

## **P A R E C E R**

Nº 2734/2023<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei complementar que autoriza o Município a receber por doação, sem encargo, bancos de praça e parques, lixeiras, pontos de ônibus, bicicletários, uniformes e materiais esportivos em geral, e outros equipamentos, de pessoas físicas ou jurídicas. Iniciativa do Chefe do executivo local. Análise da validade. Considerações.

### **CONSULTA:**

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei complementar, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que autoriza o Município a receber por doação, sem encargo, bancos de praça e parques, lixeiras, pontos de ônibus, bicicletários, uniformes e materiais esportivos em geral, e outros equipamentos, de pessoas físicas ou jurídicas.

A consulta vem acompanhada da documentação pertinente.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, antes de adentrarmos ao cerne da consulta, com relação ao aspecto formal da propositura, temos que a Lei complementar, como já diz a própria nomenclatura, destina-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas,

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR TASSIANE DE FATIMA MORAES, PROCURADORA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumentos de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações serem disciplinados por meio de leis ordinárias. Quando o legislador constituinte se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária. Desta forma, as hipóteses de regulamentação da Constituição Federal por meio de lei complementar estão taxativamente dispostas no Texto Maior, é o que se denomina "Reserva de lei complementar".

Deste modo, a matéria encartada no projeto de lei em tela não se encontra inserida na reserva de lei complementar prevista pelo legislador constituinte e, muito embora trate-se de lei formalmente complementar, materialmente é lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterada por outra lei ordinária. Não obstante a existência de um vício formal pertinente à espécie legislativa, não possui ele o condão de invalidar a propositura objeto de análise.

Em prosseguimento, temos que a propositura em tela autoriza o Município a receber doações de mobiliários urbanos (bancos de praça e parques, lixeiras, ponto de ônibus, bicicletários, uniformes e materiais esportivos em geral, e outros equipamentos) de pessoas físicas ou jurídicas.

Em contrapartida, aquele que doa poderá manter no bem doado publicidade e isenção de tributos municipais sobre essa publicidade.

Pois bem. Há dois tipos de doação: a primeira ocorre por genuína liberalidade do particular, sem qualquer contrapartida por parte do beneficiado; a segunda é a que envolve algum tipo de contrapartida, como a divulgação do nome do patrocinador.

A primeira hipótese refere-se à doação, pura e simples, nos termos do art. 538 do Código Civil, em que alguém, por liberalidade,

transfere bens ou vantagens do seu patrimônio para o de outra. Para que a doação se aperfeiçoe, é necessário que o donatário aceite o bem doado.

No segundo caso, ou seja, quando o patrocínio envolve algum tipo de contrapartida ou gere qualquer tipo de benefício, de ordem direta ou indireta, ao doador, as implicações de ordem jurídica são outras.

O recebimento pelo poder público de bens em doação pura (ou seja sem encargo) não depende de autorização legislativa, haja vista que se trata de um ato essencialmente administrativo, de gestão a cargo do Executivo.

No caso em apreço, não se trata de doação pura, haja vista que o particular, autor da liberalidade, inequivocamente irá usufruir benefícios diretos ou indiretos, tal como a exploração de publicidade, divulgação de imagens de sua marca, ou seja, estamos diante de uma verdadeira doação com encargos.

O encargo da doação exige procedimento que permita a seleção de interessados de forma equânime, o que foi garantido no art. 2º, §1º da propositura, mediante chamamento público.

Além deste requisito de ordem formal, deve ser avaliado pelos parlamentares se o patrocínio realizado por particular, pessoa física ou jurídica, atende ao interesse público local, respeita os princípios constitucionais administrativos, se harmoniza com as posturas municipais e estética da cidade.

Em respeito à autonomia política do Município, cabe ao legislador local disciplinar o controle da poluição visual em prol da preservação estética da cidade. O particular deve obediência às posturas municipais, devendo obedecer às normas cabíveis editadas pelo Município. Ensina Hely Lopes Meirelles:

"A proteção estética da cidade e de seus arredores enseja as mais diversas limitações ao uso da propriedade

particular. Desde a forma, altura e disposição das construções até a apresentação das fachadas e o levantamento de muros sujeitam-se a imposições edilícias, destinadas a compor harmoniosamente e a dar boa aparência às edificações urbanas.

A colocação de anúncios e cartazes (...) é outro aspecto sujeito a regulamentação edilícia, em benefício da estética urbana. Na realidade, nada compromete mais a boa aparência de uma cidade que o mau gosto e a impropriedade de certos anúncios em dimensões avantajadas e cores gritantes, que tiram a vista panorâmica de belos sítios urbanos e entram em conflito estético com o ambiente que os rodeia. (...) Bem por isso, dispõe o Município do poder de regular (...) e conter tal atividade na área urbana e em seus arredores, como medida de proteção estética da cidade". (Direito Municipal Brasileiro. São Paulo. Malheiros, 2006, p. 564-565).

Desta forma, considerando o tamanho, função e localização na cidade do respectivo bem, deve ser avaliado se há respeito às posturas municipais, se prejudica a estética urbana. Neste aspecto, o art. 2º, §6º, do projeto de lei parece zelar para este fim.

Quanto aos itens destinados ao incentivo a atividades esportivas e educacionais, deve a municipalidade estar cumprindo seus deveres afetos à educação, e desporto educacional (art. 217), por exemplo. O apoio e incentivo à prática desportiva de rendimento, que é exceção, exige que verbas públicas constem de "programas de trabalho específicos" e obedeçam as regras da Lei n.º 9.615/98.

Cabe considerar, ainda, que se ligas e clubes de futebol precisam de contribuições, existem outros meios para obtê-las do particular, sem envolvimento do município. A partir do momento que tais bens são incorporados ao patrimônio público não poderão consistir em privilégios a esta ou aquela agremiação.

Por fim, deverá ser avaliado se o ato configura abuso de poder

econômico ou qualquer outro efeito indesejado. A propósito: "Não há impedimento legal para que a administração seja beneficiada com doações, desde que isso não acarrete ônus reais indesejados e insuportáveis para a Administração Pública" (TCE-MT. Acórdão n.º 685/2004. DO de 14/09/2004).

Por tudo que precede, realizadas as ponderações aventadas, a princípio, não vislumbramos óbices ao projeto de lei em tela.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 20 de setembro de 2023.