



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG Nº 49/2024
PROJETO DE LEI Nº 167/2024
INTERESSADO: Vereador Fabinho Polisinani
ASSUNTO: Doação de bem público

- I. Projeto de Lei nº 167/2024, que autoriza a doação de bem imóvel do Município para empresa com atividade empresarial.***
- II. Observância dos requisitos impostos pela Lei Federal nº 14.133/2021 e pela Lei Municipal nº 5.238/2018.***
- III. 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, por meio do qual o Chefe do Executivo busca autorização legislativa para proceder a doação dos lotes 01, 02, 03 e 04, da quadra “B” do Distrito Empresarial “Carlos Augusto Teixeira Pinto”, objeto das matrículas nº(s) 33.571, 33.572, 33.573, 33.574 do CRI local, à empresa “Adesiva Impressões de Etiquetas e Placas Ltda.”, inscrita no CNPJ nº 02.745.658/0001-58, para o desenvolvimento de suas atividades empresariais, nos termos do Plano apresentado à municipalidade.

Para tanto, argumenta o Chefe do Executivo que a “*donatária indicada teve sua solicitação analisada e aprovada pela Comissão dos Distritos Empresariais, conforme consta em ata da reunião daquele colegiado, realizada no dia 29 de julho de 2024 (cópia em anexo)*”.

Visando instruir a proposição, o autor do Projeto fez juntar ao expediente legislativo cópia integral 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.

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:



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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 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:



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

As hipóteses de doação ou transferência de bens públicos vêm sob a rubrica de “alienações” na Lei Federal nº 14.133/2021 (art. 76), que sobre o caso em análise traz as seguintes disposições:

Art. 76. 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 - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

[...]

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, 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. 76 da Lei de Licitações (e que não enquadram na situação em exame).

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.*



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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. Uma tal interpretação constituiria vedação aos Estados e Municípios de disporem 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.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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, sendo devidamente ratificada pela Comissão dos Distritos Empresariais.

Necessário, ainda, a prévia avaliação dos bens a serem doados, cujo laudo técnico, no presente caso, fora juntado ao processo legislativo pelo Chefe do Executivo, apontando o montante de, respectivamente, **R\$ 224.400,00**, **R\$ 239.000,00**, **R\$ 236.000,00** e **R\$ 223.500,00** para os lotes 01, 02, 03 e 04, da quadra “B” do Distrito Empresarial “Carlos Augusto Teixeira Pinto”

Por fim, podemos verificar que o caso se trata de dispensa de licitação, por envolver interesse público devidamente justificado, conforme disposto no § 6º do art. 76 da Lei n.º 14.133/2021:

Art. 76. [...]

...

§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em 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*:

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 n.º 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



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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. 76, § 6º, 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 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 esmerada 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;



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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.

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).