



PARECER JURÍDICO: 037/2021

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.361/2021

EMENTA: “Dispõe sobre o recebimento em doação, pelo Município de Imbituba/SC, de projetos de engenharia e de arquitetura, e de bens móveis e imóveis, sem ônus ou encargos, de pessoa física ou jurídica de direito privado.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.361/2021, que dispõe sobre o recebimento em doação, pelo Município de Imbituba/SC, de projetos de engenharia e de arquitetura, e de bens móveis e imóveis, sem ônus ou encargos, de pessoa física ou jurídica de direito privado.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 09 de julho de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 12 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:



Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *sus*, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Desse modo, não há qualquer limitação constitucional à propositura de Projeto de Lei por vereador versando sobre a matéria aqui tratada, especialmente porque não foram criados deveres ou obrigações ao Executivo. Portanto, é de se reconhecer que o Projeto de Lei não adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, situação que levaria a veto específico por vício de iniciativa.

Sobre o tema, destaca-se o posicionamento da jurisprudência:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.019/2013 QUE INCLUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICÍPIO AS FESTAS DE IEMANJÁ E NOSSA SENHORA DOS NAVEGANTES. Constitui-se em vício de iniciativa a promulgação, pelo Poder Legislativo de Lei Municipal que, ao incluir no calendário oficial de eventos do município as festas de Iemanjá e de Nossa Senhora dos Navegantes, **interfere na organização de órgãos da Administração Pública, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo; bem como origina despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias, com a criação de atribuições e serviços a serem executados pela Administração Municipal.** Afrenta ao artigo 8º, artigo 10, artigo 60, inciso II, alínea "d", artigo 61, incisos I e II, artigo 82, incisos III e VII, artigo 149, incisos I, II e III, bem como ao artigo 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70057519886, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 06-10-2014). Assunto: 1. Lei Municipal. Inclusão no calendário oficial de eventos do município as festas de Iemanjá e de Nossa Senhora dos Navegantes. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Falta de Iniciativa do Prefeito. Efeitos. Aumento de Despesa Pública. Caracterização. 2. Lei. Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 3. Origem: Pelotas. . Referência legislativa: LM-6019 DE 2013 CE-8 DE 1989 CE-10 DE 1989 CE-60 INC-II LET-D DE 1989 CE-82 INC-



III INC-VII DE 1989 CE-149 INC-I INC-II INC-III DE 1989 CE-154 INC-I INC-II DE 1989. Jurisprudência: ADI 70044407526 ADI 70024772329 ADI 70037974110 ADI 70022341978 ADI 70013841515 (grifei).

Nesse passo, em relação à técnica Legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo possibilitar ao Executivo Municipal a percepção por doação, sem encargos, projetos de engenharia e arquitetura e de bens móveis e imóveis por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Conforme reza a Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: Art. 30. Compete aos Municípios: I - **legislar sobre assuntos de interesse local**; II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**; (...) (grifei).

Por interesse local, compreende-se:

“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”. (CASTRO José Nilo de, in *Direito Municipal Positivo*, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:

Art. 112 — Compete ao Município:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Verifica-se, portanto, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:



I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

Ademais, diante do insculpido no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que autoriza os entes municipais a legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, a minuta do Projeto de Lei encontra-se afiançado pelo Decreto Federal nº. 9.764, de 11 de abril de 2019.

A medida pretendida vem ao encontro de todo o arcabouço jurídico relacionado à liberdade contratual da Administração Pública para aceitar doações, particularmente as sem encargos (embora seja possível aceitar doações com encargo), tendo em vista sua capacidade de autonomia administrativa. Com a aprovação da proposta, o Poder Executivo poderá receber em doação projetos de engenharia e arquitetura, além de bens móveis e imóveis, medida que lhe é favorável.

Busca-se, assim, prestigiar os princípios que regem a Administração Pública, especialmente o da isonomia, moralidade, impessoalidade e publicidade. Nesse passo, percebe-se que a matéria do Projeto de Lei trata de uma das formas de incorporação de um bem ao patrimônio municipal, qual seja a doação.

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 efetivação. Trata-se de um instituto típico do Código Civil, assim disciplinado: **Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.** (Grifei).

O processo normal de incorporação de bens da Administração Pública é por meio de licitação. Não obstante, ao se tratar de doação, sem encargos ou ônus, não necessita o Poder Público realizar prévia licitação, porquanto sobressalta a inviabilidade de competição. É 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".



Assim, é possível perceber que o recomendado é que haja pertinência temática entre o objeto da doação e a atuação ou finalidade do órgão, somente aceitando o Executivo Municipal bem que lhe for conveniente e oportuno, bem como de ajudar a perseguir sua missão institucional.

Entretanto, o projeto em análise retrata o recebimento de projetos e bens pelo Município de Imbituba, o que se encontra dentro do poder de administração do patrimônio pelo Prefeito, não dependendo, à primeira vista, de criação de lei específica, considerando o regime jurídico-administrativo e as sujeições decorrentes do princípio da indisponibilidade do interesse público.

Sobre o assunto, colhe-se o ensinamento trazido à baila pela doutrina:

“Para o recebimento de bens em doação, móveis ou imóveis, não é necessária prévia autorização legislativa. Exceção deve ser feita quando a doação é feita com alguma obrigação remanescente, seja financeira ou não, ou, então, haja previsão de autorização na lei orgânica do município. **É necessária ampla análise quanto à doação e o seu interesse público, de forma motivada.** A doação a uma finalidade específica de utilização de um imóvel, por exemplo, por si só, não caracteriza um encargo”. (FLORES, 2007) (grifei).

Em relação ao ato de gestão, evidente que a iniciativa da propositura deve limitar-se às hipóteses taxativas previstas no art. 61, da Carta Magna, reproduzidas, por sua vez, na Lei Orgânica do Município. Mormente, matérias relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, especialmente no que se refere a servidores e órgãos públicos são reservadas ao Poder Executivo.

Importante ressaltar que a proposta está dentro da competência geral prevista no art. 61, e art. 30, I e II, do texto constitucional, bem como que a matéria se amolda às determinações do art. 112, I, da CE/SC e art. 15, I, da Lei Orgânica de Imbituba, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.

Sendo assim, para garantir que o Projeto de Lei atacado não crie ou estructure qualquer órgão da Administração local, RECOMENDA-SE seja retirado do §2º, art. 3º, a atribuição à Secretaria Municipal, quando dispõem que “Caberá ao setor técnico do Município (...)”.

Contudo, em relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no



projeto de lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei n. 5.361/2021.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade, com a emenda sugerida**, de modo que não se evidencia qualquer óbice à tramitação do Projeto de Lei nº 5.361/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 30 de julho de 2021.

**Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707**

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)