

P A R E C E R

Nº 1334/2024¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a doar imóvel, ao Governo do Estado do XXX, com o objetivo de edificação de uma unidade escolar para atendimento da demanda educacional do Município, e dá outras providências. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a doar imóvel, ao Governo do Estado do XXX, com o objetivo de edificação de uma unidade escolar para atendimento da demanda educacional do Município, e dá outras providências.

RESPOSTA:

De plano, cabe consignar que a medida pretendida deve vir acompanhada da justificativa clara e precisa do Chefe do Executivo, evidenciando o interesse público envolvido, e da avaliação do imóvel, de modo a permitir aos edis a deliberação acerca da sua legitimidade. Em hipótese similar, nos pronunciamos no parecer IBAM nº 3256/2014:

"EMENTA: Doação imóvel município para órgão do

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS,ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

Estado (construção sede Polícia Militar).

O Município pode promover a doação dos seus imóveis, desde que atendidos, imperiosamente, os 3 primeiros requisitos, quais sejam, existência de interesse público, **avaliação prévia do bem** e autorização legislativa. (...) Com efeito, a propositura deve conter elementos suficientes a respeito da necessidade da doação a fim de que os senhores Vereadores firmem melhor juízo sobre os ônus e bônus envolvidos, mesmo porque de acordo com o caput do artigo 17 da Lei de Licitações toda e qualquer alienação de bens públicos há de estar subordinada a existência de interesse público devidamente fundamentado. (...) trata-se de uma doação, em que o município diminuirá o seu patrimônio público e, por conseguinte, todas as receitas advindas da exploração deste bem. Portanto, necessário será analisar a existência real de interesse público demonstrando ser esta doação com encargo (e não a concessão de direito real de uso com encargos, por exemplo), a providência mais indicada para atender ao interesse público primário da coletividade local." (g.n.)

Em prosseguimento, há de se considerar que o corrente ano é de eleições municipais. Diz a Lei nº. 9.504/1997 que são proibidas condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

No entanto, não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no *caput* do artigo 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciar no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado.

O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição Federal (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

O que se quer dizer é que a Lei eleitoral não pretende impedir o funcionamento normal e rotineiro da Administração. Entretanto, programas novos, a concessão de favores não utilizados e quaisquer outras medidas que possam ter conotação eleitoral ou possam ser utilizadas para beneficiar candidatos, encontram-se vedadas.

Em resumo, as normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. Não existem, em tese, matérias que não possam ser aprovadas pelo Legislativo em ano eleitoral. Algumas, porém, 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.

Vale mencionar sobre o tema que, acerca da aplicação das leis eleitorais aos atos da Administração, o IBAM fez publicar interessante estudo, sob o título "Eleições, concursos públicos e admissão de servidores", disponível aos associados em sua página eletrônica.

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. (g.n.).

A doação com encargo da área municipal no caso em tela, por tratar-se de **um ato de cooperação entre entes federados**, 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 a 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.

Ante o exposto, feitas as considerações acima, em princípio, a doação com encargo de bem imóvel municipal, em cooperação, para o Estado para a edificação de uma unidade escolar para atendimento da demanda educacional do Município, não está vedada, podendo o Prefeito responder eventual ação de investigação eleitoral por abuso de poder se desta fizer uso eleitoreiro.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 09 de maio de 2024.