



OFÍCIO Nº. 414/2020  
RAZÕES DE VETO TOTAL  
PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº. 008/2020

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Por meio de ofício, Vossa Excelência encaminhou à sanção a redação final do Projeto de Lei nº 008/2020, de autoria do Poder Legislativo Municipal, aprovado na sessão de 02 de março de 2020 que "*Dispõe sobre a autorização para a Câmara Municipal de Guanhães promover a doação de bens móveis 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. 008/2020, 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. 008/2020 está VETADO TOTALMENTE, com fundamento no art. 75, §1º, da Lei Orgânica do Município, por inconstitucionalidade.

Guanhães, 29 de dezembro de 2020.

*uuu*  
**Dóris Campos Coelho**  
**Prefeita Municipal**

Excelentíssimo Senhor  
Nivaldo dos Santos  
DD. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores  
Nesta

*Recbi*  
*29/12/2020*  
*Maurício*



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 008/2020

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de parecer jurídico solicitado pela Secretaria Municipal de Governo, quanto à juridicidade acerca do **Projeto de Lei nº 08/2020**, que "**dispõe sobre a autorização para a Câmara Municipal de Guanhães promover a doação de bens moveis à Associação de Caridade Nossa Senhora do Carmo e dá outras providências**", a fim de subsidiar ato de veto 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 03ª Reunião Ordinária de 2020, realizada em 02 de março de 2020.

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 008/2020**. 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 Esquemático. 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 Guanhanes:

*Art. 75 - A proposição de lei, resultante de projeto aprovado pela Câmara Municipal, será enviada ao Prefeito que, no prazo de quinze dias consecutivos, contados da data de seu recebimento, 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 008/2020** da doação dos bens moveis listados no documento em anexo estando esses classificados como bem moveis inservíveis subdivididos em moveis e materiais de escritório.

Estabelece o artigo 1º, *in verbis*:

**"Art. 1º - Fica a Câmara Municipal de Guanhanes autorizada a fazer a doação de bens moveis inservíveis,**



**MUNICÍPIO DE GUANHÃES**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

---

de sua propriedade, constates no Anexo I desta lei, à Associação de Caridade Nossa Senhora do Carmo, inscrita no CNPJ sob o nº 20.724.357/001-20".

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, entretanto não apresentou os requisitos exigidos no artigo 27, inciso I, da Lei Orgânica do Município.

Ocorre que, da forma que fora aprovado, o Projeto em comento apresenta vício de legalidade e não justifica de forma satisfatória e exaustivamente 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 social. 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". No mesmo sentido os artigos 89 e seguintes, da Lei Orgânica do Município.

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

"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, notadamente para resguardo dos princípios da autonomia e da separação dos poderes municipais.



**MUNICÍPIO DE GUANHÃES**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

---

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, dos 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, o que autoriza a sua utilização para 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 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.

A cerca 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*



**MUNICÍPIO DE GUANHÃES**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

---

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

Cumprido 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 bem desnecessário para seu uso, ou atendimento de suas funções precípuas, seria recomendado, e porque não dizer corolário lógico, que a Casa Legislativa



**MUNICÍPIO DE GUANHÃES**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

transferisse os bens 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 vênica 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 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*



**MUNICÍPIO DE GUANHÃES**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

---

*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).*

Noutro giro, mesmo que haja controversa 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, 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 não houve apresentação de justificativa pelos Nobres Vereadores, não exaurindo todas as exigências legais. Muito pelo contrário,



**MUNICÍPIO DE GUANHÃES**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

---

apenas se limita apenas em listar os bens classificando como inservíveis. Infelizmente, além de informar que o uso dos bens 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 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 008/2020, apenas dispõe, de forma subjetiva, que:

"art. 3º - Os bens doados à Associação de Caridade Nossa Senhora do Carmo **deverão ser utilizados de forma justa e correta**, atendendo aos anseios da sociedade e das pessoas que serão beneficiadas com o uso" (grifo nosso).



**MUNICÍPIO DE GUANHÃES**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

Com efeito, o Projeto de Lei em análise deixa dúvida quanto ao uso dos bens pela Donatária. Não especifica o Projeto de forma objetiva a finalidade e os serviços a serem executados com os bens. 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 dos bens no Projeto de Lei em apreço, além de eximir o donatário de obrigações, está a impedir possível retrocessão por uso indevido do patrimônio, uma vez que não estão estabelecidas condições objetivas que suportem o pedido.

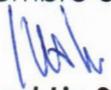
Por todos os fundamentos apresentados, apresenta-se necessária e prudente a oposição de veto ao projeto de lei em análise, com fundamento na antijuridicidade e desatendimento ao interesse público.

**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 veto.

Com tais considerações, recomendamos que o **Projeto de Lei nº 008/2020** 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, 29 de dezembro de 2020.

  
**Robert Lin Sérgio**

**Procurador Geral do Município**

**OAB/MG: 83.277**



**MUNICÍPIO DE GUANHÃES**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

---