



**CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER LEGISLATIVO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA**

**PARECER JURÍDICO Nº 008/2024**

**Processo nº 343/2024**

**SPL: 210/2024**

**Autor: Poder Executivo Municipal de Alfredo Chaves**

**Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 17/2024 sobre doação de imóvel ao Estado do Espírito Santo.**

## **1. RELATÓRIO**

Foi encaminhado a esta Procuradoria Legislativa para emissão de Estudo Jurídico, conforme preconiza o art. 12, inciso IX, da Lei Complementar nº 36/2022, o Projeto de Lei Ordinária do Executivo nº 17/2024 de 13 de setembro de 2024, que autoriza a doação de imóvel ao Estado do Espírito Santo para a construção da sede do Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural- INCAPER e Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo- IDAF.

É o sucinto relatório.

## **2. ANÁLISE**

### **2.1- Da Competência e Iniciativa**

Inicialmente cumpre destacar que é competência Municipal legislar sobre matéria de interesse local, conforme previsto na Constituição Federal e no art. 20 da Lei Orgânica deste Município, conforme se transcreve abaixo:

*Art. 20. Compete ao Município de Alfredo Chaves:  
I - Legislar sobre assuntos de interesse local;*

Ademais, verifico que foi atendido o disposto no art. 56, inciso XXI, da Lei Orgânica Municipal que prevê a necessidade de prévia autorização Legislativa para doação de bens imóveis, senão vejamos:

*Art. 56. E articulação e/ou com a sanção do Executivo, cumpre a Câmara Municipal, propor medidas e leis que complementem as leis federal e estaduais, especialmente no que se refere a competência do Município:  
XXI autorizar a alienação, cessão, arrendamento ou doação de bens imóveis, nos termos da lei;*

Portanto, não há vício de iniciativa no Projeto de Ordinária do Executivo nº 17/2024, que foi apresentado pelo Poder Executivo Municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER LEGISLATIVO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

## 2.2- Da vedação do período eleitoral

Inicialmente urge destacar que o art. 73, parágrafo 10, da Lei 9.504/97 traz a limitação à distribuição gratuita de bens. Assim dispõe:

*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).*

Sobre o tema, a Advocacia-Geral da União firmou entendimento através da Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº. 002/2016:

*A vedação prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, **dirige-se à distribuição gratuita e discricionária diretamente a particulares**, incluídas as doações com encargo e cessões, **não alcançando os atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário e as transferências realizadas entre órgãos públicos do mesmo ente federativo ou as que envolvam entes federativos distintos**, observando-se neste último caso o disposto no inciso VI, alínea "a", do mesmo artigo, **que veda transferências nos três meses anteriores ao pleito eleitoral. Em qualquer caso, recomenda-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo de transferência capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.**" Referências: Art. 73, inciso VI, alínea "a", e § 10, da Lei nº 9.507, de 30 de setembro de 1997. (grifos nossos).*

De acordo com o Parecer-Plenário nº 002/2016/CNU-Decor/CGU/AGU (28/06/2016), o TSE tem adotado o posicionamento de que a conduta vedada pelo art. 73, §10, da Lei 9.504/97 decorre de ações assistencialistas, vejamos:

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. DISTRIBUIÇÃO DE BENS. TABLETS. PROGRAMA ASSISTENCIALISTA. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONTINUIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA. ABUSO DE PODER POLÍTICO. DESVIO DE FINALIDADE. BENEFÍCIO ELEITORAL. NÃO COMPROVAÇÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.** 1. Na espécie, a distribuição de tablets aos alunos da rede pública de ensino do Município de Vitória do Xingu/PA, por meio do denominado programa "escola digital", não configurou a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 pelos seguintes motivos: a) não se tratou de programa assistencialista, mas de implemento de política pública educacional que já vinha sendo executada





**CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PODER LEGISLATIVO**  
**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

*desde o ano anterior ao pleito. Precedentes. b) os gastos com a manutenção dos serviços públicos não se enquadram na vedação do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97. Precedentes. c) como os tablets foram distribuídos em regime de comodato e somente poderiam ser utilizados pelos alunos durante o horário de aula, sendo logo depois restituídos à escola, também fica afastada a tipificação da conduta vedada, pois não houve qualquer benefício econômico direto aos estudantes. Precedentes. d) a adoção de critérios técnicos previamente estabelecidos, além da exigência de contrapartidas a serem observadas pelos pais e alunos, também descaracterizam a conduta vedada em exame, pois não se configurou o elemento normativo segundo o qual "a distribuição de bens, valores ou benefícios" deve ocorrer de forma "gratuita". Precedentes. 2. **O abuso do poder político caracteriza-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros, o que não se verificou no caso.** No ponto, a reforma do acórdão recorrido esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 3. Recurso especial eleitoral desprovido." (REspe 55547, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Acórdão de 04/08/2015).*

Dessa forma, o TSE concluiu que o objeto de vedação do art. 73, §10, da Lei 9.504/97 são os programas de natureza assistencialista, uma vez que podem afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos. Conseqüentemente, a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios não pode atingir diretamente à população, o que difere das hipóteses de doação ou cessão, pela Administração Pública, de bens de sua propriedade a outros entes públicos.

Portanto, as vedações do art. 73, §10 da Lei nº 9.507/97 referem-se à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública realizadas diretamente a particulares, não afetando as transferências realizadas entre entes públicos.

Em relação a doação de bens imóveis pertencentes ao Município para entes públicos de outras unidades da federação em ano eleitoral poderia ser entendida como espécie de transferência voluntária de recursos, incidindo na vedação do art. 73, VI, 'a', da Lei nº 9.504/97, que proíbe a realização de transferências voluntárias entre os entes federativos nos três meses que antecedem o pleito eleitoral.

O Município poderá doar ou ceder um bem a uma autarquia ou Fundação Pública Municipal, por exemplo, em qualquer período do ano. Por outra banda, se a distribuição envolver outros entes federativos, tal ato equipara-se às transferências voluntárias e está sujeito ao período de defeso eleitoral, qual seja três meses que antecedem o pleito, vedação esta que não se aplica ao caso em concreto, posto que as eleições já passaram.

Portanto, entendo que não há nenhuma vedação relacionada ao período eleitoral





**CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PODER LEGISLATIVO**  
**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

com relação a doação de bens imóveis, visto o transcurso do período de vedação.

### **2.3- Da Adequação do Procedimento para Doação de Imóvel Público**

A legislação nacional estabelece que os bens públicos constituem um acervo regrado, cujo desfazimento é possível, mas se mostra excepcional, uma vez que se perfaz mediante o cumprimento de requisitos legais para tanto.

O Projeto de Lei em apreço apresenta proposta de doação com encargos de bem imóvel ao Estado por meio de escritura pública, cuja finalidade seja a “construção da sede do Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural- INCAPER e Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo- IDAF”.

Para a consecução da transferência requerida, tecnicamente, deve-se observar o cumprimento de três requisitos legais: interesse público, avaliação prévia e autorização legislativa, conforme exigência do artigo 76, da Lei 14133/2021 (Lei de Licitações):

*Art.76. 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 - tratando-se de **bens imóveis**, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, **exigirá autorização legislativa** e dependerá de licitação na modalidade leilão, **dispensada a realização de licitação nos casos de:** (...) **b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública**, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso; (grifo nosso).*

Com relação ao interesse público, verifica-se que utilização do imóvel pelas autarquias INCAPER e IDAF dotaria o projeto de interesse público, uma vez que a utilização do prédio seria voltada para o atendimento dos interesses da comunidade. Deve ser destacado que a atividade desenvolvida por essas autarquias contribui para o desenvolvimento da agricultura, conforme justificado na mensagem colacionada ao Projeto:

A presente proposta legislativa tem o objetivo de aperfeiçoar a promover e desenvolver políticas públicas para o fomento da Agricultura familiar, Sustentabilidade, Empreendedorismo, Organização Social e Regionalização do Espírito Santo e do Município de Alfredo Chaves.

Não obstante, deve-se saudar toda iniciativa que vise a regularização imobiliária, questão que constitui o objeto deste projeto legislativo. Portanto, conclui-se que há o interesse público na ação governamental, mostrando-se cumprido o primeiro requisito preconizado no artigo 76, da Lei 14133/2021 (Lei de Licitações).

Quanto ao segundo requisito, a necessidade de avaliação prévia, encontra-se





**CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PODER LEGISLATIVO**  
**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

indicado no artigo 76, caput, da nova Lei de Licitações. É necessário efetuar um juízo de ponderação, avaliando se a disposição gratuita daquele bem a determinada pessoa jurídica, pública ou privada, gera um benefício social superior ao ônus econômico gerado ao Município ante a disposição gratuita do bem. Impõe-se aferir se o proveito social gerado é razoável, frente à perda financeira que a Administração sofre ao abdicar do bem, que, em alguns casos, poderia ser alienado de forma onerosa.

Não obstante, deve-se registrar que a avaliação também se mostrará útil para fins de futuro registro imobiliário e contábil do bem (saída e ingresso no patrimônio público municipal e estadual, respectivamente).

No Projeto de Lei apresentado não está preenchido esse requisito legal, visto que não possui qualquer menção a justificar que a doação do bem imóvel se demonstra a melhor opção à administração, tão pouco é colacionado qualquer documento hábil quanto à demonstração do valor do imóvel a ser transferido.

### **3. CONCLUSÃO**

Destarte, após detida análise, com o amparo legal e jurídico, entendemos pela constitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária do Executivo nº 17/2024 de 13 de setembro de 2024, que autoriza a doação de imóvel ao Estado do Espírito Santo para a construção da sede do Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural- INCAPER e Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo- IDAF com a ressalva da necessidade de apresentação de avaliação prévia a fim de justificar que a doação do imóvel pretendido atenda ao interesse pública sendo a melhor opção à administração, bem como o valor do imóvel a ser doado para fins contábeis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Alfredo Chaves (ES), 11 de outubro de 2024.

**Adriana Peterle**  
Procuradora Legislativa  
OAB/ES 31115

