se de um instituto típico do Direito Civil, consubstanciada num contrato pelo qual uma pessoa, o doador, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o patrimônio de outra, o donatário, que os aceita (CC, art. 538).

²¹ PEREIRA, Caio Mário Pereira da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Vol. III. 22ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

extrapolar o encargo, não podendo a contratação ser “sinalagmática”⁽²²⁾, sob pena de ser descaracterizado o instituto.

Como visto, o contrato (*de doação*) pode consubstanciar como uma “doação pura ou simples” ou “com encargos”, sendo que a primeira, ou seja, “a doação pura ou simples” ocorre quando efetivada a liberalidade em favor do donatário - *que desfrutará de seu objeto* - sem qualquer restrição, e, na outra, a “doação com encargos” sobressai-se quando o doador impõe um ônus ao donatário, ainda que em seu próprio favor ou de terceiros.

Assentadas estas premissas, resta gizar-se que, obviamente, quando se tratar de doação pura ou simples, não necessita o poder público, ou melhor, o Chefe do Poder Executivo, buscar, dentre outras, “uma autorização legislativa específica” ou estabelecer “certame de competição/licitação”, visto tratar-se de um ato de liberalidade despido de qualquer vantagem econômica para esse.⁽²³⁾

Por outro viés, hipótese diversa – *e que retrata a questão em apreciação* – é a doação em favor da Administração com o estabelecimento de encargo(s) para o poder público, situação em que, mormente em razão de ser forçoso prevenir-se conjecturáveis ônus (*encargos*) de monta injustificável ao patrimônio público, *s.m.j.*, entende-se ser indispensável⁽²⁴⁾ lei específica que autorize o correspondente recebimento “formal / cartorário”, o que é o objeto da solicitação inserta na presente proposição (*obtenção de autorização legislativa própria*).

Portanto, para levar a efeito o intento, em circunstâncias como a em testilha, a Administração/administração deverá aferir se [a] *há interesse público (devidamente justificado)*; [b] *providenciar a avaliação prévia do bem a ser recebido em doação*, e, [c] *obter a*

²² Conforme o art. 540 do Código Civil, que assim dispõe: “Art. 540. A doação feita em contemplação do merecimento do donatário não perde o caráter de liberalidade, como não o perde a doação remuneratória, ou a gravada, no excedente ao valor dos serviços remunerados ou ao encargo imposto.”

²³ Trata-se na verdade de hipótese de inviabilidade de competição, mesmo porque não há como se estabelecer competição, eis que nada impede que outros interessados também ofertem doações mais generosas à Administração. Confira-se a lição de Marçal Justen Filho: “Quando alguém pretende doar algo em favor da Administração não existe, em princípio, possibilidade de competição. Como o doador é titular do poder de determinar as condições da doação, não haverá possibilidade de seleção de uma única proposta como a mais vantajosa. A doação em favor do Estado configura, em última análise, hipótese de inexigibilidade de licitação. Não há viabilidade de estabelecer parâmetros objetivos de competição. Cada particular, dispondo-se a doar bens, determina a extensão e as condições dos contratos. Ademais, nem há contrapartida por parte da Administração que pudesse ser eleita como critério para identificar a maior vantagem. Tem de reconhecer-se, portanto, ser pressuposto da licitação a existência de uma prestação a ser realizada pela Administração”. [JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010].

²⁴ Resumidamente, via de regra, na hipótese de recebimento de um bem imóvel como doação, a Administração deverá observar qual a efetiva intenção do doador (especialmente quanto tratar-se de particular, posto que, por vezes, poderá induzir à facilitação para, por exemplo, permitir um desmembramento de área, correndo à custa do Poder Público a abertura do arruamento). Assim, mesmo na doação há de ser analisada com muita cautela o efetivo interesse público no recebimento do bem. Em se tratando de doação com encargo, como padrão as Leis Orgânicas Municipais, bem com a doutrina indicam a necessidade de autorização legislativa para efetivar-se a transação.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

indispensável autorização legislativa, bem assim, se a aquisição (doação) do bem imóvel atenderá a um interesse público/a uma finalidade pública, o que - salvaguardados eventuais entendimentos dissonantes - depreende-se que é o caso em questão (haja vista a forte demanda do fluxo turístico na região e a necessidade de infraestrutura, apresentadas na mensagem da proposição).

Logo, constata-se que o Município de Ibiracú, por intermédio do Projeto de Lei sugerido, exercerá sua competência plena no que tange ao assunto/matéria, assentando-se que, materialmente⁽²⁵⁾, a proposição alvitada encontrará conformação com o ordenamento jurídico posto, *restando, pois, atendidos os requisitos de ordem material.*

2.3. Demais considerações atinentes à doação em questão:

Conforme já destacado alhures, a proposição em testilha objetiva autorização legislativa para que o Município de Ibiracú possa receber, por doação do Mosteiro Zen Morro da Vargem, uma área de terras medindo 13.151,83 m² (treze mil, cento e cinquenta e um metros e oitenta e três centímetros quadrados), localizada na zona rural, no distrito de Pendanga, “destinada a um estacionamento, uma Escola de Bambu e uma área de lazer.”

Portanto, conforme já enfocado, trata-se de doação com encargo, onde a Administração dará à área recebida, a destinação específica que lhe é indicada, antes mencionada.

Com efeito, não há que se descurar que no caso em testilha, não se trata de doação pura, pois o Município de Ibiracú não receberá a área como simples liberalidade do proprietário, porquanto existem encargos estabelecidos – *daí a necessidade de autorização legislativa viabilizada pela presente proposição -, sendo certo, igualmente, que não se desconhece o prevalecente entendimento doutrinário de que a mera especificação, no ato de doação, da destinação pública específica do bem não pode ser considerada como encargo.* Ainda que assim se possa entender em relação à destinação para as finalidades indicadas - *medida que inegavelmente lhe é benéfica, considerando que a existência de especificação de destinação pública específica sobre o ato vai ao encontro das funções constitucionais do Poder Executivo, havendo inegável benefício da administração pública com a pretendida doação -, certo é que em relação à destinação à “uma*

²⁵ Tendo em conta que a Constituição da República de 1988, em seu art. 30, inciso I, dispõe que compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”, entende-se que a matéria resta ajustada à competência legislativa material do Município de Ibiracú.

1. Mormente devido ao fato de que à este Procurador não é dado opinar sobre questões de mérito administrativo, em especial, quanto ao efetivo interesse público abarcados pelas questões sob exame, reiterando que somente o gestor, conhecedor de sua realidade econômica e dos recursos disponíveis para consecução das diversas prestações estatais é que pode afirmar se determinada medida é, ou não, indispensável, bem como qual o impacto social e econômico, positivo ou negativo, que advém da sua realização.

1. Repisando-se que esta manifestação é meramente opinativa e, repita-se, limita-se à juízo de legalidade e constitucionalidade das medidas pretendidas, não adentrando, portanto, em questões de mérito à exemplo do interesse público em sua implementação.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Escola de Bambu”, carece, ao menos, de melhor informação e detalhamento, porquanto a proposição não detalha de forma clara se se trata de uma escola a ser construída em bambu (*como único material estrutural*) ou se se trata de construção normal (*comumente em alvenaria*) para o específico fim do ensino profissional de técnicas de utilização do bambu e de revalorização deste material e de suas várias possibilidades ou, ainda, a conjugação de ambas, além de não restar esclarecido eventuais custos desses encargos; a operacionalização da escola, além de tantos outros. Essas, a meu sentir, são informações e detalhes importantes para subsidiar a análise da matéria por parte dos nobres Vereadores.

Oportuna uma observação de cunho prático: a doação é, em regra, um negócio jurídico gratuito. Diz-se “em regra” porque há uma espécie de doação considerada como onerosa, que estabelece um ônus ou uma contraprestação ao donatário (*especificamente a doação modal, gravada ou com encargo*), que é exatamente o caso em testilha, muito embora o art. 2º da proposição estabeleça que “*a doação a ser efetivada pelo Mosteiro Zen Morro da Vargem é gratuita, sem qualquer ônus para os cofres públicos*” e aparentemente haja contradição com a indicação específica a ser dada ao bem, constante de seu art. 1º (*encargo de construção de um estacionamento, Escola de Bambu e uma área de lazer*), a disposição indigitada (art. 2º - *doação gratuita*), s.m.j., quer indicar que a destinação pública específica do bem não deva ser considerada como encargo.

Nada obstante, é de se destacar que a proposição não estabelece, por exemplo: i) *previsão de prazo para início e/ou término da obra/construção*; ii) *prazo para início do uso do imóvel pelo donatário*; iii) *imposição de obrigação de fazer, não fazer ou tolerar por parte do donatário*; iv) *imposição expressa de revogação em caso de não realização de obras em certo prazo*; v) *previsão de perda do direito de requerer indenização por benfeitorias ou acessões realizadas em caso de revogação da doação, o que se opera, portanto, em benefício do donatário (Município de Ibiracú)*, já que se constituindo essas condições encargos, ensejariam a necessidade de prévia autorização legislativa para o recebimento da doação que, inexistindo, não podem ser ajustadas no consequente contrato de doação a ser celebrado.

Ademais, o Projeto é meramente autorizativo, cabendo à Autoridade Superior da Administração Pública municipal, que é quem tem competência constitucional para propor ao Poder Legislativo o PL em conferência, bem como, posteriormente, aplicar suas normas em circunstâncias concretas, avaliar e deliberar acerca do mérito administrativo e do Interesse Público em evidência.

2.4. Do aspecto normativo / Da técnica legislativa:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Pode-se definir a “técnica legislativa” como o conjunto de procedimentos e técnicas redacionais específicas para a elaboração dos textos legais, para que tanto o conteúdo quanto a forma da norma gerada expressem a vontade do legislador.

Neste sentido, **Kildere Gonçalves Carvalho**⁽²⁶⁾ leciona que “...ela é o modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las executáveis e eficazes, envolvendo um conjunto de regras e normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.”

Nesta senda, conforme determina o parágrafo único do art. 59⁽²⁷⁾ da Constituição Federal a elaboração de “leis” (*latu sensu*) no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Dito isto, focando-se no texto legal (*em seu aspecto normativo*) “projetado” (*cujo “inteiro teor” deixa-se de colacionar a fim de evitar-se desnecessária tautologia*), depreende-se da sua leitura e exame do que redacionado na propositura, *salvo melhor juízo*, resta assentada a sua conformação com os preceitos de regência [artigos 1º ao 12 da LC nº 95/1998, que tratam das disposições preliminares e da adequação com as técnicas de elaboração, redação e alteração das leis (estruturação; articulação; redação e alteração das leis)].

Desta maneira, **quanto à “legística” do PL, constata-se não terem sido identificados óbices jurídicos**, visto que as disposições se coadunam com a norma que estabelece o regramento para introdução no sistema de outras normas jurídicas no Brasil, corroborando-se o quanto destacada no *Estudo de Técnica Legislativa* anexado aos autos.

2.5. Do Quórum de Votação:

Para apreciação e aprovação do Projeto de Lei n.º 3.435/2024 será necessário o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, conforme dispõe o art. 36, II, “g” da LOM (*se para a doação de bens públicos é necessário a maioria absoluta, igual quórum deve ocorrer para a aquisição destes com encargo*) e art. 189, I e § 1º c/c o 190, II, “f”, ambos do Regimento Interno da Casa, em turno único de discussão e votação.

²⁶ CARVALHO, Kildere Gonçalves. *Técnica Legislativa*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 31.

²⁷ “Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.”





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

2.6. Das Comissões Permanentes:

Verifica-se que a proposição precisa ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de *Justiça e Redação* (art. 43, § 1º, do R.I.), *Finanças e Orçamento* (art. 44, I do R.I) e de *Obras e Serviços Públicos* (art. 45, do R.I).

III – CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela *constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa* do Projeto de Lei nº 3.435/2024, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, observadas as ponderações destacadas, podendo a proposição ter regular tramitação na Casa.

Plenário Jorge Pignato, em 21 de maio de 2024.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

