

## PARECER Nº 23110712/2023

Assunto: Legalidade e Conformidade do Projeto de Lei nº 38/2023 de Itaúna do Sul.

Resumo: Análise de legalidade do Projeto de Lei nº 038/2023, que propõe a transferência de um imóvel municipal, inicialmente concedido em regime de comodato sob a Lei Municipal nº 448/2005, para um novo beneficiário, com a imposição de encargos adicionais por um período de 10 anos, visando a geração de emprego e renda. Avaliação de conformidade do projeto com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, interesse público e economicidade. Análise de jurisprudência relevante e a legislação aplicável, incluindo as Leis Federais nº 8.666/1993 e 14.133/2021, bem como a Lei Municipal nº 1.466/2022. Análise de viabilidade de dispensa de licitação para a doação com encargos, a adequação dos encargos propostos e a consonância com as diretrizes de interesse público.

### **1. DOS FATOS**

Consultam-nos o Excelentíssimo Senhor Prefeito de Itaúna do Sul e os Excelentíssimos Senhores Vereadores sobre a legalidade e as implicações do Projeto Substitutivo ao Projeto de Lei nº 038/2023. Este projeto tem implicações significativas para a gestão e o aproveitamento de um imóvel público municipal, anteriormente cedido a particulares, e agora proposto para transferência a um terceiro.

O imóvel em questão foi originalmente cedido à EMPRESA E.M. DA SILVA - ITAÚNA ME, CNPJ 12.500.332/0001-14, sob as disposições da Lei Municipal nº 448/2005. Esta lei autorizava o Executivo Municipal a doar ou ceder imóveis urbanos ou rurais, firmar contratos de locação ou comodato com pessoas jurídicas, como forma de incentivo à instalação de indústrias e pequenas empresas. O objetivo primário era a elevação da renda municipal, geração de empregos e absorção da mão de obra local, além de coibir o êxodo populacional.

Foi firmado um termo de cessão em regime de comodato em 25/07/2011, estipulando que não haveria direito de retenção por melhorias e que a reversão do imóvel ao município ocorreria sem ônus. Durante a cessão,

ocorreu o que pode ser visto como uma “sucessão de empresa” para "MARIA DO CARMO SARMENTO CONFECÇÕES DO VESTUÁRIO", CNPJ 41.929.199/0001-14, sem anuência formal do município.

Também durante o período de cessão, o município não se opôs à construção de uma residência no terreno pelo cessionário, ampliando a complexidade da situação.

Em junho de 2022, a Câmara Municipal de Itaúna do Sul promulgou a Lei Municipal nº 1.466/2022, estabelecendo um marco legal com o propósito de regularizar a situação de imóveis públicos que estavam sendo utilizados por particulares. Esta lei representou um passo importante para formalizar e estruturar o uso, não só deste imóvel em questão, mas de todos os imóveis públicos em uso por particulares, de maneira que atendesse aos interesses públicos e às normativas municipais.

Avançando na mesma direção, o Projeto de Lei nº 038/2023, que é o foco da presente análise, propõe uma abordagem diferenciada para a regularização do imóvel específico inicialmente cedido à EMPRESA E.M. DA SILVA - ITAÚNA ME. **Diferente de uma mera regularização, o projeto sugere a transferência do imóvel para um terceiro, conforme estipulado na cláusula 5ª do termo original de cessão em comodato, além da regularização como doação com encargo, seguindo-se o marco legal de regularização de todos os imóveis públicos em posse de particulares.**

**Essencialmente, o Projeto de Lei nº 038/2023 vai além de apenas regularizar a situação jurídica do imóvel; ele redefine os termos de utilização, estabelecendo um mecanismo pelo qual a transferência da posse evolui para uma doação com encargos. Estes encargos, especificados para serem cumpridos ao longo de 10 anos, são determinantes para que, ao final deste período e mediante a efetiva observância das condições estipuladas, a doação se torne definitiva.**

Em resumo, o caso em questão envolve um programa de desenvolvimento econômico que, historicamente, não foi adequadamente fiscalizado. Atualmente, o município busca colocar em dia a situação deste e de outros imóveis semelhantes, através da aprovação de legislação de

caráter geral (lei 1466/2022) e específica quando for o caso, como é o caso do Projeto de Lei nº 038/2023.

É o relato do necessário. Passo a opinar.

## **2. DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

O princípio da legalidade, essencial no regime jurídico administrativo, impõe que as ações da Administração Pública tenham fundamento legal, estabelecendo um parâmetro de atuação estritamente vinculado à lei. **Diferentemente dos particulares, para quem o princípio da legalidade assegura a liberdade de fazer tudo que não é proibido, para a Administração e seus agentes, o princípio da legalidade estabelece um dever de agir somente conforme o expressamente autorizado por lei.**

Assim, **incentivos econômicos a empresas privadas de fins lucrativos devem ser estritamente autorizados por legislação específica e cumprir integralmente os requisitos nela estipulados.** A falta de aderência a esses preceitos acarreta a nulidade do ato administrativo e a responsabilização do gestor público.

A viabilidade e a funcionalidade da empresa beneficiada são fatores essenciais. Não seria admissível que o Poder Público incorresse em despesas com uma empresa incapaz de operar efetivamente e gerar retorno social.

Enfim, **a doação de bens públicos, para ser considerada lícita, necessita cumprir requisitos como autorização legislativa específica, avaliação prévia, procedimento licitatório como regra ou dispensa (nos casos excepcionais) e comprovação do atendimento ao interesse público.**

Portanto, **o princípio da legalidade exige que toda concessão de incentivos a empresas privadas esteja respaldada por uma base legal sólida e uma rigorosa análise da conformidade com os princípios administrativos e o interesse público, o que inclui, em última análise, a iniciativa de um projeto de lei autorizador.**

### 3. DA POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE INCENTIVOS PARA INSTALAÇÃO DE EMPRESAS PRIVADAS DE FINS LUCRATIVOS

A interpretação das normas jurídicas exige uma **abordagem sistemática**, reconhecendo que **o ordenamento jurídico é um conjunto harmônico e hierarquizado, com a Constituição no vértice**. Assim, **a compreensão adequada de qualquer norma jurídica deve considerar suas inter-relações com outras normas**.

A Constituição Federal, em sua essência, aborda a questão dos incentivos do Poder Público ao setor privado. Embora de forma sutil, a Carta Magna, em dispositivos como o artigo 70<sup>1</sup>, que trata de subvenções e renúncia de receitas, e o artigo 174<sup>2</sup>, que discorre sobre os incentivos do Estado ao setor privado, indica a admissibilidade de tais incentivos. Além disso, o artigo 3º inscreve entre os objetivos fundamentais da República a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza, sugerindo que incentivos à instalação de empresas se alinham a esses objetivos, como meio de gerar empregos e riquezas.

Além da Constituição, a legislação infraconstitucional também contempla a concessão de incentivos econômicos a entidades privadas lucrativas. Exemplos notáveis incluem os artigos 17 da Lei nº 8.666/93 e 76 da lei 14133/2021, que autoriza o Estado a doar bens públicos, além do artigo 7º do Decreto-lei nº 271/67<sup>3</sup>, que prevê a concessão de uso de terrenos públicos para fins de industrialização. Ademais, o Código Tributário Nacional, em seus artigos 176 e 179, aborda a isenção de tributos.

---

<sup>1</sup> Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária

<sup>2</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

<sup>3</sup> Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Assim, a conclusão preliminar é que, **à luz dos princípios constitucionais e legais, o ordenamento jurídico brasileiro não veda a concessão de incentivos econômicos a empresas privadas de fins lucrativos como estratégia de desenvolvimento municipal.**

Contudo, é imperativo que tais incentivos respeitem uma série de princípios fundamentais do ordenamento jurídico, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; os princípios da administração pública; a obrigatoriedade de licitação como regra; a igualdade; e os princípios decorrentes do ordenamento, como finalidade, proporcionalidade e motivação.

Desta forma, **embora os incentivos a empresas privadas sejam permitidos, eles devem atender rigorosamente aos princípios que regem a Administração Pública e aos requisitos estabelecidos pela legislação, sob pena de invalidade do ato e responsabilização do agente público envolvido.**

#### **4. DO INTERESSE PÚBLICO NA CONCESSÃO DE INCENTIVOS PARA INSTALAÇÃO DE EMPRESAS PRIVADAS DE FINS LUCRATIVOS**

A concessão de incentivos à instalação de empresas privadas de fins lucrativos **é guiada pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.** Esse princípio é fundamental e está intrinsecamente ligado a diversas normas que permitem incentivos a empresas privadas lucrativas. **O interesse público é caracterizado pelo bem comum da coletividade, transcendendo os interesses individuais ou de grupos específicos.**

Como já abordado, a Constituição Federal, em seus diversos dispositivos, sinaliza para a possibilidade de o Poder Público conceder incentivos ao setor privado. Estes dispositivos incluem menções a subvenções, aplicação de recursos públicos por entidades privadas e a promoção de incentivos pelo Estado ao setor privado. Além disso, **a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza, objetivos fundamentais da República, sugerem que incentivos à instalação de empresas contribuem para esses fins.**

Na legislação infraconstitucional, observamos dispositivos que preveem a possibilidade de o Poder Público conceder incentivos econômicos a entidades privadas lucrativas. Estes incluem a Lei nº 4.320/64, que abre possibilidade de concessão de incentivos econômicos, e a Lei nº 8.666/93, que autoriza o Estado a doar bens públicos. Além disso, o Código Tributário Nacional dispõe sobre isenção de tributos como forma de incentivo.

Portanto, conclui-se que, segundo a Constituição e a legislação infraconstitucional, o ordenamento jurídico brasileiro permite a concessão de incentivos econômicos a empresas privadas lucrativas. Contudo, esses incentivos devem atender a uma série de princípios fundamentais, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. **Os incentivos devem visar o interesse geral da coletividade**, e não apenas interesses particulares.

Em relação à concessão de benefícios para instalação de empresas privadas, identificam-se diversos interesses: o do empresário, o aumento de receitas públicas e a geração de empregos. **Enquanto o interesse do empresário é particular, o aumento de arrecadação e a geração de empregos podem ser considerados de natureza pública.**

Assim, o Estado deve cercar-se de garantias para assegurar que o interesse público prevaleça, estabelecendo garantias legais e contratuais com os beneficiários. **Estas garantias devem incluir o funcionamento da empresa por um período determinado e a geração de um número específico de empregos.**

Conclui-se que **os incentivos econômicos a empresas privadas lucrativas só podem ser concedidos se atenderem ao interesse público de toda a sociedade e se houver uma contraprestação por parte dos beneficiários, expressa em lei ou em condições concretas de execução.**

A proporção entre os benefícios concedidos e a contraprestação oferecida pelo beneficiário deve ser analisada em cada caso concreto, com base nos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e economicidade. Assim, **é imprescindível garantir a relação custo/benefício entre os incentivos**

**oferecidos e as contraprestações justifica a existência de interesse público.**

Portanto, ao considerar a concessão de incentivos a empresas privadas lucrativas, **o Município deve utilizar, preferencialmente, a concessão real de uso, que é menos onerosa e mais vinculada ao cumprimento dos objetivos estabelecidos. A doação, sendo mais onerosa e resultando na transferência da propriedade, deve ser utilizada apenas quando houver garantias concretas do cumprimento dos objetivos de interesse público.**

Especificamente **no que se refere ao Projeto de Lei nº 38/2023, de acordo com os documentos apresentados, o Projeto de Lei nº 38/2023 propõe a transferência direta da cessão (dispensa de licitação) de um imóvel público para um novo beneficiário privado<sup>4</sup>. Este processo está condicionado ao cumprimento de encargos específicos por um período de dez anos, após o qual a transferência da propriedade poderá se tornar definitiva.**

A partir da documentação analisada, observa-se que o projeto tem como objetivo fundamental **reativar um imóvel que, nos últimos dias, não estava sendo utilizado de maneira a maximizar seu potencial para o benefício público.** A transferência proposta, condicionada ao cumprimento de encargos voltados para a geração de emprego e desenvolvimento econômico,

---

<sup>4</sup> Especificamente sobre a origem da cessão que culminou com o projeto de lei em análise, é pertinente ponderar que, de acordo com o termo de cessão firmado e a legislação vigente na época, especificamente a Lei Municipal nº 448/2005, a cessão originária do imóvel já havia sido realizada por meio de dispensa de licitação. Este fato, documentado nos registros do processo, indica que a transferência inicial do imóvel para o uso privado ocorreu sob um regime diferenciado, o que é uma prática permitida em certas circunstâncias, especialmente quando se trata de promover desenvolvimento econômico e social.

Esta dispensa de licitação na cessão originária, realizada sob o amparo da Lei nº 448/2005, reflete as políticas e prioridades do município de Itaúna do Sul naquele período. A lei, em seu contexto, foi projetada para facilitar a instalação de empresas e a promoção de atividades econômicas que poderiam contribuir significativamente para o bem-estar da comunidade local. Assim, a cessão sem licitação foi fundamentada na percepção de que tais medidas eram necessárias para alcançar os objetivos de desenvolvimento econômico pretendidos.

A análise deste aspecto histórico é crucial para entender o contexto dentro do qual o Projeto de Lei nº 38/2023 está inserido.

sugere uma intenção de **alinhar o uso do imóvel com os interesses mais amplos da comunidade de Itaúna do Sul.**

Os encargos impostos ao futuro beneficiário, caso seja aprovado, conforme detalhados nos documentos do projeto, incluem **a operação do imóvel com atividades econômicas que sejam inéditas no município e que tragam benefícios à população local.** Isso aponta para um **esforço em garantir que o uso do imóvel público contribua significativamente para a economia local, não apenas em termos de geração de empregos, mas também na diversificação das atividades econômicas disponíveis na região.**

Ademais, conforme indicado nos documentos, o projeto está alinhado com o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. A estrutura do projeto sugere que os benefícios esperados para a comunidade como um todo são considerados mais importantes do que os interesses particulares do beneficiário privado.

Portanto, com base na análise dos documentos relacionados ao Projeto de Lei nº 38/2023 e considerando os princípios de interesse público, pode-se concluir que **o projeto apresenta uma tentativa legítima de promover o uso eficiente de um imóvel público de maneira que atenda às necessidades e objetivos da coletividade de Itaúna do Sul. A condição de cumprimento de encargos específicos pelo beneficiário privado reforça o compromisso do projeto em assegurar que o imóvel sirva aos interesses gerais da comunidade, alinhando-se aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a administração pública.**

## **5. DA EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA IMPESSOALIDADE**

Em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da impessoalidade é de obediência obrigatória pelos administradores públicos. Este princípio, que é um corolário do princípio da igualdade, exige que

os atos da Administração Pública sejam sempre imparciais, tratando todos os administrados de forma objetiva e isonômica, sem favoritismos ou discriminações.

A concessão de benefícios a determinadas empresas privadas lucrativas, se feita de maneira arbitrária, viola os princípios da igualdade e da impessoalidade. Entretanto, quando há um interesse público na concessão destes benefícios, o ordenamento jurídico estabelece mecanismos para assegurar que a concessão não represente privilégios.

Um desses mecanismos é o processo licitatório prévio. A Constituição Federal, no artigo 37, XXI, estabelece o princípio da obrigatoriedade do processo licitatório para contratação com o Poder Público. Assim, para que a concessão de incentivos econômicos a empresas privadas lucrativas seja lícita e não viole os princípios da igualdade e da impessoalidade, ela deve ser precedida, em regra, de um processo licitatório.

Além disso, o Decreto-lei nº 3.365/41, ao tratar da cessão de imóveis para a criação de distritos industriais, exige um cadastro prévio das empresas interessadas e um processo licitatório para garantir isonomia e impessoalidade.

Embora **a Constituição Federal e a Lei de licitações prevejam a possibilidade de inexigibilidade ou dispensa de licitação em certos casos, essas exceções devem corresponder estritamente aos casos previstos em lei. O artigo 17 da Lei nº 8.666/93, por exemplo, prevê que a doação de bens públicos pode ter a licitação dispensada em caso de interesse público justificado. Contudo, é importante frisar que o interesse público que justifica a dispensa de licitação deve ser algo além do interesse comum inerente ao instituto da doação. Deve ser um interesse público específico que justifique a urgência da situação.**

Portanto, quando o Poder Público pretende conceder incentivos a empresas privadas lucrativas, **deve realizar, como regra, um certame licitatório, detalhando todos os incentivos, contraprestações exigidas dos beneficiários e requisitos para habilitação.** A inexigibilidade ou dispensa de licitação deve ser aplicada apenas nos casos previstos em lei e, nesses casos,

a Administração Pública deve formalizar um procedimento que demonstre a existência real das causas para tal dispensa ou inexigibilidade.

**Na análise da aderência aos princípios da igualdade e da impessoalidade no contexto do Projeto de Lei nº 38/2023 de Itaúna do Sul, é essencial considerar certos aspectos excepcionais que podem justificar a abordagem adotada pelo projeto.**

**Primeiramente, o fato de o atual possuidor estar disposto a entregar o imóvel de forma amigável, evitando assim um processo de reversão mais complexo e potencialmente litigioso, representa uma justificativa excepcional.** Esta disposição amigável pode ser vista como uma resposta aos desafios e erros cometidos durante a cessão original, como a construção não autorizada de uma casa e a mudança da empresa sem a devida anuência municipal. Tais erros, embora representem desvios do uso inicialmente previsto para o imóvel, também abrem caminho para uma solução prática que visa corrigir e redirecionar o uso do imóvel para fins que estejam alinhados com o interesse público.

Além disso, **a clareza dos encargos impostos ao novo beneficiário, particularmente no que se refere ao número de empregos a serem gerados e à atividade econômica a ser desenvolvida, reforça o alinhamento do projeto com o interesse público. Estes encargos garantem que o uso do imóvel contribuirá significativamente para o desenvolvimento econômico local e para a geração de emprego, beneficiando a comunidade de Itaúna do Sul como um todo.**

**A inclusão de uma cláusula de reversão no projeto também é um fator crucial. Esta cláusula assegura que, em caso de não cumprimento dos encargos estipulados, o imóvel retornará ao patrimônio público. Tal medida funciona como uma salvaguarda importante, garantindo que o imóvel não seja desviado de seu propósito de servir ao interesse público.**

Dessa forma, embora o projeto possa parecer, à primeira vista, divergir do procedimento padrão de licitação, **a análise dos aspectos excepcionais e específicos deste caso indica que o Projeto de Lei nº**

**38/2023 pode estar, de fato, em conformidade com os princípios da igualdade e da impessoalidade. A abordagem adotada pelo projeto parece ser uma resposta direcionada e contextualizada aos desafios únicos enfrentados pelo município em relação a este imóvel específico, visando corrigir erros passados e garantir que o imóvel seja utilizado de forma a maximizar o benefício para a comunidade.**

Ainda no contexto do Projeto de Lei nº 38/2023 de Itaúna do Sul, é relevante **considerar a jurisprudência** que aborda a dispensa de licitação em situações específicas, especialmente quando a doação de bens públicos está em jogo.

**Julgados de tribunais superiores têm reconhecido a possibilidade de dispensa de licitação para a doação de bens públicos, desde que haja uma justificção robusta do interesse público envolvido.**

Por exemplo, em um caso julgado pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul (TJ-MS), foi reconhecida a **legalidade da doação sem licitação devido à comprovação do interesse público, em conformidade com o art. 17, § 4º, da Lei n. 8.666/93**. Este julgamento ressalta que não há nulidade na doação quando as provas demonstram que a doação visava gerar empregos, arrecadar tributos e viabilizar o desenvolvimento econômico local, trazendo benefícios significativos à sociedade e ao crescimento do município. Vejamos:

E M E N T A – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DOAÇÃO – SEM LICITAÇÃO – POSSIBILIDADE – COMPROVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO – ART. 17, § 4º, DA LEI N. 8.666/73 – RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. Segundo o § 4º do art. 17 da Lei n. 8.666/93: "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;" **Não há falar em nulidade da doação, quando as provas constantes dos autos, demonstram que a referida doação teve por finalidade gerar empregos, arrecadar tributos e viabilizar o desenvolvimento econômico local, ou seja, ocasionando verdadeiro benefício à sociedade, a proporcionar o crescimento do Município.**

(TJ-MS - AC: 08014315120148120029 MS 0801431-51.2014.8.12.0029, Relator: Des. Vladimir Abreu da Silva, Data de Julgamento: 06/02/2017, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 08/02/2017) (grifei)

Outro julgamento relevante do TJ-MS destaca que a doação de área pública a particulares, quando feita com encargos e com interesse público devidamente justificado, preenche os requisitos legais para a dispensa de licitação. Este entendimento reforça a noção de que, sob certas condições, é legal e adequado dispensar o procedimento licitatório em favor da consecução de objetivos de interesse público mais amplos.

E M E N T A – APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DOAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA PARA PARTICULAR. PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. AVALIAÇÃO ANTECEDENTE. DOAÇÃO FEITA COM ENCARGO. INTERESSE PÚBLICO DEVIDAMENTE JUSTIFICADO. PREENCHIMENTOS DOS REQUISITOS LEGAIS PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO. DOAÇÃO LEGAL. AUSÊNCIA DE ATO ÍMPROBO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. O art. 17, § 4º, da Lei n. 8.666/93, estabelece que a doação de bem público a particulares, com encargo, não dependerá de licitação quando houver interesse público devidamente justificado, bem como quando preenchidos os demais requisitos previstos no art. 17, I, daquele diploma normativo. Configurada a doação legal de bem público a particular, não há falar em condenação dos apelados por ato de improbidade administrativa, visto que não houve conduta que malferisse quaisquer princípios da administração.

(TJ-MS - AC: 08006926920148120032 MS 0800692-69.2014.8.12.0032, Relator: Des. Sérgio Fernandes Martins, Data de Julgamento: 27/03/2018, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 28/03/2018)

Da mesma forma, um **recurso especial analisado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) enfatizou a legalidade da doação com encargo de imóveis públicos, mediante dispensa de licitação, quando há claro interesse público na geração de emprego e renda. O caso em questão demonstra que, quando a doação atende a objetivos públicos específicos e está de acordo com a legislação vigente, a dispensa de licitação é uma ferramenta válida e legal.** Vejamos um trecho da r. Decisão:

RECURSO ESPECIAL Nº 1932653 - TO (2021/0109440-9) Trata-se de Recurso Especial, interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS, mediante o qual se impugna acórdão, proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, assim ementado: "APELAÇÃO. AÇÃO DE REVERSÃO E CANCELAMENTO DE ESCRITURA DE DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO. ENCARGOS DE DOAÇÃO CUMPRIDOS PELA EMPRESA DONATÁRIA.

PRESENÇA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A ALIENAÇÃO. FORMALIDADES LEGAIS CUMPRIDAS. **DISPENSA DE LICITAÇÃO BASEADA EM LEI E NO INTERESSE PÚBLICO. ARTIGO 17, § 4º, DA LEI 8.666/93. RECURSO IMPROVIDO.** 1. A Lei Municipal 721/1995 estabeleceu claramente a possibilidade de doação dos imóveis às empresas mediante projeto de instalação aprovado pelo Município, através da Secretaria da Indústria e Comércio (artigo 4º), tendo sido expedido o Decreto 783/99 regulamentando a forma de doação com encargo dos imóveis, cumprindo a empresa apelada com todos os requisitos legais, inclusive contando com parecer favorável expedido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, restando cumpridos todos os encargos de doação pactuados. 2. **Sob esse enfoque mostra-se possível a doação com encargo, mediante dispensa de licitação, quando evidenciado o interesse público na geração de emprego e renda, estimulando o desenvolvimento social, hipótese que encontra abrigo no artigo 17, § 4º, da Lei Federal 8.666/93.** 3. **Recurso improvido"** (fl. 318e). (...) Brasília, 25 de maio de 2021. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES Relatora

(STJ - REsp: 1932653 TO 2021/0109440-9, Relator: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de Publicação: DJ 27/05/2021) (destacou-se)

**Esses precedentes jurisprudenciais, cujo entendimento me filio, deixa claro que, no caso do Projeto de Lei nº 38/2023, a dispensa de licitação pode ser considerada válida, se considerado que os critérios de interesse público estejam claramente justificados e documentados.** Nesse sentido, **a entrega amigável do imóvel pelo atual possuidor, visando evitar um processo de reversão mais complexo e as circunstâncias excepcionais decorrentes de desvios na utilização anterior do imóvel, podem constituir uma justificativa para a dispensa de licitação.** Além disso, **a definição clara de encargos, o compromisso com a geração de empregos e a presença de uma cláusula de reversão reforçam o alinhamento do projeto com os interesses públicos, justificando a abordagem adotada e proporcionando uma base legal para a dispensa do processo licitatório.**

## **6. NECESSIDADE DE FISCALIZAÇÃO EFETIVA DOS BENS PÚBLICOS CEDIDOS A PARTICULARES**

Por fim, não menos importante é uma abordagem recomendatória em relação a fiscalização do uso dos imóveis públicos por particulares.

A administração pública, abrangendo todos os seus poderes, tem a obrigação inerente de assegurar que o uso de bens públicos por particulares ocorra estritamente dentro dos marcos legais e regulatórios estabelecidos. É imperativo que o Município de Itaúna do Sul mantenha um controle rigoroso e efetivo sobre a utilização de seus imóveis cedidos, evitando que se perpetuem situações em que o uso destes bens ocorra à margem da legislação ou de forma contrária aos interesses públicos.

A fiscalização ativa e contínua é essencial para garantir que os objetivos pelos quais os imóveis foram cedidos a particulares sejam efetivamente cumpridos. A ausência de fiscalização adequada não apenas falha em salvaguardar os interesses públicos, mas também abre precedentes para o uso indevido ou ineficiente dos bens públicos. Esta falha é inadmissível, especialmente quando consideramos que a única justificativa legítima para a cessão de imóveis públicos a particulares é o benefício tangível à coletividade.

O uso de imóveis públicos por particulares deve estar intrinsecamente ligado ao benefício coletivo, manifestado na geração de empregos, na promoção de rendas e na contribuição para as divisas do município. Qualquer cessão que não resulte nestes benefícios diretos falha em sua finalidade essencial e deve ser reavaliada e corrigida imediatamente.

Parece ser com esta missão que o Município de Itaúna do Sul, abrangendo tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo, estabeleceu um marco legal regulatório através da Lei Municipal nº 1466/2022. Esta legislação representa um esforço consciente para estruturar e formalizar o uso de imóveis públicos por entidades privadas, assegurando que tal uso esteja alinhado com os interesses coletivos e os objetivos estratégicos do município.

Com efeito, a Lei nº 1466/2022 introduziu critérios claros e procedimentos específicos para a cessão e uso de imóveis públicos. Ela visa estabelecer um equilíbrio entre os interesses privados dos cessionários e os interesses públicos da comunidade de Itaúna do Sul. Este marco legal é essencial para garantir que os benefícios da cessão de imóveis públicos - como a geração de empregos, o estímulo à economia local e o aumento da renda municipal - sejam efetivamente realizados.

O Projeto de Lei nº 38/2023 de Itaúna do Sul aborda uma questão prática e urgente relacionada à gestão de um imóvel público anteriormente cedido a particulares. Em vez de seguir o procedimento padrão de reversão do imóvel ao município, conforme o Art. 8º da Lei 1466/2022, ou optar pela regularização do termo de cessão a título precário como indicado no Art. 9º da mesma lei, o projeto escolhe um caminho direcionado à resolução mais ágil do impasse, propondo a utilização da cláusula 5º do termo de cessão original, que permite a transferência da cessão do imóvel ao município com autorização deste<sup>5</sup>. Paralelamente, aplica-se os critérios da Lei 1466/2022, mas estabelecendo um novo prazo de 10 anos para o cumprimento dos encargos pelo novo beneficiário.

Ao que tudo indica pelo contexto do processo, não há nenhuma possibilidade de retomada das atividades pelos atuais cessionários, par que seja possível uma regularização precária com base no artigo 9º da lei 1466/2022, Então, o conteúdo do projeto de lei, embora não represente uma solução inovadora em termos de políticas públicas, parecer ser uma alternativa pragmática para lidar com a situação atual do imóvel. Ao que se depreende de todo o contexto, o projeto visa evitar os atrasos e complicações potenciais associados ao processo de reversão, buscando uma solução que permita um retorno mais rápido e eficiente do imóvel ao uso produtivo em benefício do município.

Em conclusão, enquanto o Projeto de Lei nº 1466/2022 representa um esforço conjunto dos poderes Executivo e Legislativo do Município de Itaúna do Sul para regularizar os imóveis público em uso por particulares, bem como, a situação específica do projeto de lei 38/2022, é crucial enfatizar a necessidade de uma fiscalização efetiva dos imóveis públicos em uso por particulares. Este aspecto não deve ser relevado, independentemente das medidas adotadas.

A fiscalização contínua e rigorosa destes imóveis é um componente fundamental para assegurar que seu uso esteja alinhado com os

---

<sup>5</sup> CLÁUSULA 5ª - O COMODATÁRIO não poderá, transferir, nem ceder, a terceiros, o presente Contrato de Cessão, em Sistema de Comodato, sem o expreso consentimento da COMODANTE.

interesses públicos e as políticas de desenvolvimento municipal. A ausência de uma supervisão adequada pode resultar em desvios do propósito original da cessão, potencialmente levando a um uso ineficiente ou inadequado dos recursos públicos, como ocorreu no caso em tela.

## 7. CONCLUSÃO

Após uma análise minuciosa e detalhada do Projeto de Lei nº 038/2023, em consonância com os princípios jurídicos fundamentais e as normas aplicáveis, **conclui-se que, do ponto de vista jurídico e com base nos documentos que compõem o processo administrativo, o projeto apresenta legalidade, estando, portanto, apto a ser apreciado pela Colenda Câmara Municipal de Itaúna do Sul.**

A proposta do projeto está alinhada com os preceitos da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 14.133/2021, respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, **a iniciativa demonstra uma preocupação genuína com o interesse público, focando na geração de emprego e renda e no desenvolvimento econômico local, o que é fundamental para a validação de qualquer transferência de bens públicos para entidades privadas.**

A abordagem escolhida para a transferência do imóvel — doação com encargos — se justifica pela necessidade de uma resolução mais ágil e menos onerosa para o município, evitando processos de reversão prolongados e judicialização desnecessária. Esta solução prática também responde aos erros identificados durante a cessão original, propondo uma nova fase de utilização do imóvel com benefícios claros e mensuráveis para a comunidade.

É importante salientar que **a dispensa do procedimento licitatório no caso em análise encontra respaldo em precedentes judiciais e está fundamentada na demonstração de interesse público devidamente justificado, conforme estabelecido no § 4º do art. 17 da Lei nº 8.666/93.**

Adicionalmente, é importante destacar na conclusão que o Projeto de Lei nº 038/2023 **se revela extremamente vantajoso para o Município de Itaúna do Sul. A proposta não apenas alinha-se às exigências legais e aos interesses públicos, mas também adiciona uma nova dimensão de benefícios para a comunidade local ao estabelecer mais 10 (dez) anos de encargos sobre o imóvel em questão.**

**Esses encargos adicionais são fundamentais para assegurar que o imóvel continue a contribuir significativamente para a geração de emprego e renda no município. Ao impor a obrigação de manter atividades econômicas que sejam inéditas e benéficas para a população local, bem como garantir a criação e manutenção de empregos formais para os munícipes, o projeto demonstra um compromisso com o desenvolvimento econômico sustentável e com o bem-estar social da comunidade.**

Portanto, **além de estar juridicamente embasado e em conformidade com os princípios administrativos relevantes, o Projeto de Lei nº 038/2023 representa uma oportunidade estratégica para o Município de Itaúna do Sul revitalizar e otimizar o uso de um bem público, direcionando-o para fins que trarão benefícios tangíveis e de longo prazo para toda a coletividade.**

Concluindo, é imperativo destacar a importância da fiscalização efetiva dos bens públicos cedidos a particulares. A ausência de um controle rigoroso e contínuo sobre a utilização destes imóveis cedidos pode resultar em desvios de finalidade e na inobservância dos interesses públicos. Esta fiscalização assegura que os objetivos inicialmente vislumbrados na cessão do bem, como a geração de emprego e renda e o desenvolvimento econômico local, sejam efetivamente atingidos. Portanto, recomenda-se que, paralelamente à implementação do Projeto de Lei nº 038/2023 e da lei 1466/2022, sejam adotadas medidas administrativas robustas para monitorar o cumprimento dos encargos impostos ao beneficiário, garantindo, assim, a adequada administração do patrimônio público e a efetiva realização do interesse público subjacente à cessão do imóvel.

Em síntese, o projeto de lei apresenta um equilíbrio entre a observância das normativas legais e a busca pelo desenvolvimento social e econômico do município. **Com base nesta avaliação jurídica, o projeto atender ao princípio da legalidade, do interesse público e da moralidade, estando apto para deliberação e votação pela Câmara Municipal.**

É o parecer.

Itaúna do Sul, 23 de novembro de 2023.

**Oséias Andrade Braga**

CRA N° 200.773  
OAB-PR N° 46.659