



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº 149, de 2020.

PROJETO DE LEI Nº 93, DE 2020.

RECEBIDO EM
9/9/2020 às
Câmara Municipal de Cascavel - Paraná
Diretoria Legislativa

PROPONENTE: Prefeito Municipal

RELATOR: Jaime Vasatta/PODE

EMENTA: Autoriza o Poder Executivo Municipal a Doar Imóveis Urbanos à Companhia Municipal de Habitação de Cascavel.

PARECER FAVORÁVEL, com ressalva.

I - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Justiça e Redação opinar sobre os aspectos constitucionais, legais, regimentais e a boa técnica legislativa das proposições.

O Chefe do Executivo apresenta projeto que dispõe sobre a doação de imóveis urbanos à Companhia Municipal de Habitação de Cascavel.

Segue a justificativa presente na Mensagem de Lei:

“(…) O presente Projeto de Lei visa doar os imóveis, Quadra 21-A, Lotes nº 2A, 2B, 2C, 2D, 2E, 2F e 2G, do Loteamento Jardim Venezuela, bairro Cascavel Velho, situado no perímetro urbano da Comarca de Cascavel – Paraná, com demais características descritas nas matrículas nº 62.464, 62.465, 62.466, 62.467, 62.468, 62.469, 62.470, do 3º Ofício de Registro de Imóveis de Cascavel – Paraná, à Companhia Municipal de Habitação de Cascavel – COHAVEL para consecução de vinte residências à famílias em situação de vulnerabilidade social. Insta ressaltar que o projeto será desenvolvido e executado em parceria com a ITAIPU binacional. (…)”

Rua Pernambuco 1843 – Centro – CEP 85810-021 – Cascavel – Paraná Fone (45) 3321-8800

Fax (45) 3321-8881 – www.camaracascavel.pr.gov.br – E-mail: admin@camaracascavel.pr.gov.br

[Handwritten signatures]



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

No que diz respeito à iniciativa da matéria não possui óbices legais, pois o artigo 19, X da Lei Orgânica Municipal estabelece como competência privativa do Prefeito dispor sobre a administração, utilização, cessão e alienação dos bens públicos e ainda o artigo 162 do mesmo diploma legal, determina que dispor sobre a administração, utilização, cessão e alienação dos bens públicos.

As doações públicas são espécies de alienação e, como tal, sujeitam-se aos procedimentos de licitação ou sua dispensa aplicáveis a todo e qualquer contrato administrativo (art. 37, XXI, da Constituição Federal – CF). Esse tipo de contrato foi tratado, dentre outras normas, pela Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos – LLC), que a propósito veicula um rol bastante extenso de casos de licitação dispensada (art. 17).

Trata-se de espécie de contrato bastante comum, utilizado pela Administração para realizar diversos tipos de política pública, como regularização fundiária de interesse social (art. 17, I, h, LLC), auxiliar a realização de atividades de outro ente público (art. 17, I, b, LLC), conforme no caso em tela, cuja finalidade é doar imóveis à COHAVEL para fins de consecução de vinte casas residenciais a famílias em situação de vulnerabilidade social.

O artigo 101 do Código Civil permite a alienação (venda, doação, permuta, etc.) de bens dominiais, desde que observados os requisitos legais, uma vez que estes bens não possuem destinação específica:

“Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.”

O artigo 17 da Lei 8.666/93 e o artigo 165 da Lei Orgânica Municipal permitem a dispensa de licitação para a doação de bens de um ente público para outro, desde que seja justificado o interesse público e que seja realizada a avaliação prévia do imóvel, vejamos:

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; (grifamos)

Rua Pernambuco 1843 – Centro – CEP 85810-021 – Cascavel – Paraná Fone (45) 3321-8800

Fax (45) 3321-8881 – www.camaracascavel.pr.gov.br – E-mail: admin@camaracascavel.pr.gov.br



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

Lei Orgânica Municipal: Art. 165 - A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá apenas de concorrência pública, dispensada esta nos casos de doação, que será permitida exclusivamente para assistências ou quando houver interesse público relevante, justificado pelo Executivo.

Quanto ao requisito atinente à existência de interesse público devidamente justificado, a mensagem de encaminhamento traz as razões para a doação do imóvel. E quanto o requisito da avaliação prévia, esta também foi realizada, conforme documento comprobatório anexo ao projeto.

Porém, **quando da realização de eleições**, o controle sobre os atos e contratos administrativos realizados aumenta, com vistas a preservar a igualdade entre os candidatos. Essas restrições e controles visam evitar que o atual governante utilize-se do poder político que detém em prejuízo de outro candidato, com finalidade eleitoral.

O poder de livre administração do gestor fica limitado pelo que dispõe o art. 73, § 10 da Lei 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral):

“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.*

Inicialmente, a visão do TSE era de que a punição pela prática de conduta vedada prevista na Lei Eleitoral, a exemplo da distribuição gratuita de bens, desafiava a comprovação de que teria havido influência no



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

pleito, a ponto de beneficiar um candidato em detrimento de outro. Essa posição pode ser resumida na seguinte ementa:

RECURSO. ESPECIAL. REEXAME DE PROVAS. INVULNERABILIDADE. SÚMULA 279 DO STF. SE O TRIBUNAL REGIONAL CONCLUIU PELA INEXISTÊNCIA DE PROVAS DA AUTORIA E INOCORRÊNCIA DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL, SERIA INDISPENSÁVEL REAPRECIAR A MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA PARA SE CONCLUIR DE MODO DIVERSO, COISA INVULNERÁVEL EM RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. CASSAÇÃO DE REGISTRO OU DIPLOMA. INELEGIBILIDADE. MULTA. POTENCIALIDADE DE A CONDUTA INTERFERIR NO RESULTADO DO PLEITO. IMPRESCINDIBILIDADE. AGRAVO DESPROVIDO. HOJE É FIRME O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL NO SENTIDO DE QUE A EXISTÊNCIA DE POTENCIALIDADE PARA DESEQUILIBRAR O RESULTADO DO PLEITO É REQUISITO INDISPENSÁVEL PARA RECONHECIMENTO DA PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA. (AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 25075, Acórdão de 27/11/2007, Relator(a) Min. ANTONIO CEZAR PELUSO, Publicação: DJ - Diário de justiça, Volume 1, Data 12/12/2007, Página 192 – sublinhamos)

A mudança de entendimento fica clara no seguinte julgado, que separa dois momentos distintos quando da apuração da conduta vedada: primeiro, seria verificada de **forma objetiva a prática do ilícito e só isso bastaria para aplicação de sanção**; só no segundo momento deveria ser apurada a **eventual potencialidade de influenciar no pleito**, sendo essa potencialidade mero parâmetro para aplicação da pena:

ELEIÇÕES 2010. CONDUTA VEDADA. USO DE BENS E SERVIÇOS. MULTA.

1. O exame das condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei das Eleições deve ser feito em dois momentos. Primeiro, verifica-se se o fato se enquadra nas hipóteses previstas, que, por definição legal, são "tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais". Nesse momento, não cabe indagar sobre a potencialidade do fato.

2. Caracterizada a infração às hipóteses do art. 73 da Lei 9.504/97, é necessário verificar, de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, qual a sanção que deve ser aplicada. Nesse exame, cabe ao

Rua Pernambuco 1843 – Centro – CEP 85810-021 – Cascavel – Paraná Fone (45) 3321-8800

Fax (45) 3321-8881 – www.camaracascavel.pr.gov.br – E-mail: admin@camaracascavel.pr.gov.br



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

Judiciário dosar a multa prevista no § 4º do mencionado art. 73, de acordo com a capacidade econômica do infrator, a gravidade da conduta e a repercussão que o fato atingiu. Em caso extremo, a sanção pode alcançar o registro ou o diploma do candidato beneficiado, na forma do § 5º do referido artigo.

3. Representação julgada procedente.

(Representação nº 295986, Acórdão de 21/10/2010, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 220, Data 17/11/2010, Página 15 - destacamos)

Esse entendimento é mantido até hoje, como se constata de recente julgado, a saber:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITO E VICE-PREFEITO. PRETENSÃO OCORRÊNCIA DE CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. [...]. ART. 73, INCISO V, DA LEI Nº 9.504/97. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES NO PERÍODO DE TRÊS MESES QUE ANTECEDE O PLEITO ELEITORAL. CONFIGURAÇÃO. MERA PRÁTICA DA CONDUTA. DESNECESSÁRIO INDAGAR A POTENCIALIDADE LESIVA. FIXAÇÃO DA REPRIMENDA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

[...]

6. A configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas, porque tais condutas, por presunção legal, são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, sendo desnecessário comprovar-lhes a potencialidade lesiva.

7. Nos termos da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, caracterizada a infringência ao art. 73 da Lei das Eleições, é preciso fixar, com base na observação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a reprimenda adequada a ser aplicada ao caso concreto.

[...]. (Recurso Especial Eleitoral nº 45060, Acórdão de 26/09/2013, Relator(a) Min. LAURITA HILÁRIO VAZ, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 203, Data 22/10/2013, Página 55/56 - destacamos)



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

Pelo entendimento do TSE e pela abrangência da aplicação de penalidades, constata-se que até mesmo numa **transferência interadministrativa** (Moreira & Guimarães, 2012: 362-363), ou seja, na doação de bens de um órgão público para outro, haveria prática de conduta vedada. Nesse caso, a despeito de não haver intuito eleitoreiro nem capacidade de influenciar no pleito, entende-se simplesmente que é uma distribuição gratuita de bens e que não figura nas exceções do §10 do art. 73 da LE.

Esse entendimento ficou consignado em caso paradigmático, em resposta a consulta do Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Questionou-se o Tribunal se a doação de bens apreendidos, ato decorrente de comando legal (art. 25, Lei nº 9.605/98), seja para órgãos públicos ou privados, estaria vedada. Não obstante mencionada a importância dessas doações, o mandamento legal para fazê-lo e tudo o mais, o TSE foi peremptório: mesmo nesses casos, não constatada nenhuma das ressalvas do §10 do art. 73 da LE, a vedação incidiria e o IBAMA não poderia realizar as doações, ainda que fossem os bens perecíveis:

DOAÇÃO DE BENS - PODER PÚBLICO. A teor do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997, é proibida a doação de bens em época de eleições, não cabendo distinção quando envolvidos perecíveis.
(Petição nº 100080, Acórdão de 20/09/2011, Relator(a) Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARLAS MELLO, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 214, Data 11/11/2011, Página 54)

A doação de bens entre órgãos públicos no ano eleitoral (transferência de propriedade gratuita interadministrativa), portanto, poderá dar ensejo à aplicação de penalidades (suspensão do ato, multa, cassação do registro ou do diploma). Essas penalidades, vale destacar, serão passíveis de imputação não só à coligação, partido ou candidato, mas também a particulares que tenham participado do ato (Ramayana, 2011: 528-529 e Cândido, 2008: 626).

Desta feita, verifica-se que a prática das condutas vedadas previstas no art. 73 da LE independe da potencialidade de afetar as eleições ou mesmo da finalidade eleitoreira. Basta que se pratique ou se participe da prática das condutas vedadas para os agentes, públicos ou privados, sofrerem as sanções. O eventual prejuízo à igualdade e lisura das eleições ou a finalidade eleitoreira servirão de baliza para aplicação da pena, mas a só prática do ato implicará a aplicação de sanção.



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

Portanto, após avaliar a matéria como Relator, nos termos do artigo 38 *caput*, do Regimento Interno, não se verificam impedimentos constitucionais, legais e técnicos a tramitação do presente Projeto de Lei, deste modo, manifesto o meu voto **FAVORÁVEL**, com a **RESSALVA** de que o mesmo seja incluído em pauta para votação somente após o término das eleições municipais, em observância ao que disciplina o §10 do art. 73 da Lei das Eleições.

II – VOTO DA COMISSÃO

A Comissão de Justiça e Redação por meio dos seus vereadores acompanham o voto do Eminente Relator e opinam pelo Voto **FAVORÁVEL**, com **ressalva**, ao projeto de Lei.

É o Parecer. Sala das Comissões Permanentes.

Cascavel, 08 de agosto de 2020.

Jaime Vasatta/PODE

Presidente

Rafael Brugnerotto/PL

Secretário

Josué de Souza/MDB

Membro