



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG N° 016/2022

PROJETO DE LEI N° 04/2022

INTERESSADO: Vereador Fábio Polisinani

ASSUNTO: Doação de imóvel para empresa com atividade industrial

I. Projeto de Lei n° 04/2022, que autoriza a doação de área para empresa com atividade industrial.

II. Doação de bem público com encargo por existência de interesse público devidamente justificado.

III. Cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 17 da Lei n° 8.666/93 e pela Lei Municipal n° 5.238/2018.

IV. Proposição que atende aos requisitos formais e materiais de legalidade e constitucionalidade.

Sr. Vereador,

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o incluso Projeto de Lei n° 04/2022, por meio do qual o Chefe do Executivo busca autorização legislativa para a doação dos lotes 8 e 9, quadra “A”, do Distrito Empresarial “Lúcio de Oliveira Lima Sobrinho”, a ser desmembrado da Matrícula n° 3.413 do CRI local, para a empresa “Henlau Química EIRELI”, inscrita no CNPJ n° 01.847.902/0001-20, para o desenvolvimento de suas atividades.

Para tanto, argumenta que o “pedido da empresa foi apresentado para a Comissão dos Distritos Empresariais, a qual aprovou por unanimidade, conforme Ata de Reunião, datada de 16 de setembro de 2021, sendo que o Plano de negócio veio acompanhado da declaração de contratação futura de 05 (cinco) funcionários e investimento em torno de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)”.

Visando instruir o Projeto, em atenção ao disposto no § 1° do art. 56 do Regimento Interno, esta Procuradoria solicitou ao Prefeito Municipal o envio do plano de negócios e expansão futura apresentado à municipalidade pela empresa “Henlau Química EIRELI”, conforme exigido pelos artigos 6°, 7° e 8° da Lei Municipal n° 5.238/2018.

Em resposta, a municipalidade apresentou a documentação solicitada.

É a síntese do necessário.
Passo a opinar.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria. Vejamos:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:
(...)

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

Art. 142. (...)
I – ementa elucidativa de seu objetivo;
II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
III – assinatura do autor ou autores;
IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Noutro giro, insta consignar que o Projeto de Lei tratou de matéria cuja iniciativa legislativa está no rol de atribuições do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto nos artigos 59 e 78, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Garça.

Ademais, restou demonstrado que a propositura não ofende a repartição constitucional de competências, posto que a matéria versa sobre assunto de interesse local, conforme disciplinado pelo artigo 30, incisos I, da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Desta forma, ao proceder a doação de imóvel para empresa com atividade industrial no Município de Garça, manteve-se irretorquível a competência



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Ponderados o requisitos formais de constitucionalidade da propositura, passemos à análise de seus elementos materiais:

As hipóteses de doação ou transferência de bens públicos vêm sob a rubrica “alienações” da Lei nº 8.666/93 que, sobre o caso em análise, traz as seguintes disposições:

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:

(...)

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;

(...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

(...)

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

A análise atenta do dispositivo nos mostra que a doação seria permitida apenas a outro órgão ou entidade da Administração Pública, existindo apenas três exceções, declinadas nas alíneas “f”, “h” e “i” do inciso I do art. 17 da Lei de Licitações (e que não enquadram na situação em exame).



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Entretanto, depois de decisão do C. Supremo Tribunal Federal, decidiu-se que não se poderia delimitar o âmbito de atuação dos Estados e Municípios, impondo-lhes o destinatário dos imóveis doados por cada ente.

Utilizando-se do método de “interpretação conforme”, o Pretório Excelso delimitou o alcance da expressão “*permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo*”, a fim de que somente se aplique ao âmbito da União Federal, senão vejamos:

CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei n. 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 par. 1. do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II. - Cautelar deferida, em parte. (ADI 927 MC, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/1993, DJ 11-11-1994 PP-30635 EMENT VOL-01766-01 PP-00039) – g.n.

No bojo do aludido aresto, inclusive, dispôs-se que:

“(…) compete à União legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle”. (CF, art. 22, XXVII).

Inconstitucionais, na citada Lei 8.666, de 21.06.93), seriam em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, os dispositivos que extrapolassem do conceito de norma geral. Esses dispositivos, que extrapolassem do conceito de norma geral, seriam constitucionais em relação à União e inconstitucionais em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Desta forma, a declaração de inconstitucionalidade deverá ser do tipo de declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, que decorre da interpretação conforme à Constituição (Rep 1417, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 126, pág. 48; ADIn n.º 581).

(...)

O caput do art. 17 veicula, sem dúvida, norma geral, ao subordinar a alienação de bens públicos ao interesse público devidamente justificado e ao exigir a avaliação. O inciso I do mesmo artigo contém, também, norma geral, ao estabelecer que a alienação de imóveis públicos dependerá de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação na modalidade concorrência, dispensada esta nos casos que enumera nas alíneas “a” até “d”.



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Não veicularia norma geral, na alínea “b”, que cuida da doação de imóvel, se estabelecesse que a doação somente seria permitida para outro órgão ou entidade da Administração Pública. No ponto, a lei trataria mal a autonomia estadual e a autonomia municipal, se interpretada no sentido de proibir a doação a não ser para outro órgão ou entidade da Administração Pública. Uma tal interpretação constituiria vedação aos Estados e Municípios de dispor de seus bens, a impedir, por exemplo, a realização de programas de interesse público, tal como ocorre, no caso, conforme noticiado na inicial. – g.n.

Como se vê, no caso dos Estados ou Municípios, não vale mais a limitação quanto ao destinatário da doação. Possível, portanto, a transferência à pessoas que não pertençam à Administração Pública.

Posto isso, a alienação de bens imóveis dependerá da existência de interesse público devidamente justificado, avaliação prévia e licitação, dispensada esta nas hipóteses legais.

A comprovação do interesse público é sem dúvida o de maior importância. Apenas será possível a alienação dos bens dominicais se houver interesse público comprovado e suficientemente capaz de justificar sua doação, cuja justificativa fora apresentada pelo Alcaide por ocasião da exposição de motivos.

Além disso, obrigatório, ainda, a necessidade de prévia avaliação do bem, cujo laudo técnico, no presente caso, fora juntado ao processo legislativo pelo Chefe do Poder Executivo, apontando o montante total de R\$ 220.780,00.

Por fim, podemos verificar que o caso se trata de dispensa de licitação, por envolver interesse público devidamente justificado, conforme disposto no § 4º do art. 17 da Lei n.º 8.666/93:

Art. 17. (...)

§ 4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado. – g.n.

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Garça conferiu à Administração Pública a prerrogativa de proceder a doação de seus bens para fins de interesse social, sempre subordinada a existência de interesse público justificado, podendo, ou não, a licitação ser exigida, *in verbis*:



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Art. 181. A alienação de bens municipais, sempre subordinada a existência de interesse público devidamente justificado; será precedida de avaliação e obedecerá as seguintes normas:

I - Quando imóveis; dependerá de autorização legislativa e concorrência, sendo esta inexigível na doação em pagamento. Na doação, na permuta e na investidura, conforme o caso, a concorrência será ou não exigível;

(...)

§ 1º Na doação, só permitida para fins de interesse social, e na permuta a licitação, conforme o caso, poderá ou não ser exigida.

Por sua vez, a Lei Municipal nº 5.238/2018, em seu art. 4º, possibilitou a doação de lotes dos Distritos Industriais aos interessados que preencherem os requisitos estabelecidos na legislação, devendo ser utilizados para a implantação de atividade industrial em nossa cidade:

Art. 4º Os lotes dos Distritos Empresariais serão doados aos interessados que preencherem os requisitos estabelecidos na presente Lei, e deverão ser utilizados para a implantação de atividade empresarial, ficando expressamente vedada a utilização do terreno recebido para a construção de áreas de lazer, quadras poliesportivas, salões de festas, residências, etc.

Não obstante, de acordo com o art. 7º da Lei supramencionada, o procedimento para doação de lotes se inicia com a aprovação do requerimento da empresa interessada pela Comissão dos Distritos e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, cabendo ao Prefeito, em seguida, encaminhar pedido de autorização legislativa de doação à Câmara Municipal:

Art. 7º Aprovado o requerimento de que trata o artigo anterior pela Comissão dos Distritos e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, caberá ao Prefeito encaminhar pedido de autorização legislativa de doação à Câmara Municipal, oportunidade em que justificará a existência de interesse público por meio da documentação comprobatória, bem como apresentará laudo de avaliação do imóvel.

No cotejo da documentação apresentada, verifica-se a existência de Ata de Reunião, datada de 16 de setembro de 2021, por meio da qual se consignou a aprovação do pedido de doação pela Comissão dos Distritos e pelo Secretário de Desenvolvimento Econômico

Também fora apresentado laudo de avaliação do imóvel (R\$ 220.780,00), bem como justificada a existência de interesse público, através de plano de negócios e expansão da empresa, contendo declaração de contratação futura de funcionários e investimento em torno de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Diante disso, constata-se o cumprimento dos requisitos impostos pela Lei Municipal nº 5.238/2018, inclusive os encargos empresariais da doação, o prazo de cumprimento e a cláusula de reversão, expressamente exigidos pelo art. 17, § 4º, da Lei de Licitações.

É regra pacificamente adotada a de que não pode haver doação ou transferência de imóveis sem a previsão de encargos de interesse público a serem cumpridos pelo beneficiário com prazo determinado em lei, sob pena de reversão do bem ao poder público.

Ante o exposto, não se encontrou, pois, óbice de ordem legal ou constitucional que impeça o prosseguimento da tramitação do Projeto em testilha, estando apto para emissão de pareceres das Comissões e apreciação pelo Plenário desta Casa.

É o parecer.

Assinado e datado eletronicamente.

RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente pelo(s) autor(es), nos termos da Medida Provisória nº 2.200-1, de 27 de julho de 2001, em conformidade com as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).