

Porto Alegre, 30 de março de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 6.570/2022.

I. O Poder Legislativo do Município de Itaqui solicita análise do Projeto de Lei nº 16, de 2022, com origem no Executivo e que tem por fim buscar autorização para promover a doação de dois imóveis urbanos para a Fundação Venâncio Ramos da Silva, para que esta, no prazo de quatro anos, edifique sua sede.

II. Como regra, a alienação dos bens públicos depende de licitação, por expressa previsão constitucional¹ e legal², ressalvados os casos previstos na Lei de Licitações. A alienação de bens imóveis possui regulamentação no art. 17, I, do estatuto licitatório, que assim dispõe:

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:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

[...]

b) doação, *permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo*, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;

A parte restritiva, em itálico, somente é aplicável à Administração Pública Federal (Ação Direta e Inconstitucionalidade nº 927).

¹ Art. 37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

² Lei nº 8.666, de 1993, art. 17, I e II.



Considerando que, consoante a Lei Orgânica³, ao Chefe do Executivo compete a administração dos bens e à Câmara autorizar a alienação dos bens integrantes do patrimônio público, a espécie legislativa e a iniciativa estão adequadas.

A par das disposições legais, não se pode olvidar que é da essência do ato administrativo a motivação. Embora este seja um tema que se encerre no campo da conveniência e oportunidade, exame exclusivo da autoridade competente para o ato, vem bem a calhar a lição Celso Antônio Bandeira de Mello⁴:

Princípio da motivação

17. Dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último aclaramento seja necessário para aferir-lhe a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.

Na lição de Hely Lopes Meirelles⁵, o “*motivo ou causa é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo.*”

A ausência de motivação nulifica de plano o ato administrativo.

No caso concreto, observa-se que a motivação do ato proposto, consoante exposição de motivos que instrui a proposição examinada, é propiciar a entidade destinatária da doação que se pretende levar a efeito, a qual presta serviços de interesse social, a construção de sua sede no perímetro urbano do Município, a fim de facilitar a socialização das crianças e adolescentes com a comunidade e para que não ocorra o desmembramento familiar, restando, portanto, atendido o princípio da motivação do ato.

III. Por fim, para que todas as análises que compreendem o Projeto de Lei sejam executadas, não se pode olvidar que a hipótese de doação de bem imóvel neste exercício deve considerar o que dispõe a Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, em especial quanto ao contido no § 10 do art. 73:

³ Art. 53 Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

v) propor ao Poder Legislativo o arrendamento, o aforamento ou a alienação de próprios municipais, bem como a aquisição de outros;

Art. 30 Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito:

[...]

VI - votar leis que disponham sobre a alteração e aquisição de bens móveis e imóveis, bem como aforamento, arrendamento, doação e comodato;

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 31^a ed. São Paulo: Malheiros. 2013, p.115.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 37^a ed. Dialética: São Paulo. 2011, p. 158.



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. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Observa-se que o § 10 do art. 73, da Lei 9.504, expressamente determina que 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.

A disposição contida no parágrafo em destaque, dirige-se à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública diretamente a particulares, durante o ano em que se realizarem eleições.

Importante destacar, nesse sentido, que o legislador, em relação a aplicação desse dispositivo, não fez ressalva quanto a sua aplicabilidade apenas na circunscrição do pleito, como fez, por exemplo, em relação as vedações contidas nos incisos V, VI, b, e VIII do art. 73, razão pela qual o entendimento assentado pela Justiça Eleitoral é no sentido de que, no ano de 2022, mesmo a eleição se referindo apenas aos cargos estaduais e federais, a regra se aplica também no âmbito municipal.

Destarte, tem-se que a conduta vedada prevista no § 10, do art. 73, deve ser lida de forma autônoma, não se vinculando a nenhuma outra, dada a previsão em dispositivo apartado. Dessa forma, estende-se por todo o “ano em que se realizar eleição”, no caso, todo o ano civil, não apenas entre os meses que começam as campanhas e a realização do segundo turno; além disso, não se limita à circunscrição do pleito ou à esfera administrativa em que ocorrem as eleições, porque o dispositivo não fez essa limitação.

Não obstante, o intérprete deve estar atento ao objetivo das vedações impostas pela Lei que é o de impedir que os agentes públicos tenham *“condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”*. Nesse sentido o que a Lei impede é a prática de atos inovadores e que não se enquadrem nas hipóteses das exceções legais: *“nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”*.



No caso vertente da consulta, a proposição trazida a exame, em seu art. 3º, estabelece encargos a serem cumpridos pela entidade beneficiária, inclusive com previsão de reversão em caso de descumprimento do referido encargo, o que retira o caráter de gratuidade da doação, razão pela qual se verifica afastada a vedação prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/1997.

Assim é possível concluir que a pretensão do Poder Executivo não encontra óbice na legislação eleitoral.

IV. Ante a todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 16, de 2022, é material e formalmente constitucional, podendo tramitar regularmente.

O IGAM permanece à disposição.



VOLNEI MOREIRA DOS SANTOS
OAB/RS 26.676
Consultor do IGAM



EVERTON M. PAIM
OAB/RS 31.446
Consultor do IGAM