



**Processo administrativo nº 781/2024**

**Projeto de Lei Ordinária nº 14/2024**

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

## **PARECER JURÍDICO**

Projeto de Lei. Dispõe sobre autorização para doação de bem móvel do Poder Executivo ao Poder Legislativo do Município de Viana. Constitucionalidade e legalidade.

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei que autoriza a doação de bens móveis pertencentes ao Poder Executivo Municipal ao Poder Legislativo do Município de Viana.

Em síntese, o Prefeito Municipal discorre que, com a doação dos bens, se objetiva auxiliar na estruturação da Sede do Poder Legislativo Municipal, que está em construção, possibilitando assim "a realização das atividades legislativas de forma eficiente e adequada".

Ressalta ainda que, não haverá ônus para a Câmara Municipal, uma vez que a doação não comprometerá o repasse constitucional do duodécimo.

Após a leitura do Projeto em plenário, a Procuradoria desta Casa Legislativa foi provocada a se manifestar nos autos do procedimento administrativo, a fim de averiguar a legalidade e a constitucionalidade do referido projeto.

É o relatório.

### **2. A COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER**

A manifestação da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF<sup>1</sup>.





No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup> :

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo<sup>4</sup>:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar 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.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento

### 3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### 3.1. Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PA-RECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei n.º. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>2</sup> Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2º T, DJ 6.8.2010





Compulsando o projeto apresentado resta constatado que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, e no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O Supremo Tribunal Federal entende que as competências legislativas do município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local e ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos Municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevar os Municípios ao status de ente federativo na Constituição Cidadã de 1988.

Neste passo, necessário replicar a doutrina de Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup>, que vem esclarecer que "o que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União", ou seja, tudo o que repercutir direta ou indiretamente na vida municipal é de interesse do Município, embora possa refletir também de forma direta ou indireta aos Estados e à União.

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local.

No tocante à iniciativa da matéria, cumpre destacar que o projeto de lei analisado trata sobre a disposição de bens que compõem o patrimônio do Poder Executivo Municipal, sendo tal

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.





atribuição pertencente privativamente ao Prefeito, conforme se depreende do art. 60, inciso III e art. 95 da Lei Orgânica Municipal.

Sendo assim, foram respeitadas a iniciativa e a competência para a propositura do Projeto de Lei nº 08/2023, uma vez que apresentado pelo Executivo Municipal, enquanto responsável pela sua organização administrativa.

### **3.2. Aspecto Material**

A Administração Pública direta e indireta dos Poderes da União, Estado, Distrito Federal e Município, desde que seja conveniente, oportuno e vantajoso para a Administração, pode receber e realizar doação, instruído o processo com elementos compatíveis de acordo com as normas legais vigentes, obedecendo a Legislação Civil, de Licitações e Administrativas, inclusive com relação à competência da autoridade para aceitar a doação e firmar o termo (no caso de bens móveis) ou a escritura pública (no caso de bens imóveis).

Os bens públicos estão descritos no Código Civil Brasileiro (Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), a partir do art. 99, nos seguintes termos:

Art. 99 - São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único - Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

A Administração somente pode fazer a alienação de bens desafetados do uso público mediante lei autorizadora que estabeleça as condições para sua efetivação, conforme leciona Hely Lopes Meirelles<sup>6</sup>:

O que a lei civil quer dizer é que os bens públicos são inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou para fins administrativos específicos, isto é, enquanto guardarem afetação pública. É evidente que uma praça ou um edifício público não pode ser alienado enquanto tiver esta destinação, mas poderá ser vendido, doado ou permutado desde que desafetado previamente, por lei, de sua destinação originária.

<sup>6</sup> Direito Administrativo Brasileiro: 29ª ed. Malheiros Editores. São Paulo, 2004. p. 512





A afetação patrimonial, como se sabe, é um fato administrativo que permite a mutação das finalidades ou destinações do bem público, sendo este um pré-requisito imprescindível para conferir ao Ente Público, a possibilidade de alienar ou mesmo doar o imóvel, então afetado ao Poder Público, para o fim destinado.

No caso presente, a afetação ocorre no bojo do Projeto de Lei, atribuindo como bem de uso especial destinado à sede da Câmara Municipal de Viana. Se não vejamos, o texto do art. 3º:

Art. 3º Os bens móveis doados serão afetados ao patrimônio da Câmara Municipal de Viana e destinados exclusivamente para uso na nova sede do Poder Legislativo Municipal.

Superado o aspecto da afetação patrimonial, adentramos a análise da finalidade do projeto em si, cuja única finalidade é efetivar a doação de bens imóveis.

A doação, como definido art. 538 no Código Civil, é o negócio jurídico em que, por liberalidade, uma pessoa transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.

No caso da administração pública, já tratado, além a liberalidade mencionada, necessária para efetivação do contrato civil, deve também estar revestida do interesse público justificável e precedida, ainda, de avaliação mercadológica.

O assunto, atualmente, é regulado pelo art. 76 e seguintes da Lei 14.133, de 2021; assunto este era regulado na Lei 8.666, de 1993, cujos termos se assemelham na nova lei de licitações e contratos.

A Lei 14.133/2021, traz no Capítulo IX, com início no art. 76, as hipóteses de alienação de bens públicos, e dentre as hipóteses delinea os casos de doação.

Na legislação municipal, o tema doação de bens é tratado com certo replicar do comando previstos na revogada Lei 8.666/93, cujo texto se assemelha com o que vige no regramento atual. Vejamos o contido no art. 97 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 97 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;

II - quando móveis, dependerá de licitação.





§ 1º O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará direito real de uso mediante prévia autorização legislativa e concorrência pública.

§ 2º A venda aos proprietários de imóveis limítrofes com áreas urbanas remanescentes e inaproveitáveis para edificação de obra pública dependerá de prévia avaliação e autorização legislativa.

A legislação municipal, no entanto, não traz a ressalva de hipóteses de "dispensa" de licitação para doações. Neste caso, da leitura da legislação federal, se nota que o inciso II, do art. 76, da Lei 14.133/2021, elenca as hipóteses de não realização do procedimento licitatório, dentre as quais podemos citar – que melhor se amoldam ao conteúdo do projeto de lei em exame -, as prevista nas alíneas "a" e "b".

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:

[...]

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

[...]

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

[...]

Da leitura do inciso II, acima mencionado, verifica-se que não há exigência de autorização legislativa e, ainda, dispensa de licitação que é possível, inclusive, quando o destinatário for pessoa jurídica de direito privado. Entretanto, o legislador condiciona a alienação de bens móveis a dois requisitos: I) a existência de interesse público e II) a avaliação do bem. Continuamente, define os requisitos para aplicação da doação.

Para melhor concatenação de ideias, e assim aplicar o fato a norma de forma prática, a análise dos requisitos gerais (alienação de bens) e específicos (doação) será disposta na tabela a seguir.





### REQUISITOS GERAIS

<p><i>Existência de interesse público devidamente justificado</i></p>	<p>O interesse se mostra justificado, pois conforme disposto na mensagem ao projeto de lei, o Prefeito Municipal evidencia que a doação permitirá o pleno funcionamento da sede do Poder Legislativo Municipal.</p> <p>Apesar de não escrito, implicitamente, é de conhecimento geral a necessidade do Poder Legislativo em cada ente político, sendo este o responsável por representar o cidadão, e assim gerar atos normativos reguladores da vida em comum em sociedade, além de fiscalizar e julgar os atos do Poder Executivo</p>
<p><i>Avaliação prévia</i></p>	<p>O projeto de lei, como se verifica do art. 1º, tem caráter autorizativo, ou seja, posteriormente, em processo administrativo próprio, o Poder Executivo poderá proceder com a instrução, inclusive, avaliando os itens previstos no anexo da Lei.</p>

### REQUISITOS ESPECÍFICOS

<p><i>A permissão exclusiva para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação</i></p>	<p>Neste ponto específico, se replica o que foi tratado no primeiro requisito geral, bem como pode se acrescentar que a escolha da doação se dá pelo fato dos bens permanecerem no patrimônio público municipal.</p>
<p><i>Permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública</i></p>	<p>A permuta resta configurada quando a doação possibilitará o efetivo funcionamento do Poder Legislativo em sede própria, ou seja, enquanto o Poder Executivo entrará com os bens móveis, o Poder Legislativo devolverá ao Município de Viana o melhoramento no atendimento ao munícipe, para assim suportar o título de "casa do povo"</p>





Não obstante, a fim de não permear, qualquer dúvida de aspecto orçamentário, necessário registrar que as doações de bens móveis e imóveis, feitas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, não configuram antecipação ou repasse regular de duodécimo, ao passo que nestas doações não há repasse de numerário, conforme entendimento exarado pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Se não, vejamos a ementa do julgado do TCM/BA:

CÂMARA MUNICIPAL. FONTE DE RECURSOS. REPASSE DO DUODÉCIMO. DOAÇÃO DE BEM. POSSIBILIDADE. A doação de bem, móvel ou imóvel, ao Poder Legislativo não integra a base de cálculo do duodécimo, calculado nos termos do art. 29-A, da CF/88. Situação diferente ocorre com a doação de valor equivalente ao bem, na medida em que, nesta hipótese, o que é ofertado à Câmara é "numerário" estranho ao duodécimo constitucionalmente assegurado, o que é vedado, de acordo com o entendimento desta Corte de Contas.

Pelo exposto, apesar da doação de bem móvel não necessitar de autorização legislativa, podendo ser realizada por termo entre os Poderes, os requisitos para aplicação da doação foram observados no Projeto de Lei, logo, se conclui, que a presente propositura não contém vício material que macule a constitucionalidade ou legalidade.

#### 4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que observada a recomendação posta na presente manifestação jurídica, **OPINA-SE pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 014/2024.**

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 08 de maio de 2024.

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**  
Procurador  
Matrícula 000053

**LUANA DO AMARAL PETERLE**  
Procuradora  
Matrícula 1341



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 31003100300037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em **08/05/2024 16:37**

Checksum: **4EE731F2AB833C5DA78FA7B8CA7FE53C28A49E23140ECAFA8A36781D1E27D41C**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em **08/05/2024 16:38**

Checksum: **92AA09B757C153A3FFAC456E49DED3C7922F3B7E85951E66B8C86A532B6BF633**

