

P A R E C E R

Nº 0662/2022¹

- PP – Patrimônio Municipal. Projeto de lei que autoriza o Chefe do Executivo local a doar imóvel municipal para o Estado correspondente sob a condição de construção de escola. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consultante acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que autoriza o Chefe do Executivo local a doar imóvel municipal para o Estado correspondente sob a condição de construção de escola.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que a doação constitui um ato de liberalidade, pelo qual alguém transfere bens de seu patrimônio para o de outrem (Código Civil, art. 538). As doações podem ser feitas sem ou com encargos e, em assim sendo, podem determinar sua reversão ao patrimônio do doador, se não cumprida a condição resolutiva constante da escritura respectiva e do registro imobiliário.

Via de regra, para a legalidade da alienação (doação) de imóvel público, deve-se atender as seguintes formalidades: existência de interesse público devidamente justificado, autorização legislativa, avaliação prévia e licitação na modalidade de concorrência nos casos em

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI,ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

que for possível a competitividade, ex vi, do artigo 17, I, da Lei nº 8.666/93). Nesse ponto, cabe reforçar a necessidade do interesse público para a viabilidade da doação, a qual deve ser aferida à luz da realidade local.

Com efeito, as alienações de bens imóveis do Município, em qualquer de suas modalidades, depende de autorização legislativa, devendo o Projeto de Lei, de iniciativa do Executivo, discriminá-lo, expor as razões de sua transferência, a forma jurídica como se dará a transferência do bem e a avaliação prévia, tudo em conformidade com o artigo 17 da Lei de Licitações nº 8.666/93:

"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;"

Já Lei nº 14.133/2021:

"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:

(...)

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;"

Registre-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de medida cautelar na ADI 927-3 - RS, determinou a suspensão da expressão do inciso "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo" com relação à alínea "b" do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/1993 que passou a não se aplicar aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Alertamos, à guisa de informação, que a Lei nº 14.133/2021 repetiu a expressão cuja aplicação havia sido suspensa pelo STF.

Feitas estas considerações, temos que a propositura em tela pretende a doação de imóvel municipal ao Estado membro para construção de escola.

Nesse ponto, não podemos relegar o fato de o corrente ano ser de eleições gerais.

Dentro do contexto apresentado, relevante a transcrição do art. 73, caput e § 10 da Lei nº 9.504/1997:

"Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a

distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Grifos nossos).

Embora não haja clareza no texto legal quanto ao alcance da vedação, ao que parece, segundo lições de José Jairo Gomes (Direito eleitoral. 12. ed. - São Paulo: Atlas, 2016), a restrição só incide na circunscrição do pleito.

Assim, as restrições da legislação eleitoral, em regra, não se aplicam aos municípios quando da ocorrência das eleições gerais, isto é, para Presidente da República, Governadores, Senadores, Deputados Federais e Estaduais, (cf. Parecer IBAM nº 0080/2022).

Ademais, há de se considerar que a doação pelo Município para o Estado correspelto é um ato de cooperação entre entes federados e, em assim sendo, não se amolda propriamente ao teor do § 10 do art. 73, da Lei nº 9.504/1997. De toda forma, as condutas vedadas são, conforme entendimento do TSE, "modalidades tipificadas do abuso do poder de autoridade" (cf. TSE. Ac. nº. 21.320, de 9/11/2004. Rel. Min. Luiz Carlos Madeira). Sobre a caracterização do abuso de poder, é pertinente a lição de Eduardo Fortunato Bim:

"Não existe forma fixa, uma fórmula pela qual é possível detectar o abuso de poder no processo eleitoral; muito pelo contrário, o abuso de poder, seja ele de qualquer espécie for, é forma maleável de se burlar a legitimidade das urnas. É caracterizado não pelos seus meios, que podem ser abuso do poder econômico, dos meios de comunicação ou o político, dentre outros, mas sim por sua lesividade à legitimidade nas eleições. O rol do art. 22 da LC 64/90 não é taxativo."

Ao prever situações como as expressamente elencadas no art.

73, a Lei eleitoral pretende impedir condutas tendentes à afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. As normas da Lei buscam, desta forma, resguardar a isonomia na disputa entre candidatos, já que em ano eleitoral, algumas matérias, ao serem implantadas ou adotadas, podem influenciar diretamente as eleições. Por isso, a Lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade.

Com esseque nas considerações até aqui explicitadas, no caso presente, a doação de bem imóvel municipal, em cooperação, para o Estado com o intuito de edificação de escola, ao que tudo indica, atende aos imperativos fins de interesse social, sendo, em uma análise prima facie, procedimento regular, no entanto, não resta afastada a possibilidade de os Chefes dos Executivos municipal e estadual responderem por eventual ação de investigação eleitoral por abuso de poder se desta fizerem uso eleitoreiro.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 11 de março de 2022.