VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI N.º 117-A, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2019.

SENHOR PRESIDENTE,

Cumprimentando-o cordialmente, acusamos o recebimento do Projeto de Lei n.º 117-A, de 16 de dezembro de 2019 que: "Dispõe sobre a concessão da área de terras e benfeitorias que especifica pertencentes ao Patrimônio Municipal de Manacapuru, a empresa J de Souza Cruz EPP (Fruit Bom).", apresentada pelo Poder Executivo, porém emendado pela Casa Legislativa, não sabemos precisar o autor da emenda, em virtude da omissão de informação e comunicamos - **TEMPESTIVAMENTE** (art. 54 da Lei Orgânica Municipal) - que a emenda está sendo **TOTALMENTE VETADO**.

RAZÕES DO VETO

DO INTERESSE SOCIAL DO IMÓVEL

Expomos, nessa oportunidade, as razões do veto à emenda proposta por esta Casa Legislativa a alterar do corpo da lei a expressão "doação" para a "concessão", assim, alterando todo o objeto do projeto de lei incialmente enviado para a apreciação e autorização legislativa, no que dispõe o artigo 97, §1º, I, da Lei Orgânica de Manacapuru.

Preliminarmente, esclarecemos que todo órgão da Administração Pública direta e indireta do poder executivo da União, Estado, Distrito Federal e Município, desde que seja conveniente, oportuno e vantajoso para a Administração, pode receber e realizar doação, instruído o processo com elementos compatíveis de acordo com as normas legais vigentes, obedecendo a Legislação Civil, de Licitações e Administrativas, inclusive com relação à competência da autoridade para aceitar a doação e firmar o **termo** (no caso de **bens móveis**) ou a **escritura pública** (no caso de bens imóveis).

A Administração Pública Municipal pode realizar a doação de imóvel, porém, mediante **Lei Autorizativa** e com possibilidade de reversão do bem para a Administração Pública no caso de descumprimento da finalidade do imóvel.

A doação de bens públicos imóveis é regulada pelo Art. 17 da Lei 8666/1993, que a permite se cumpridas algumas formalidades: interesse público devidamente justificado, avaliação do imóvel, autorização legislativa, licitação na modalidade concorrência e doação modal (com encargos ou obrigações) e condicional resolutiva (com cláusula de reversão).

A avaliação do **imóvel** deverá ser feita por comissão especialmente nomeada para a tarefa, a qual procederá à perfeita identificação do bem e estabelecerá o valor do mesmo, com base em pesquisas de mercado.

Entendemos que a doação de **imóvel** pela Administração Pública deverá ser necessariamente cercada das cautelas e restrições que os contratos com entes públicos sempre precisam envolver.

A Administração pode fazer doações de bens móveis e imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. "Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem **de lei autorizadora**, que estabeleça as condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação." (**Grifo nosso**) (Direito Administrativo Brasileiro, 29º Edição, 2004, p. 512).

Cumpre-nos colacionar os ensinamentos do ilustre doutrinador **Marçal Justen Filho**:

> *"Ressalva-se a hipótese de doação de bem público, gravada com encargo. Assim, por exemplo, poderá ser do interesse estatal a construção de um certo edifício em determinada área. Poderá surgir como solução promover uma doação de imóvel com encargo para o donatário promover a edificação. Essa é uma hipótese em que a doação deverá ser antecedida de licitação, sob pena de infringência do princípio da isonomia. Em outras hipóteses, porém, o encargo assumirá relevância de outra natureza. A* ***doação poderá ter em vista a situação do donatário ou sua atividade de interesse social. Nesse caso, não caberá a licitação. Assim, por exemplo, uma entidade assistencial poderá receber doação de bens gravada com determinados encargos.*** *(...) O instrumento de doação deverá definir o encargo, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão para o patrimônio público do bem doado em caso de descumprimento. A regra aplica-se tanto aos casos de dispensa de licitação como aqueles em que a licitação ocorrer."* (**Grifo nosso**) (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Editora Dialética. 9ª Edição. 2002. p. 185)

A Lei restringe a dispensa de licitação para a doação a casos de interesse social. Qualquer doação de bem público pressupõe interesse público, a regra legal impõe à Administração que verifique se a doação consiste na melhor opção.

O artigo 97 da Lei Orgânica de Manacapuru prevê o seguinte:

> Art. 97. A alienação dos bens municipais, subordinada à exigência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida da avaliação e obedecerá as seguintes normas:
> §1º Quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e a concorrência dispensada dar-se-á nos seguintes casos:
> I – doação, que será permitida exclusivamente para fins de interesse social;

No caso em tela, o Município visa doar uma área de 4.335,78 m² (quatro mil, trezentos e trinta e cinco metros e setenta e oito centímetros quadrados) e um perímetro de 323,90 (trezentos e vinte três metros e noventa centímetros lineares) para que a emprese continua a desenvolver o trabalho voltado para produtividade em benefício da coletividade, gerando emprego e renda em nosso município, em toda conformidade ao **interesse social** conceituado no art. 1º I, da Lei 4.132 de 10 de setembro de 1962.

DA INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA À LEI AUTORIZATIVA

Invadiu-se claramente a seara da administração pública, da alçada exclusiva do Prefeito, violando-se a prerrogativa deste em analisar a conveniência e oportunidade das providências que a lei quis determinar. Bem por isso, a autorização legislativa é matéria exclusiva da Casa Legislativa, e não podendo este emendar visando mudar o projeto proposto pelo Chefe do Poder Executivo.

Ofendeu-se, igualmente, o princípio basilar da separação de poderes. Vejamos:

> "Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara

> Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (Adin n. 53.583-0, rel. Des. FONSECA TAVARES).

Nem se alegue que, tratando-se de lei autorizativa, o vício estaria superado. Deve-se atentar para o fato de que o Executivo não necessita de autorização para administrar e, porém no caso em análise, cumpriu exigência prevista na Lei Orgânica Municipal, por isso o fez.

Sérgio Resende de Barros, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina:

> "...insistente na pratica legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...' O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde

> já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente"[1]

Bem por isso, não passou despercebido ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que "a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional" (ADIN n°593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00).

O entendimento dos Tribunais também vem afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que as tais "autorizações" são eufemismo de "determinações", e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

> LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei e inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vicio formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.

Trata-se, como logo se vê, de lei meramente autorizativa que afronta o princípio da separação dos poderes. O Executivo não precisa da vénia legislativa para exercer competência própria, pois foi solicitado autorização para "doar" e não realizar "concessão".

Ademais, a doação prevista no projeto de lei inicial preenche os requisitos da lei orgânica de Manacapuru.

Na linguagem legislativa autorizar tem o sentido de ordenar, e eventual desatendimento a essa quase imposição poderia, inclusive, ensejar o reconhecimento de uma postura omissiva do administrador por não praticar o ato autorizado. Vasco Della Giustina ensina não ser possível interpretar autorização como mero sinônimo de opção para cumprir ou não a lei, tendo o substantivo o sentido e o alcance de uma determinação

[1] Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262.

ou imposição, não podendo falar-se em lei inócua ou decorativa, ainda que dela não decorrer ônus para o Poder Executivo Municipal." (TJSP, ADIn n° 0198766-82.2012.8.26.0000, 27.03.2013).

Por todo o exposto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, é que, à luz do regramento previsto no § 1º, do art. 54 da Lei Orgânica Municipal, apresentamos o **VETO TOTAL à Emenda ao Projeto de Lei n.º 117-A/2019** aprovado, devolvendo a matéria ao necessário reexame dessa Egrégia Casa Legislativa, no aguardo de que, a partir de nova apreciação, as razões apresentadas possam ser acolhidas, com a manutenção do presente veto.

Manacapuru/AM, em 19 de dezembro de 2.019.

BETANAEL DA SILVA D´ANGELO
Prefeito do Município

CÂMARA MUNICIPAL DE MANACAPURU
PROTOCOLO Nº 5965
Dia: 26/12/19 As 12 H 47
Assinatura Funcionário