



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0138.7/2022

“Autoriza a doação de imóvel no Município de Aurora.”

Procedência: Governo do Estado

Relator: Deputado Milton Hobus

I – RELATÓRIO

Cuida-se da Mensagem de nº 1145, lida no expediente do dia 19 de maio de 2022, por meio da qual o Governador do Estado encaminhou a este Poder Legislativo o Projeto de Lei autuado sob o nº 0138.7/2022, objetivando autorização legislativa para a doação de imóvel no Município de Aurora.

De acordo com a Exposição de Motivos n. 72/2022/SEA, a doação tem por finalidade: (I) edificação de escola de ensino fundamental e de um ginásio pelo município, para atender alunos da rede municipal e estadual; e (II) disponibilização de área de 600m² para instalação de uma unidade da Polícia Militar.

Compulsando os autos, verifico que no âmbito da instrução processual, a proposta apresenta adequado rol de documentos relativos a doação de bens.

É o relatório.

II – VOTO

Da análise do Projeto de Lei sob os preceitos do art. 144, I, do Regimento Interno deste Poder, inicialmente, no que concerne à constitucionalidade, constato que foi atendido o disposto na Constituição

Estadual, em seu art. 12, § 1º, que prevê a necessidade de prévia autorização legislativa para a doação de bens imóveis do Estado.

Além disso, observo que a matéria: **(I)** vem veiculada por meio da proposição legislativa adequada à espécie, vez que não reservada à lei complementar, sobretudo a teor do art. 57 da Constituição Estadual; e **(II)** é de competência do Governador do Estado, nos termos do art. 50 da Constituição Estadual.

Em relação à constitucionalidade sob o prisma material, constato que a proposição tem o condão de promover e assegurar o direito à educação e à segurança, **estando, portanto, em harmonia com a ordem constitucional vigente**, em especial, os arts. 205 e 227, *caput*, da Carta Magna.

No que toca à legalidade, registro que o objeto da proposição em causa é regulado pela Lei estadual nº 5.704, de 28 de maio de 1980, que “Dispõe sobre aquisição, alienação e utilização de bens imóveis, nos casos que especifica, e estabelece outras providências”, bem como pela Lei nacional de licitações e contratos, podendo a Administração optar, até 1º de abril de 2023, pela aplicação pela Lei nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou pela Lei nacional nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Nesse contexto, verifico que a **proposição cumpre os requisitos legais atinentes à espécie**, visto que: (I) o interesse público da almejada doação de imóvel encontra-se devidamente justificado; (II) está instruída com prévia avaliação; (III) contém cláusula de reversão do bem ao patrimônio do Estado (art. 3º); e, (IV) far-se-á para uso próprio do Município, com finalidade específica (art. 2º).

De outro norte, tendo em vista as eleições gerais em 2022, há de se observar o disposto §10 do art. 73 da Lei nacional nº 9.504, de 30 de setembro de 1997¹, o qual proíbe, durante todo o ano eleitoral, a distribuição gratuita de

¹ Estabelece normas para as eleições.



bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, *in verbis*:

Art. 73. [...]

§ 10. **No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens**, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, **exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior**, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Grifei)

Todavia, apoiando-me em recente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) sobre a temática², em sede de consulta³, exarada por meio do Parecer nº 140/20-PGE⁴, verifico que as doações com encargo estão excepcionadas das vedações do referido dispositivo da Lei eleitoral, senão vejamos:

[...]

Em relação às doações que o Estado figura como doador e foi autorizado, verifica-se que todas as leis indistintamente autorizaram a transferência a Entes Políticos (Município e União) e à Entidade Pública Estadual [...], e estabeleceram uma **finalidade pública ao imóvel**, em atendimento a interesse público primário. Isto é Excelentíssimo Procurador Geral, todas as doações a serem instrumentalizadas por escritura não são classificadas como doações puras, mas **com encargo, não podendo se afirmar que tais negócios jurídicos equivalem a distribuição gratuita de bens**.

[...]

Aquisição de imóvel por meio de doação. Transferência de bem do Município para o Estado em ano eleitoral. **Doação com encargo. Inexistência de óbice na legislação eleitoral** - Lei nº 9.504/1997. **Precedentes**: Pareceres nºs. 279/14-PGE e 110/16-

² Referendada no Manual de Comportamento dos Agentes Públicos da Administração Estadual para as Eleições (p. 2), da lavra da PGE, em cumprimento ao art. 126, V, da Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019, bem como no Decreto Estadual nº 1.536, de 14 de março de 2018. Disponível em: file:///C:/Users/acs6811/Desktop/MANUAL_ELEICOES_PG_SC_7.pdf.

³ Processo SEA 1355/2020.

⁴ Ementa: Doação, Cessão e Concessão de bens imóveis a Municípios, União, Entidades da Administração Indireta e Entidades Assistenciais sem fins lucrativos. Ano eleitoral. Negócios Jurídicos onerosos. Interesse público primário. Precedentes do TSE.



PGE. (Parecer nº 355/16 – PGE, SILVIO VARELLA JUNIOR. Processo: SSP 9317/2015 Origem: Secretaria de Estado da Segurança Pública).

[...]

A conclusão, a partir de tudo o quanto exposto, é no sentido de que, **tanto a doação, quanto cessão e concessão de bens são possíveis quando se tratarem de negócios jurídicos onerosos**. Em sentido oposto, se o ato administrativo for unilateral, por exemplo, se for doação pura, o ato transporá a seara da licitude.

[...]

Note-se que, de lá para cá, **os mais recentes posicionamentos do TSE vão no sentido de investigar para além da legalidade do ato, adentram na finalidade (destino) outorgada ao bem para aferir se houve ou não abuso de poder político e quebra à igualdade eleitoral**.

Prosseguindo, [...] **a cláusula obrigatória de reversão também é fato jurídico relevante, por justamente afastar o caráter gratuito da "distribuição"**.

(grifo no original)

[...]

Em resumo, entende-se que é vedado, durante o ano eleitoral, doação pura e simples por parte da Administração Pública, em razão de configurar distribuição gratuita de bens. Entretanto, as doações que estabelecem contrapartida ou condição classificam-se como negócios jurídicos onerosos, logo, não estão obstadas pela norma eleitoral.

Ressalte-se que a doação de bem público feita com encargo objetiva a vinculação do bem doado ao fim de interesse público justificador de sua concessão, sob pena de reversão do bem ao doador.

Com efeito, resta evidenciado que o Projeto de Lei nº 0134.3/2022 objetiva autorização legislativa para doação de bem imóvel com encargo, notadamente ao estabelecer [I] finalidade pública à doação, qual seja, a promoção da educação e da segurança local (art. 2); [II] hipótese legal de reversão caso o Município deixe de cumprir os encargos da doação ou desvie da



sua finalidade (art. 3º, I e II); e [III] que quaisquer ônus à ela relacionados correrão por conta do donatário (art. 6º).

Compulsando estudos e informações que demonstram a diligência deste Parlamento acerca da temática, e a fim de complementar este Voto, permito-me considerar, também, a manifestação técnica alhures elaborada pelo nosso órgão institucional de assessoramento interno, a Consultoria Legislativa, nestes termos:

CONSULTA Nº 011/2012

ASSUNTO: Manifestação sobre as vedações de doações de bens móveis e imóveis no período eleitoral, estabelecidas pela Lei federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

INTERESSADO: Presidente da Comissão de Constituição e Justiça

[...]

Compulsando o texto da Lei nº 9.504, de 1997, que “Estabelece normas para as eleições”, verifica-se que a manifestação pretendida refere-se ao disposto no § 10 do art. 73, incluído pela Lei nº 11.300, de 2006, que prevê:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

§10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Para melhor compreensão do assunto em análise, impende tecer as seguintes considerações:

[...]

b) a vedação legal não se refere apenas às doações, mas a toda distribuição gratuita de bens - nesta incluídas a doação, cessão de uso, permissão de uso, autorização de uso, permuta, etc. -, aos valores ou benefícios;

[...]



e) de maneira geral é vedada toda ação ou omissão que possa ser caracterizada como abuso das funções e atribuições administrativas, e que possibilite alguma forma de intervenção indevida no processo político-eleitoral, afetando o equilíbrio formal entre os candidatos.

Em que pese o caráter moral da norma, a regra em comento é carregada de conceitos vagos e indeterminados, que acarretam grave insegurança jurídica.

Neste contexto, e tendo em conta a finalidade a que se destina a Lei nº 9.504, de 1997, o entendimento doutrinário acerca das condutas vedadas é no sentido de que deva ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia entre os candidatos, uma vez que o bem jurídico tutelado pela Lei Eleitoral é a igualdade de oportunidade entre os candidatos ao pleito eleitoral, como já ressaltado pelo Tribunal Superior Eleitoral no Acórdão nº 25.075, julgado em 27 de novembro de 2007, cujo relator foi o Ministro Cezar Peluso

Assim sendo, não é qualquer distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios que poderá afrontar a vedação legal, mas somente aquelas capazes de ofender a igualdade anteriormente mencionada.

A título de ilustração, o Tribunal Superior Eleitoral já autorizou, em consulta feita pelo Banco do Brasil, doação feita à Unesco para o Projeto Criança Esperança, entendendo que: “a) trata-se de iniciativa compatível com o caráter de absoluta prioridade constitucional à criança, a ser concretizado mediante atuação do Estado, dentre outros atores sociais, de sorte a revelar até mesmo o cumprimento de uma obrigação tão permanente quanto grave e urgente; b) a inexistência de qualquer viés eleitoral no ato em apreço.” (Resolução nº 22.323, de 03.08.2006, rel. Min. Carlos Ayres).

Portanto, estando as pessoas jurídicas de direito público estritamente balizada pelo atendimento ao interesse público, a apreciação da incidência da proibição somente poderá conferida frente ao caso concreto, o que, a princípio, não impede a tramitação de proposições afetas à matéria.

É possível concluir, diante de todo o exposto, que os períodos eleitorais não podem ser vistos como momento de paralisia da administração pública, embora neles a atenção para a legalidade deva ser redobrada, impondo-se aos gestores um cuidado e uma atenção maior na prática de seus atos, no intuito de que não possa ser beneficiada alguma candidatura ou partido político.

(grifo acrescentado)
[...]



A partir de todo o exposto, concluo que a doação do bem público em foco não encontra óbice na legislação eleitoral vigente, visto tratar-se de doação com encargo que concorre para consecução do interesse público, especialmente destinada a efetivar o direito social estabelecido pela Constituição Federal (direito à educação e à segurança).

Ademais, no que tange aos demais aspectos a serem observados por este órgão fracionário, não vislumbro óbice à continuidade do trâmite da matéria neste Parlamento.

A partir do exposto, com base nos regimentais arts. 72, I e XV, 144, I, parte inicial, 209, I, parte final, e 210, II, voto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 0138.7/2022.

Sala da Comissão,

Milton Hobus, Deputado Estadual
Relator