



**CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conceição do Castelo, ES, 23 de julho de 2020.

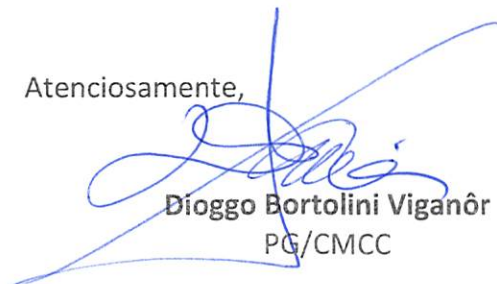
Memorando nº 025/2020 – PG/CMCC

À: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal  
de Conceição do Castelo – ES.

Senhor Presidente:

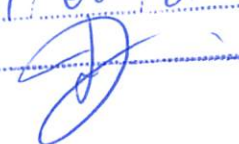
Vimos à presença de Vossa Senhoria apresentar Parecer Jurídico em anexo, referente ao Projeto de Lei nº 051/2020 encaminhado a esta Procuradoria Geral para fins dessa finalidade.

Atenciosamente,



**Dioggo Bortolini Viganôr**  
PG/CMCC

Recebido em:

RECEBEMOS  
Em 04/08/20  




## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### PARECER

Trata-se de Parecer Jurídico à respeito do Projeto de Lei nº 051/2020, que autoriza a permuta de imóveis do patrimônio público municipal, por imóvel particular em nome de Izaldina Chrisóstomo da Silva e dá outras providências.

A Ementa do Projeto de Lei nº 051/2020 resume o objeto do Projeto em análise que, em resumo demonstra a existência do interesse público na aquisição de imóvel que será transformado em manobrador do Terminal Rodoviário Municipal. Assim, referido imóvel, a nosso entender, tem objetivo complementar à construção do terminal rodoviário, visto que confere a esse a própria eficácia e efetividade.

Assim, necessário fazer as seguintes ponderações, primeiro em relação às leis existentes.

O Código Civil Brasileiro estabelece:

#### **CAPÍTULO III Dos Bens Públicos**

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

#### **Art. 99. São bens públicos:**

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

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



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A Lei Orgânica do Município estabelece:

**Art. 233.** Fica declarado como patrimônio especial do Município o horto florestal e sua nascente, localizados no bairro Nicolau de Vargas e Silva e a Pedra do Estreito, a Pedra do Rego e a Pedra do Emboque, competindo ao Poder Público Municipal, executar programas permanentes com o objetivo de preservá-los e recuperá-los. (Redação dada pela Emenda nº 11, de 29/12/2005)

Inicialmente, cabe ressaltar que os bens públicos pertencem a toda coletividade, de modo que a gestão e alienação de bens públicos deve sempre atender ao interesse públicos e aos princípios que regem a Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição da República, tais como os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

Os bens públicos são classificados, quanto à sua destinação, em bens de uso comum, que são aqueles utilizados por todos os indivíduos como ruas e praças, bens de uso especial, que são empregados em serviços administrativos e serviços públicos, e bens dominicais que não possuem uma destinação específica.

Os bens de uso comum e de uso especial em princípio são inalienáveis.

Com efeito, nos termos do art. 100 do Código Civil de 2002, **só podem ser alienados se forem desafetados, isto é, retirados de sua destinação para o uso comum ou especial.**

A desafetação de bens públicos só pode ocorrer mediante autorização legislativa.

Uma vez desafetados, esses bens podem ser alienados, desde que a alienação atenda ao interesse público e que sejam respeitados todos os dispositivos constitucionais e legais que regem a matéria.

A permuta de bens imóveis públicos é uma forma de alienação. Assim, os bens de uso comum e de uso especial, antes de serem permutados, devem ser desafetados. Devem também ser atendidas as normas que regem a alienação de bens públicos, em especial, o disposto no art. 17, I, da Lei 8.666/93.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Na permuta de bens imóveis, a realização de licitação pode ser dispensada, na forma do artigo 17, I, "c", da Lei nº 8.666/93. Cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal na ADI nº 927-3 suspendeu os efeitos da parte final da alínea "c", que exigia que os imóveis se enquadrassem no disposto no artigo 24, X, da Lei nº 8.666/93, para Estados e Municípios.

A licitação, então, passou a ser dispensável em todas as permutas de bens imóveis realizadas por Estados ou Municípios. Assim, embora a dispensa de licitação deva ser documentada pelo Poder Executivo em procedimento fundamentado, a apresentação deste procedimento ao Legislativo não é condição necessária para aprovação do projeto de lei, dado que já se sabe que, por expressa disposição legal, a dispensa de licitação, nesta hipótese, é permitida.

Na permuta, cabe dizer que nela há uma compra e uma venda. A alienação de bens públicos pode ser feita através de contratos típicos de direito privado, desde que salvaguardado o interesse público e atendidas as regras gerais de Direito Administrativo.

Na permuta, há uma alienação e uma aquisição que pressupõe igualdade de valor entre os bens permutáveis, mas admite-se a reposição ou torna do faltante. De qualquer modo, a permuta deve ser justificada, os bens avaliados e obtida a autorização da Lei. Neste sentido, a permuta não pode ser feita se a intenção for atender a interesse de caráter privado. O Poder Público só age em nome do interesse público.

Conforme anota Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual. Em consequência, se, ao usar tais poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei. Daí o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade, que o torna ilegal.(...) Precisamente por não poder dispor dos interesses públicos cuja guarda lhes é atribuída por lei, os poderes atribuídos à Administração têm o caráter de poder-dever; são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão. Assim, a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constate a prática de ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: [plccastelo@cmcc.es.gov.br](mailto:plccastelo@cmcc.es.gov.br) / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br)



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

polícia para manter o exercício dos direitos individuais em consonância com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado. (In Direito Administrativo, Atlas, SP, 1997, p. 63-4).

Nesse toar, o art. 17, inciso I, alínea "c" da Lei nº 8.666/93 dispõe da seguinte forma:

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:

(...)

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

Assim, a permuta é admitida se houver o interesse público devidamente justificado, avaliação prévia dos bens envolvidos, autorização legislativa e se destine a compra de bem imóvel para o 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 a avaliação prévia).

Pois bem, competirá, então, às Comissões da Câmara Municipal e ao Plenário da Câmara Municipal analisar os documentos carreados com o projeto de lei que autoriza a permuta de bem público (mormente o laudo de avaliação prévia e a justificativa do projeto), sopesando os ônus e bônus desta ação com a realidade local e deliberar pela alienação em apreço.

Reforçando o parecer jurídico da Procuradoria Municipal, diante de valores permutados que não apresentem equivalência, deverá necessariamente ocorrer a reposição pecuniária à parte prejudicada, para que não haja lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito de qualquer dos contratantes, na forma definida no edital e especialmente detalhada no contrato.

Ademais, analisando as áreas em permuta, percebe-se que a área do particular (144,52m<sup>2</sup>) é menor do que a área que o Município está entregando

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: [plccastelo@cmcc.es.gov.br](mailto:plccastelo@cmcc.es.gov.br) / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br)



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

em permuta (245,61m<sup>2</sup>). Apesar disso, o Município ganha mais frente, mas o particular perde frente mas ganha fundo e maior área. É necessário uma avaliação correta para verificar se houve equivalência de preços entre imóveis permutados. Se não houve, a parte prejudicada deve indenizar a outra com a diferença dos valores.

Em nossa análise, parece não haver proporcionalidade ou equivalência na permuta entre os imóveis e, além disso, pelo valor constante do laudo de avaliação, é sugestível o uso do instituto legal da desapropriação.

Também, é necessário informar que não foi apresentado a esta Procuradoria Geral qualquer documento referente à escritura da área pertencente ao Município de Conceição do Castelo, devendo a nosso sentir, que seja informado a matrícula do imóvel

Não obstante, ainda que se preencham todos os requisitos exigidos para a efetivação da permuta atendendo ao interesse público e não ao interesse do particular envolvido (o que deverá ser avaliado pelos edis no caso concreto), há de se considerar que o corrente ano é ano de eleições.

Do ponto de vista eleitoral, diz a Lei nº. 9.504/1993 que são proibidas condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Dentro deste contexto, há que se explicitar que não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no caput do artigo 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado.

O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição Federal (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

O que se quer dizer é que a Lei eleitoral não pretende impedir o funcionamento normal e rotineiro da Administração. Entretanto, programas novos, a concessão de favores não utilizados e quaisquer outras medidas que possam ter conotação eleitoral ou possam ser utilizadas para beneficiar candidatos, encontram-se vedados.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Em resumo, as normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. Não existem, em tese, matérias que não possam ser aprovadas pelo Legislativo em ano eleitoral.

Algumas, porém, podem influenciar diretamente as eleições. Por isso, a lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade.

Diz o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1993:

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:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

(...)

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

(...)

§ 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.

Note-se, por oportuno, que a permuta não se enquadra propriamente no dispositivo acima transcrito. Logo, se a permuta atende ao interesse público e se o valor dos imóveis permutados são compatíveis sem a possibilidade de o particular perceber qualquer benefício com a sua efetivação, a princípio, não está ela vedada no corrente ano de eleições municipais.

Utilizamos a expressão "a princípio" no parágrafo acima uma vez que, ainda que tal conduta não se amolde ao rol de proibições da Lei nº 9.504/1997, caso venha a ser utilizada com conotações "eleitoreiras" poderá ensejar abuso do poder de autoridade. Isto porque, as condutas vedadas são, conforme entendimento do TSE, "modalidades tipificadas do abuso do poder de autoridade" (cf. TSE. Ac. nº. 21.320, de 9/11/2004. Rel.Min. Luiz Carlos Madeira).

**Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: [plccastelo@cmcc.es.gov.br](mailto:plccastelo@cmcc.es.gov.br) / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br).**



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Sobre a caracterização do abuso de poder, é pertinente a lição de Eduardo Fortunato Bim: Não existe forma fixa, uma fórmula pela qual é possível detectar o abuso de poder no processo eleitoral; muito pelo contrário, o abuso de poder, seja ele de qualquer espécie for, é forma maleável de se burlar a legitimidade das urnas. É caracterizado não pelos seus meios, que podem ser abuso do poder econômico, dos meios de comunicação ou o político, dentre outros, mas sim por sua lesividade à legitimidade nas eleições. O rol do art. 22 da LC 64/90 não é taxativo.

Ao prever situações como as expressamente elencadas no art. 573, a Lei eleitoral pretende impedir condutas tendentes à afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. As normas da Lei buscam, desta forma, resguardar a isonomia na disputa entre candidatos, já que em ano eleitoral, algumas matérias, ao serem implantadas ou adotadas, podem influenciar diretamente as eleições. Por isso, a Lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade. Ante o exposto, temos que a permuta de bem imóvel municipal, desde que atendidas todas as premissas ora estabelecidas, ao que tudo indica, poderá ser efetivada, sendo, em uma análise prima facie, procedimento regular, no entanto, poderá o Prefeito responder eventual ação de investigação eleitoral por abuso de poder se desta fizer uso eleitoreiro.

Diante do exposto, essa Procuradoria Geral opina pela legalidade, regimentalidade e constitucionalidade do projeto de lei nº 051/2020, desde que observado o teor do conteúdo do presente parecer, e respeitada anterior processo de desafetação de área pública permutada, assim, sugerindo o encaminhamento do Projeto de Lei às Comissões competentes para fins de emissão de parecer, salvo melhor juízo.

*É o parecer.*

Conceição do Castelo, ES, 23 de junho de 2020.

**DIOGGO BORTOLINI VIGANÔR**  
PG/CMCC