



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 746/2021

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 050/2021

Parecer nº: 169/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO.
PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO
CHEFE DO PODER EXECUTIVO.
DOAÇÃO DE IMÓVEL MUNICIPAL.
CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 050/2021, de autoria do senhor Prefeito Municipal, que autoriza o chefe do Poder Executivo a doar imóvel municipal ao Estado do Espírito Santo, para destinação da sede do 5º Batalhão de Polícia Militar.

É o que importa relatar.



2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Entretanto, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõem o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei Federal nº 8.906/94).

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.



3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

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.

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.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

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:

Art. 61. (...)

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - 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.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

P.º nº
028
CMA.

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.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 3º da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

In casu, interpretando sistematicamente o art. 61, § 1º, II da Constituição Federal entendo que a iniciativa é privativa do senhor Prefeito. Afinal, cumpre ao Poder Executivo a gestão dos bens públicos municipais.

Neste sentido, o art. 70 da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

Art. 70 - Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles empregados em seus serviços.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como cedição, doação é o ajuste em que o proprietário (doador) transfere a outrem (donatário) bem de seu patrimônio.

A Administração Pública pode fazer doação de bens públicos, mas tal doação deve ser tida como excepcional e atender ao interesse público.



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PM
CMA

Conforme as lições de José dos Santos Carvalho Filho¹, a violação de tais pressupostos configura ilegal e dilapidatória do patrimônio público.

Neste contexto, sempre que possível, a Administração de substituir a doação pela concessão de direito real de uso, instituto pelo qual não há perda patrimonial. Todavia, não cumpre a esta assessoria jurídica adentrar no mérito administrativo (oportunidade e conveniência), sob pena de substituir a vontade do gestor público e/ou usurpar sua competência.

Nos termos do art. 17 da Lei Federal nº 8.666/1993, a alienação de bens da Administração Pública está subordinada à existência de interesse público devidamente justificado.

O referido dispositivo dispõe que a alienação será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

Art. 17 (...)

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;

Já o art. 21, VII, da Lei Orgânica do Município de Aracruz reza que compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, autorizar a alienação de bens municipais.

Mais adiante, o art. 71, I, a, da LOM dispõe sobre os requisitos para a alienação de bens imóveis municipais, *in verbis*:

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pº nº
080
CMA

Art. 71. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá as seguintes normas:

I - quando IMÓVEIS, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, dispensada esta, nos casos:

a) de DOACÃO, devendo constar do contrato os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e cláusulas de retrocessão, sob pena de nulidade do ato;

Cotejando-se as disposições previstas na Lei de Geral de Licitações e na Lei Orgânica sobre alienação de bens públicos, é intuitivo concluir que para doar um imóvel a outro ente da Administração Pública, o Município de Aracruz deverá observar as seguintes condições:

- Justificar a existência de interesse público;
- Avaliar previamente o bem;
- Fazer constar os encargos do donatário, o prazo de cumprimento, bem como as cláusulas de retrocessão; e
- Autorização legislativa.

Compulsando os autos, observo que o senhor Prefeito Municipal justificou a existência de interesse público em mensagem encaminhada a esta Casa de Leis (fl. 002), que foi realizada a avaliação do imóvel (fls. 05/69), assim como incluiu os encargos do donatário e as cláusulas de retrocessão no Projeto (arts. 2º e 3º).

Posto isto, *s.m.j.*, opino pela legalidade/constitucionalidade da proposição.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de maioria simples para aprovação, ou seja, maioria dos votos, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pº nº
0511
CMA

redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico.

Entretanto, analisando a proposição verifico que a mesma necessita de ajustes para se adequar à melhor técnica legislativa. Neste sentido, sugiro a edição de emenda para modificar os arts. 1º e 3º, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a doar ao Governo do Estado do Espírito Santo, imóvel medindo 31.961,86m² (trinta e um mil, novecentos e sessenta e um metros e oitenta e seis centímetros quadrados), situado na Avenida Demócrito Moreira, n.º 60, Bairro de Fátima, distrito Sede – Aracruz-ES, pertencente a esta Municipalidade.

(...)

Art. 3º O imóvel objeto da presente Lei, reverterá ao domínio do Município, sem ônus e com as benfeitorias, caso o Governo do Estado do Espírito Santo deixe de utilizá-lo em qualquer época para a finalidade prevista no artigo 2º desta Lei.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 050/2021 está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE** da proposta.

Todavia, a fim de colaborar no aperfeiçoamento do processo legislativo, **sugiro a edição de emenda para modificar a redação dos arts. 1º e 3º do PL, nos termos do item 7 da fundamentação.**

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 29 de novembro de 2021.


MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO
Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760