



MUNICÍPIO DE GUANHÃES
ESTADO DE MINAS GERAIS

OFÍCIO Nº. 36/2019
RAZÕES DE VETO TOTAL
PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº. 038/2018

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Por meio de ofício, Vossa Excelência encaminhou à sanção a redação final do Projeto de Lei nº 038/2018, de autoria do Poder Legislativo Municipal, aprovado na sessão de 20 de novembro de 2018 que "*Dispõe sobre a autorização para a Câmara Municipal de Guanhães promover a doação de veículo à Associação de Caridade Nossa Senhora do Carmo e dá outras providências*". Ocorre que foi detectada a inconstitucionalidade na essência do Projeto de Lei nº. 038/2018, conforme consta do Parecer Jurídico assinado pelo procurador-geral do município, Dr. Robert Lin Sérgio, em anexo a este.

Por esta razão, o Projeto de Lei nº. 038/2018 está VETADO TOTALMENTE, com fundamento no art. 75, §1º, da Lei Orgânica do Município, por inconstitucionalidade e pelo interesse público.

Guanhães, 17 de janeiro de 2019.

Dóris Campos Coelho
Prefeita Municipal

Recd.
18/01/19
Plaud

Excelentíssimo Senhor
Evandro Lott Moreira
D.D. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores
Nesta



MUNICÍPIO DE GUANHÃES
ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER JURÍDICO

SOLICITAÇÃO DE PARECER JURÍDICO – PROCESSO LEGISLATIVO –
ATO DE SANÇÃO OU VETO DE TEXTO DE LEI – PROJETO DE LEI Nº 038/2018

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de parecer jurídico solicitado pela Secretaria Municipal de Governo, quanto à juridicidade acerca do **Projeto de Lei nº 038/2018**, que "dispõe sobre a autorização para a Câmara Municipal de Guanhães promover a doação de veículo à Associação de Caridade Nossa Senhora do Carmo e dá outras providências", a fim de subsidiar ato de voto ou sanção que deverá ser emanado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

É o relato no necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

Ab initio, vale consignar que cabe somente ao Poder Legislativo efetuar o controle de todos os aspectos formais do Processo Legislativo, haja vista que o respectivo texto legal apresentado a esta Procuradoria já chega aprovado, apresentando inclusive redação final, conforme disposto na Ata da 10ª Reunião Extraordinária de 2018, realizada em 20 de novembro de 2018.

Considerando que o Poder Legislativo Municipal possui suporte jurídico próprio, é de se inferir que a aprovação do projeto de lei a que se refere este parecer obedeceu aos ditames constitucionais e legais vigentes, no que diz respeito aos aspectos formais do Processo Legislativo.

Ressalva-se, contudo, dentre os aspectos formais de juridicidade, a observância da competência constitucional para legislar e da iniciativa em se deflagrar o processo legislativo, uma vez que tais aspectos podem ser analisados quando da consideração da própria matéria a que se propõe regular a lei.

Desse modo, proceder-se-á, doravante, à análise dos aspectos materiais do **Projeto de Lei nº 038/2018**. É preciso destacar que as proposições de lei podem apresentar duas categorias de vícios de inconstitucionalidade.



MUNICÍPIO DE GUANHÃES ESTADO DE MINAS GERAIS

O primeiro diz respeito às regras do Processo Legislativo, que envolve obediência a seus ritos e formalidades. É o chamado vício formal.

O segundo diz respeito ao próprio conteúdo apresentado pela espécie normativa. É a matéria propriamente dita, os conceitos e ideias que serão regulados pelo instrumento legislativo correspondente.

O professor Pedro Lenza leciona:

"Em decorrência de todos esses detalhes é que se estabelece um controle prévio ou preventivo, realizado não só pelo Legislativo (Comissões de Constituição e Justiça), como também, pelo Executivo (por meio do veto)..."

(LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 17 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2013)

Nesse sentido, percebe-se que o Poder Executivo deve realizar o controle antecipado de constitucionalidade das leis exaradas pelo Poder Legislativo, utilizando para isso o ato de veto ou sanção.

É o que dispõe a Lei Orgânica do Município de Guanhães:

"Art. 75 - A proposição de lei, resultante de projeto aprovado pela Câmara Municipal, será enviada ao Prefeito que, aquiescendo, a sancionará.

§ 1º - Se o Prefeito Municipal considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara os motivos do veto".

Constata-se que cabe ao Prefeito Municipal realizar o **controle preventivo de constitucionalidade e de interesse público**, obedecendo fielmente aos mandamentos da lei e da Constituição Federal, que estabelece as regras cogentes atinentes ao Processo Legislativo.

Trata o **Projeto de Lei nº 038/2018** da doação de veículo Volkswagen Voyage Confortline 1.6, cor prata, Placa PXB-5021, Chassi 9BWDB45U3GT034706, Renavan 01071421791, ano de Fabricação 2015, Categoria Oficial, de propriedade da Câmara Municipal de Guanhães à Associação de Caridade Nossa Senhora do Carmo.

Estabelece o artigo 1º, *in verbis*:



**MUNICÍPIO DE GUANHÃES
ESTADO DE MINAS GERAIS**

"Art. 1º - Fica a Câmara Municipal de Guanhães autorizada a fazer a doação de 01 (um) Volkswagen Voyage Confortline 1.6, cor prata, Placa PXB-5021, Chassi 9BWDB45U3GT034706, Renavan 01071421791, ano de Fabricação 2015, Categoria Oficial, de sua propriedade, à Associação de Caridade Nossa Senhora do Carmo, inscrita no CNPJ sob o nº 20.724.357/0001-20".

Percebe-se que o Projeto em epígrafe objetiva a alienação de bem público à instituição privada, por meio de doação, dispensando a regra do procedimento licitatório estabelecido na Lei Federal nº 8.666/93, com fundamento no artigo 27, inciso I, da Lei Orgânica do Município. Para tanto, a Câmara Municipal apresentou a justificativa de que o "veículo, objeto da presente proposição, seria leiloado por esta Casa Legislativa, considerando que já possui mais de 03 (três) anos de uso e aproximadamente 105 mil quilômetros rodados, fatos que aumentam sua depreciação no mercado" e que o Donatário "poderá utilizá-lo na prestação de serviços públicos essenciais, beneficiando, assim, toda a população guanhãense".

Ocorre que, da forma que fora aprovado, o Projeto em comento apresenta vício de legalidade e não justifica de forma satisfatória e exaustiva o atendimento ao interesse público.

Com efeito, é competência e função precípua da Câmara Municipal legislar sobre assuntos gerais de interesse do Município e fiscalizar a administração do Poder Executivo. Trata-se de função estabelecida pela Constituição Federal (artigo 29, XI) e refletida, por imposição constitucional, na Lei Orgânica do Município de Guanhães.

Por outro lado, compete ao Poder Executivo, exercido pelo Prefeito Municipal, a administração dos bens do Município e a execução das políticas públicas, dentre as quais as de assistência. É o que prescreve o artigo 177, da Constituição do Estado de Minas Gerais, em especial quando estabelece que "a matéria de competência do Município, excluída a de que trata o art. 176, será objeto de lei municipal, de iniciativa do Prefeito, excetuados os atos privativos previstos na Lei Orgânica". Nesse mesmo sentido prescrevem os artigos 89 e seguintes, da Lei Orgânica do Município.

Dispõe o artigo 24, da Lei Orgânica do Município, que;



MUNICÍPIO DE GUANHÃES ESTADO DE MINAS GERAIS

"Art. 24 - Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, resguardando o direito da Câmara quanto àqueles utilizados em seu serviço".

Verifica-se que a Lei Orgânica estabelece a competência do Executivo para a administração dos bens municipais, com a ressalva daqueles sob administração da Câmara Municipal. Todavia, esta exceção pressupõe a "administração" dos bens para a consecução das atividades inerentes às funções legiferante e fiscalizadora da Casa Legislativa, considerando o respeito aos princípios da autonomia e da separação dos poderes municipais.

Não obstante, a referida autonomia para administração dos bens, por si só, não estabelece competência de iniciativa ou autoriza o Legislativo a proceder a disposição de patrimônio servível para a execução de políticas públicas ou assistenciais, cuja competência é privativa do Poder Executivo. Tanto é assim que o artigo 61, inciso XVII, da Lei Orgânica do Município, limita a competência da Câmara Municipal para "aprovar, previamente, a alienação ou a concessão de bens municipais".

Com a devida vênia, não há autorização legal para a execução de políticas assistenciais diretamente pela Câmara, especialmente por meio de doação de patrimônio útil do Município. Evidente que no presente caso deve ser observado o princípio constitucional da legalidade (artigos 37, CF, e 109, Lei Orgânica do Município), segundo o qual a Administração somente pode praticar ato autorizado em lei.

É importante observar que o Poder Legislativo tem a obrigação de devolver, ao final do exercício, os recursos não utilizados, uma vez que não possui receita própria para administrar, mas apenas disponibilidade de recursos, previstos em orçamento, para execução das atividades inerentes à sua função. É isso que autoriza a utilização dos recursos aquisição de bens. Todavia, **os bens adquiridos pela Câmara Municipal, embora possam estar transcritos em seu nome, são de propriedade do Município**

Neste particular, é importante observar que, se há vedação para que a Câmara utilize recursos para a execução direta de políticas públicas de competência do Executivo, a mesma vedação deverá ser aplicada para a doação de bens **servíveis** com a mesma finalidade. Caso contrário, o poder legislativo



MUNICÍPIO DE GUANHÃES

ESTADO DE MINAS GERAIS

poderia se valer deste instituto (doação) para, por meios transversos, executar políticas de competência do Poder Executivo, através da alienação de patrimônio público municipal, ainda que sob sua administração, para atingir aquele objetivo. Haveria, então, ingerência na autonomia do Executivo.

Acerca da matéria, vale lembrar os ensinamentos do professor Hely Lopes Meirelles sobre esses dois órgãos municipais, especialmente no que concerne à Câmara Municipal, quando assim se manifestou;

"O governo municipal no Brasil é de funções divididas, cabendo à Câmara as legislativas e ao prefeito as executivas. Mas não há entre ambos qualquer subordinação administrativa ou política. O que existe entre os dois ramos do governo local é, apenas, entrosamento de funções e de atividades político-administrativas. Estabelece-se, assim, no plano municipal o mesmo sistema de relacionamento governamental que assegura a harmonia e independência dos Poderes nos âmbitos federal e estadual.

(...)

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

(...)

Finalmente, é de esclarecer que a Câmara não representa o Município, cujo representante legal e único é o prefeito. Não há confundir a representação jurídica da entidade estatal (Município) com a representação política dos municípios (Câmara): aquela produz efeitos civis e gerais (vinculação da pessoa jurídica pelos atos de seu representante); esta só produz efeitos cívicos (representação partidária dos eleitores pelos eleitos), internos e restritos à corporação legislativa. A Câmara, não sendo pessoa jurídica, nem tendo patrimônio próprio, não se vincula perante terceiros, pois que lhe falece competência para exercer direitos de natureza



MUNICÍPIO DE GUANHÃES
ESTADO DE MINAS GERAIS

privada e assumir obrigações de ordem patrimonial"(grifo nossos).

Cumpre dizer, a respeito, que mesmo estando sob a administração do Legislativo, ou até mesmo registrado em seu nome, o bem objeto da doação pertence ao Município. Assim, situação diferente seria a alienação do bem para aplicação dos recursos obtidos em proveito da própria Casa Legislativa.

Sob esse prisma, julgando a Câmara Municipal ser o veículo desnecessário para seu uso, ou atendimento de suas funções precípuas, seria recomendado, e porque não dizer corolário lógico, que a Casa Legislativa transferisse o veículo para o Poder Executivo, a fim de que este, exercendo juízo de conveniência e oportunidade, inerentes à sua função privativa de execução das políticas públicas, avaliasse a utilização do bem em prol da municipalidade ou sua alienação, respeitados os ditames legais.

Militam em prol desse entendimento julgados do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que pedimos vênia para transcrever:

"[Câmara Municipal. Ato de cooperação e doação entre entes políticos. Impossibilidade] (...) convém não olvidar que o Poder Legislativo não possui receita, recebendo ele apenas repasse de dotação orçamentária. (...). Ademais, a parceria entre entidades governamentais, mediante colaboração mútua ou mesmo a doação de bem adquirido, pela municipalidade, configura-se ato típico de competência do prefeito, sob pena de indevida ingerência, cabendo ao Legislativo a fiscalização do ato de cooperação ultimado pelo Executivo, que, obrigatoriamente, deverá estar voltado para o fim de interesse público local. (...) Nesse contexto, (...) ato de cooperação entre o Município e o Estado, ou entre aquele e a União, reservado ao Executivo, não encontra suporte no poder político atribuído à Câmara Municipal, sendo ele, se praticado, estranho à sua atividade, que está voltada para função legiferante e fiscalizatória" (Consulta n. 695843. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 09/11/2005).

"[Câmara Municipal. Concessão de subvenções a entidades filantrópicas e patrocínio de eventos culturais e esportivos. Impossibilidade] (...) por não se inserir nas funções típicas, tampouco atípicas do Poder Legislativo, segundo Alexandre de Moraes, a concessão de



MUNICÍPIO DE GUANHÃES ESTADO DE MINAS GERAIS

subvenções econômica ou social a associações e entidades filantrópicas, bem como o patrocínio de eventos culturais e esportivos do município, (...) caberiam, se fosse o caso, ao Executivo municipal" (Consulta n. 699083. Rel. Cons. Simão Pedro Toledo. Sessão do dia 03/08/2005).

"[Câmara Municipal. Cessão de uso de bem público. Impossibilidade] (...) ato de cessão de bens públicos, reservado ao Executivo, não encontra suporte no poder político atribuído à Câmara Municipal, sendo ele, caso praticado, estranho à atividade da Casa de Vereadores, que detém, na doutrina montesquiana adotada na Lei Básica da República (parágrafo único do art. 2º), função legiferante e fiscalizatória; os atos administrativos, quando estranhos à função reservada a cada Poder, devem ficar a cargo do Executivo" (Consulta n. 687128. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 01/09/2004).

Vale consignar, ainda, que o veículo objeto da doação, na época da proposição, não contava sequer com três anos de uso, aos contrário do que se alegou na justificativa do projeto. É o que se verifica do documento do veículo. Constatase, ainda, que o valor atribuído ao bem (preço de tabela) é a quantia extremamente considerável de R\$ 37.818,00.

Sob esse aspecto, ainda que o veículo não atenda mais as necessidades da Câmara Municipal, é provável que seja útil a outros órgãos da administração, especialmente se considerarmos a grave crise financeira pela qual o Município está passando. Convém lembrar que a própria Câmara Municipal aprovou, ao final do último exercício, projetos de lei que necessitam de investimentos para implementação, inclusive demandando a aquisição de veículo.

Noutro giro, mesmo que haja controvérsia e se admita a possibilidade da doação do bem servível pela Câmara ao particular, executando-se a política de assistência, impõe consignar que o projeto de lei não observou de forma completa as disposições contidas na Lei Federal nº 8.666/93, que disciplina a matéria, assim como, no que for aplicável, as disposições da Lei Federal nº 13.019/14.

É que a doação de bens públicos móveis exige a observância obrigatória pela Administração Pública dos princípios da legalidade, motivação,



**MUNICÍPIO DE GUANHÃES
ESTADO DE MINAS GERAIS**

finalidade e do interesse público. Nesse sentido, estabelece o artigo 17, da Lei de Licitações, o seguinte:

"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:

(...)

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) **doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;**

Na hipótese de dispensa de licitação, a Lei Federal em comento impõe condições para que a doação seja levada a termo. O professor Marçal Justen Filho, ao lecionar acerca da matéria, afirma que:

"A Lei restringe a dispensa de licitação para a doação a casos de interesse social. Qualquer doação de bem público pressupõe interesse público. **Por óbvio, não se admite liberalidade à custa do patrimônio público. A regra legal impõe à Administração que verifique se a doação consiste na melhor opção, inclusive para evitar a manutenção de concepções paternalistas acerca do Estado**"(grifo nosso).

Com a devida vênia aos motivos apresentados pelos Nobres Vereadores, a justificativa constante dos autos não parece exaurir todas as exigências legais. Muito pelo contrário, apenas se limita a dizer que o veículo objeto da pretensa doação "**poderá** ser usado na prestação de serviços públicos essenciais". Infelizmente, além de informar que o uso do veículo na prestação de serviços essenciais será uma faculdade, não estabelece o Projeto obrigações claras e objetivas que imponham ao Donatário o dever de utilização do bem em benefício da população.

Nesse sentido, pedimos vênia para transcrever entendimento firmado pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que corrobora com nosso entendimento.

"(...) Portanto, a doação de bens móveis encontra-se sujeita aos seguintes requisitos legais: **existência de interesse público exaustivamente justificado**, avaliação e



MUNICÍPIO DE GUANHÃES ESTADO DE MINAS GERAIS

licitação, sendo essa dispensada quando os fins e a utilização têm interesse social. Não poderá, pois, ser realizada em proveito pessoal ou particular" (Consulta n. 671349. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 20/11/2002).

Sob esse prisma, constata-se que o Projeto deixou, ainda, de definir e especificar os encargos a serem suportados pelo Donatário, nos termos impostos pelo artigo 27, inciso I, da Lei Orgânica do Município. Dispõe a referida norma, *in verbis*:

"Art. 27 - A alienação de bem móvel depende de avaliação prévia e de licitação, dispensável está, na forma da lei, nos casos de:

I – doação, devendo constar obrigatoriamente da lei e da escritura pública, se o donatário não for entidade de direito público, os encargos correspondentes e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato" (grifo nosso).

Por seu turno, contrapondo a norma citada, o artigo 3º, do Projeto de Lei nº 0038/2018, apenas dispõe, de forma subjetiva, que:

"art. 3º - O veículo doado à Associação de Caridade Nossa Senhora do Carmo **deverá ser utilizado de forma justa e correta**, atendendo aos anseios da sociedade e das pessoas que serão beneficiadas com o uso" (grifo nosso).

Com efeito, o Projeto de Lei em análise deixa dúvida quanto ao uso do veículo pela Donatária. Não especifica o Projeto de forma objetiva a finalidade e os serviços a serem executados com o veículo. Evidente que os termos utilizados (justo e correto) apresentam-se excessivamente subjetivos, em detrimento da objetividade e especificidade exigidas pela legislação que rege a matéria.

Notadamente, o artigo 27, inciso I, da Lei Orgânica do Município, busca garantir que o patrimônio público doado seja utilizado efetivamente em proveito da sociedade. Ora, evidente que a ausência de encargos ou de definição objetiva sobre a forma de uso do veículo no Projeto de Lei em apreço, além de eximir o donatário de obrigações, está a impedir o exercício de possível direito de



**MUNICÍPIO DE GUANHÃES
ESTADO DE MINAS GERAIS**

retrocessão por uso indevido do patrimônio, uma vez que não estão estabelecidas condições objetivas que suportem o pedido.

Por todos os fundamentos apresentados, apresenta-se necessária e prudente a oposição de voto ao projeto de lei em análise, com fundamento na antijuridicidade e contrariedade ao interesse público.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, verifica-se que a norma exarada pelo Poder Legislativo não cumpre os requisitos de legalidade, constitucionalidade e do interesse público, existindo, assim, **razões jurídicas** para oposição de voto.

Com tais considerações, recomendamos que o **Projeto de Lei nº 038/2018** seja **vetado**, encaminhando-se, dentro do prazo legal, ofício ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Guanhães com a respectiva manifestação de oposição.

Guanhães, 16 de janeiro de 2019.

Robert Lin Sérgio

Procurador Geral do Município

OAB/MG: 83.277