



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 3346/2020

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Poder Executivo

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 25, de 2020, que desafeta área da categoria de bem de uso comum do povo para categoria de bem público dominial e autoriza a permuta de bem imóvel.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 070.05.2021, referente ao Autógrafo nº 61/2020, ao Projeto de Lei nº 25, de 2020, que desafeta área da categoria de bem de uso comum do povo para categoria de bem público dominial e autoriza a permuta de bem imóvel.

Após a regular tramitação do Projeto de Lei nº 25/2020, pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado, e seu texto enviado para preparar o Autógrafo e encaminhar ao Chefe do Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município.

Em suas argumentações, o Alcaide esclarece que:

“Trata-se de projeto de lei, de autoria do Poder Executivo, que objetiva obter autorização para desafetar área do domínio público municipal, classificá-la como bem dominial e permutá-la com área de propriedade de particular.

Primeiramente, necessárias algumas considerações.

A matéria diz respeito ao instituto da alienação, da qual a permuta é uma de suas espécies, disciplinada na alínea “c”, do inciso I, do art. 17, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que assim dispõe, in verbis:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida 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:

- a) dação em pagamento;*
- 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;*
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;”*

O dispositivo é dúbio e eivado de defeito de técnica legislativa, uma vez que cuida de dois temas diversos e inconfundíveis. Disciplina, conjuntamente, os requisitos da alienação de bens e direitos da Administração Pública e as hipóteses de licitação dispensada.

Neste sentido, em algumas passagens, estabelece limitações e exigências para a alienação de bens públicos e, em outros tópicos, prevê os pressupostos para a realização de uma contratação direta. Em outras palavras, é necessário cautela para distinguir as hipóteses em que a exigência legal se dirige à validade da alienação, daquelas em que a alienação é possível, dependendo, contudo, de prévia licitação.

A dúvida a respeito da melhor interpretação a ser dada ao dispositivo foi discutida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul e apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de liminar, cuja ementa assim dispôs:

CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. A Lei nº 8.666, de 21.06.93. I. Interpretação conforme dada ao art. 17, I, “b” (doação de bem imóvel) e art. 17, II, “b” (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, “c” e § 1º do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II. Cautelar deferida, em parte.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Assim sendo, o art. 17 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 -Lei de Licitações, estabelece a possibilidade de que os bens da Administração Pública sejam alienados, indicando os requisitos para tanto:

- 1) existência de interesse público devidamente justificado;
- 2) avaliação;
- 3) quando imóveis, a prévia autorização legislativa;
- 4) em regra, licitação na modalidade concorrência, estando esta dispensada, entre outras causas, na permuta por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei (art. 17, I, "c").

No que tange, especificamente, à hipótese de licitação dispensada pela permuta por outro imóvel que atenda aos requisitos do art. 24, X, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3, do Supremo Tribunal Federal, teve medida cautelar deferida para suspender, em relação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, os efeitos do art. 17, I, "c", porque a competência legislativa da União se limita a estabelecer normas gerais, razão pela qual a restrição "por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei" teria extrapolado os limites de competência legislativa federal.

Assim, segundo a interpretação do STF na medida cautelar referida, restou suspenso o trecho que restringe permutas por parte de Estados, DF e Municípios de imóveis que se enquadrem no art. 24, X, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tornando-se possível, como regra, quaisquer permutas, desde que atendidos os demais requisitos do art. 17.

Para tornar mais clara e fundamentada a argumentação, veja-se parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (MPTC/6457/2009), referente à matéria:

[...] A Lei nº 8.666/93 assim dispõe sobre a matéria:

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:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

(...)

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

(...)

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

Como visto somente se admite a alienação de bens imóveis da Administração se forem atendidos os seguintes requisitos:

- interesse público devidamente justificado;*
- autorização legislativa prévia;*
- avaliação prévia do bem a ser permutado;*
- licitação na modalidade concorrência.*

A exigência de licitação é dispensada nos casos de permuta, pela própria especificidade dos bens a serem permutados. De outro lado, de acordo com a lei de licitações, a permuta depende ainda do seguinte requisito: -destinação ao atendimento de atividades precípuas da Administração e cujas necessidades de instalação e localização condicionem a escolha (inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93).

Contudo, de se notar que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3, o Supremo Tribunal Federal suspendeu liminarmente os efeitos do art. 17, I, c, antes transcrito, ficando autorizada a permuta de bem imóvel público sem o cumprimento





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

da exigência disposta no final da alínea c, que prevê o cumprimento dos requisitos constantes do inciso X do art. 24 da lei 8.666/93, quais sejam: destinação ao atendimento de atividades precípuas da Administração e cujas necessidades de instalação e localização condicionem a escolha.

Dessa forma, os seguintes são os requisitos da permuta entre bens imóveis:- interesse público devidamente justificado;-autorização legislativa prévia;-avaliação prévia do bem a ser permutado.

(...)

Desse modo, suspensa, então, a aplicabilidade da restrição prevista na alínea “c” do inciso I do art. 17 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, restaram que os requisitos básicos para permuta de imóveis de propriedade destes entes federativos são:

(II) autorização legislativa prévia;

(III) avaliação dos bens a serem permutados.

Soma-se a esses requisitos o que consta no art. 101 do Código Civil: “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.” Só estão sujeitos à alienação, portanto, os bens de natureza dominical, isto é, aqueles bens que apenas compõem o patrimônio da Administração Pública, mas que não estão destinados a uma finalidade pública específica.

Feitas essas observações, resta evidente que o Poder Executivo atendeu ao que consta na legislação respectiva, ao estabelecer em seu Projeto de Lei nº 25/2020 a desafetação do bem público da categoria de bem de uso comum do povo para a categoria de bem dominical.

Por conseguinte, em relação ao aspecto formal jurídico e legal, nada há a macular o referido projeto de lei.

Entretanto, em razão da Ação Popular –1018075-62.2020.8.26.0554, ajuizada por Cibele Peduto Pecoraro e que tramita no Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública, desta Comarca, na qual fora concedida a medida liminar que suspendeu a permuta objeto do PL 25/20, por cautela e, principalmente, em observância ao princípio constitucional





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

da eficiência na administração pública, que orienta que o gestor público deve gerir a coisa pública com efetividade, economicidade e visando cumprir metas estabelecidas, impondo à administração pública direta e indireta e à seus agentes a persecução do bem comum, não praticando atos inúteis ou ineficazes, inclusive em relação à economicidade e produtividade, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sempre em busca da qualidade, atendendo de maneira satisfatória a coletividade e, neste caso específico, também para não ocorrer atos administrativos conflitantes com a decisão judicial do referido processo, é mister o veto total, deste autógrafa.”

Ao final resolve vetar totalmente o projeto de lei, nos termos do § 1º do art. 46, da Lei Orgânica do Município, devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar 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 a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

Prudente ressaltar que, o Alcaide não esclareceu em suas razões, se estaria vetando por suposta inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público. Entretanto, pelo conteúdo das razões apresentadas, devemos presumir que o veto total oposto decorre da **contrariedade ao interesse público**.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

2.2. Da contrariedade ao interesse público

Como acima mencionado, o Alcaide não esclareceu em suas razões, se estaria vetando por suposta inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público. Entretanto, pelo conteúdo das razões apresentadas, devemos presumir que o veto total oposto decorre da **contrariedade ao interesse público**.

Prudente ressaltar que, o Autógrafo nº 61/2020 foi encaminhado à sanção do Chefe do Poder Executivo em 24/09/2020, conforme consta dos autos do processo nº 3346/2020 (principal), às fls. 65.

Às fls. 67, do processo nº 3346/2020 (principal), consta a publicação do Diário do Grande ABC, do dia 23/10/2020, da Nota emitida pelo Poder Executivo, referente ao Autógrafo nº 61/2020, que não seria publicado (sanção), até o trânsito em julgado da Ação Popular nº 1018075-62.2020.8.26.0554, em tramitação na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Santo André.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Não se desconhece o entendimento perfilhado no sentido de que o veto também se caracteriza como ato político, em especial nos casos em que determinada norma supostamente afronte o programa de governo estabelecido pelo Poder Executivo, casos em que o veto pode ser oposto pelo simples critério de conveniência e oportunidade da Administração Pública, também chamado de veto político, por contrariedade ao interesse público.

Dessa forma, compete ao Parlamento ponderar as razões apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo e deliberar sobre a manutenção ou não do veto oposto, pois nesta hipótese não está presente a ilegalidade e/ou inconstitucionalidade.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por ser um veto político, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto total oposto ao Projeto de Lei nº 25/2020, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”**.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 22 de maio de 2021.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

