



***Câmara Municipal de Garça***  
***Estado de São Paulo***  
***PROCURADORIA LEGISLATIVA***

**PARECER/PLCMG Nº 28/2023**

**PROJETO DE LEI Nº 48/2023**

**INTERESSADO: Vereador Fábio Polisinani**

**ASSUNTO: Doação de bem público**

***I. Projeto de Lei nº 48/2023, que autoriza a doação de bem imóvel do Município para empresa com atividade industrial.***

***II. Observância dos requisitos impostos pela Lei Federal nº 8.666/93 e pela Lei Municipal nº 5.238/2018.***

***III. Propositura que atende aos requisitos formais e materiais de legalidade e constitucionalidade.***

***Sr. Vereador,***

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o incluso Projeto de Lei, por meio do qual o Chefe do Executivo busca autorização legislativa para proceder a doação dos lotes 4 e 12, quadra “A”, do Distrito Empresarial “Carlos Augusto Teixeira Pinto”, objeto das Matrículas nº 33.559 e 33.567 do CRI local, para a empresa “Adesiva Impressões de Etiquetas e Placas Indústria Ltda”, inscrita no CNPJ nº 02.745.658/0001-58, objetivando o desenvolvimento de suas atividades empresariais, nos termos do Plano apresentado à municipalidade.

Para tanto, argumenta o Chefe do Executivo que a medida proposta é de “*grande relevância ao interesse da coletividade, haja vista o desenvolvimento econômico do Município de Garça e, conseqüentemente, a geração de empregos com o funcionamento da empresa beneficiada*”.

Sustenta, ainda, que “*o Distrito Empresarial ‘Carlos Augusto Teixeira Pinto’ foi implantado com o objetivo de incentivar a instalação e expansão de empresas com atividades principais exclusivamente empresariais, criando, com isso, diversos empregos à coletividade e fortalecendo nosso desenvolvimento na região*”.

Visando instruir a proposição, o autor do Projeto fez juntar ao expediente legislativo cópia do Plano de Negócio apresentado à municipalidade, matrícula do imóvel, bem como certidões negativas e laudo de avaliação do terreno que se pretende doar.

***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 art. 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, relativamente à administração do patrimônio municipal, conforme disciplinado pelo artigo 30 da Constituição Federal, senão vejamos:

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

Desta forma, ao se 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 os requisitos formais de constitucionalidade e legalidade da propositura, passemos à análise de seus elementos materiais:

As hipóteses de doação ou transferência de bens públicos vêm sob a rubrica de “alienações” na Lei Federal nº 8.666/93 (art. 17), cuja vigência foi prorrogada pela LC nº 198, de 2023, 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 m<sup>2</sup> (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, tão somente, 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**

No entanto, depois de decisão proferida pelo C. Supremo Tribunal Federal, decidiu-se que não se poderia delimitar o âmbito de atuação dos Estados e Municípios, impondo a eles o destinatário de imóveis doados.

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*”, de modo 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 corpo do r. aresto, aliás, 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”.

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



***Câmara Municipal de Garça***  
***Estado de São Paulo***  
***PROCURADORIA LEGISLATIVA***

***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.***

Como se vê, não vale mais a limitação quanto ao destinatário da doação no caso dos Estados e Municípios.

Possível, assim, 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.

Necessário, ainda, a prévia avaliação do bem, cujo laudo técnico, no presente caso, fora juntado ao processo legislativo pelo Chefe do Executivo, apontando o montante de R\$ 276.000,00 para o lote 04, bem como de R\$ 288.000,00 para o lote 12, ambos da quadra A, totalizando o importe de R\$ 564.000,00 a título de doação.

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 Empresariais aos interessados que preencherem os requisitos estabelecidos na legislação, devendo ser utilizados para a implantação de atividade empresarial em nossa cidade, senão vejamos:

***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.

Inclusive, o art. 3º do referido diploma municipal é expresso ao delimitar que a doação se destina à instalação e expansão de empresas, as quais, em contrapartida, deverão gerar empregos e renda, investir para a instalação do negócio, bem como reduzir a informalidade:

***Art. 3º*** Os beneficiados pelo município, através de autorização do Poder Legislativo, para a instalação e expansão de empresas com atividades previstas nesta Lei, deverão, em contrapartida, gerar empregos e renda, investir para a instalação do negócio, bem como reduzir a informalidade.

Diante disso, constata-se o cumprimento dos requisitos impostos pela legislação municipal, inclusive os encargos empresariais da doação, o prazo de cumprimento (artigos 9º, 10 e 11 da Lei Municipal nº 5.238/2018) 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.

À par disso, constata-se que a transferência pretendida fora devidamente deliberada e aprovada pela Comissão do Distritos, responsável pelo



**Câmara Municipal de Garça**  
**Estado de São Paulo**  
**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

planejamento e a direção dos Distritos Empresariais implantados no município, tal como dispõe os artigos 2º e 7º da Lei Municipal nº 5.238/2018.

Por fim, juntou-se ao processo legislativo, além do projeto de instalação da empresa beneficiária, a esmerilhada documentação exigida pelo artigo 6º da Lei Municipal nº 5.238/2018, *in verbis*:

*Art. 6º Os interessados na obtenção dos benefícios previstos nesta Lei, necessariamente pessoas jurídicas de direito privado, deverão apresentar projeto de instalação ou de transferência da empresa, mediante requerimento dirigido ao Prefeito Municipal, instruído com os seguintes documentos:*

*I – fotocópia autenticada do Ato Constitutivo, Estatuto ou Contrato Social e suas alterações, se houver, devidamente registrado na Junta Comercial em se tratando de sociedades comerciais, acompanhado, no caso de sociedade por ações, de documento de eleição de seus atuais administradores; inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedade civil, acompanhada de prova da diretoria em exercício; ou decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, em vigor, podendo ser apresentada versão consolidada, acompanhado de todas as alterações posteriores, se houver;*

*II – certidão negativa de protestos e de distribuição judicial, cível e criminal, relativas à empresa;*

*III – antecedentes criminais dos sócios/diretores, em seu último domicílio, nos últimos 05 (cinco) anos;*

*IV – comprovação de idoneidade financeira da empresa e de seus sócios/diretores, fornecida por uma ou mais instituições financeiras;*

*V – planta, memorial descritivo, orçamento e cronograma físico-financeiro das obras a serem edificadas, de acordo com o plano de negócios e expansão futura, cujos prazos deverão ser rigorosamente cumpridos, observando-se os limites do art. 9º, sob pena de reversão do imóvel ao município, independente de qualquer notificação e intimação;*

*VI – prova de regularidade previdenciária e fiscal perante a Fazenda Pública Federal, Estadual e Municipal;*

*VII – declaração contendo estudos e projetos visando estabelecer o número de empregos diretos que serão criados com a instalação da empresa, bem como indicando em que espaço de tempo esses empregos serão efetivamente criados;*

*VIII – fotocópia autenticada da cédula de identidade, ou da carteira de exercício profissional emitida pelos Órgãos criados por Lei Federal, nos termos da Lei 6.206/75, ou, ainda, da CNH instituída pela Lei nº 9.503/97 (com foto), e Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do(s) requerente(s).*

Em razão disso, estritamente sob o aspecto técnico-jurídico em análise, não há qualquer censura a ser realizada em face da matéria apresentada.



***Câmara Municipal de Garça***  
***Estado de São Paulo***  
***PROCURADORIA LEGISLATIVA***

Pelo exposto, não encontrou-se, pois, qualquer vício 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).