



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG Nº 40/2023

PROJETO DE LEI Nº 96/2023

INTERESSADO: Vereador Rafael José Frabetti

ASSUNTO: Encargo para doação de bem público

I. Projeto de Lei nº 98/2023, que altera a Lei nº 5.238, de 06 de julho de 2018, a fim de impossibilitar a locação ou arrendamento de imóveis recebidos em doação nos distritos empresariais e dá outras providências.

II. Observância dos requisitos impostos pela Lei Federal nº 8.666/93 e pelo art. 16, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Garça.

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, de autoria do Vereador Antonio Franco dos Santos “Bacana”, que tem por finalidade proibir a locação ou arrendamento de áreas públicas recebidas em doação do Município de Garça nos Distritos Empresariais.

Para tanto, argumenta o autor do Projeto que a atual condescendência da legislação municipal com a locação ou arrendamento de áreas públicas recebidas em doação “*vem gerando certos abusos por parte dos beneficiários, fazendo com que se valham de tal benefício para explorar os lotes recebidos em doação para especulação imobiliária*”.

Por tal motivo, o Parlamentar assevera que, “*tratando-se a doação de um incentivo ao desenvolvimento econômico e à geração de empregos, propomos que, no período compreendido entre a assinatura do Termo Provisório de Imissão na Posse e término do encargo, ficará vedada a locação ou o arrendamento das áreas recebidas em doação, sob pena de reversão do imóvel*”.

É a síntese do necessário.

Passo a opinar.

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



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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.

De outra banda, no que se tange a iniciativa do Projeto por parlamentar, não há qualquer óbice que impeça sua tramitação, já que a propositura não se imiscuiu em nenhuma das matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito, posto que não cria obrigações capazes de repercutir na estrutura do Poder Executivo ou na atribuição de seus órgãos, tampouco em regime jurídico de servidores públicos.

A matéria sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Executivo, por ser direito estrito, deve ser interpretada restritivamente. Nesse sentido é o entendimento pacífico do C. STF, ao interpretar o art. 61 § 1º da CF/88, como se infere dos precedentes a seguir:

“[...]”
As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.)
[...]



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...) (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001.)"

Essa é, inclusive, a tese firmada pelo STF, em sede de repercussão geral, ao julgar o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas:

"Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

No mesmo sentido os seguintes julgados do Pretório Excelso: ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-10-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006; RE 328.896, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 9-10-2009, DJE de 5-11-2009; ADI 2.392-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 28-3-2001, Plenário, DJ de 1º-8-2003; ADI 2.474, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-3-2003, Plenário, DJ de 25-4-2003; ADI 2.638, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-2-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006.

Destarte, as matérias em que verificamos iniciativa legislativa reservada ao Alcaide estão indicadas, taxativamente, no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, reproduzidas no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da própria Carta Estadual, e cuja leitura revela claramente que a propositura não trata dos assuntos arrolados, *in verbis*:

Art. 24. (...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)*



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Enfim, a propositura em análise não cria obrigações capazes de repercutir na estrutura do Poder Executivo ou na atribuição de seus órgãos e, tampouco, versa sobre regime jurídico de servidores públicos, tratando-se, pois, de encargos impostos à particulares que receberão em doação bem público da municipalidade.

Assim já se manifestou o C. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 11.695, de 09 de abril de 2018, de iniciativa parlamentar, que acrescentou o inciso V ao artigo 2º da Lei nº 11.361/2016, igualmente do Município de Sorocaba, incrementando o espectro de situações que autorizam a doação de bem imóvel público pelo chefe do Poder Executivo. Ampliação que não se desgarra do artigo 17, inciso I, alíneas b e f, da Lei federal nº 8.666/1993. Não configuração de ingerência do Poder Legislativo na esfera de competência da Administração Pública, tampouco de hipótese inédita de dispensa de licitação. Lei que inseriu inciso em normatização que já permitia a doação de imóvel municipal pelo Prefeito, o qual não fica, como não ficou jamais, compelido a efetivar aludido negócio jurídico. Não foram violados os princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Improcedência. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2184607-90.2018.8.26.0000; Relator: Geraldo Wohlers; Órgão Especial; Julgamento: 30/01/2019; Registro: 04/02/2019)

Por outro lado, 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 da Constituição Federal, senão vejamos:

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

Desta forma, ao se proibir a locação ou arrendamento por parte da empresas beneficiadas com a doação de imóveis públicos, durante o período de cumprimento dos encargos da doação, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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 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;

[...]

§ 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.

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.



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

No entanto, depois de decisão proferida pelo C. STF, 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 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.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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, não vale mais a limitação quanto ao destinatário das doações no caso de bens públicos de Estados e Municípios.

Possível, assim, a transferência à pessoas que não integrem a Administração Pública, a exemplo dos particulares.

Contudo, na hipótese em que o donatário for um particular, é regra pacificamente adotada a de que não pode haver doação de imóveis públicos sem a previsão de encargos de interesse público, a serem cumpridos pelo donatário com prazo determinado em lei, sob pena de reversão do bem ao Poder Público.

A respeito do tema, ensina 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. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Editora Dialética. 9ª Edição. 2012. p. 185) - g.n.

Na mesma linha, o art. 16, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Garça determina que a alienação de bens imóveis dependerá de autorização legislativa, sendo vedada a doação sem encargos:

Art. 16. Cabe a Câmara de Vereadores, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de interesse local, especialmente:

...

X - autorizar a alienação de bens imóveis, vedada à doação sem encargo;

Também é o que dispõe o § 4º do art. 17 da Lei nº 8.666/93:



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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.

Sabe-se, portanto, que é lícita a doação de bens imóveis pela Administração Pública à particulares, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos, dispostos no Art. 17 da Lei nº 8.666/1993, in verbis: **a)** existência de interesse público devidamente justificado; **b)** autorização legislativa; **c)** avaliação prévia; **d)** imposição de encargos ao donatário e o prazo para cumprimento; **e)** cláusula de reversão.

Posto isso, a doação de bens imóveis da municipalidade dependerá, invariavelmente, da imposição de encargos ao donatário e a fixação de prazo para cumprimento, sob pena de reversão.

Logo, o Projeto em análise se limita em impor um novo encargo às empresas beneficiadas com a doação de imóveis públicos, de modo a lhe proibir a locação ou arrendamento para terceiros durante o prazo para cumprimento dos encargos que lhe foram atribuídos.

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

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).