



À

Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final da Câmara Municipal de Bom Despacho

Projeto de Lei n.º 69/2023

Relatório

Após emissão de parecer desta relatoria na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls. 45/55) novos documentos foram juntados ao Projeto de Lei n.º 69/2023.

Passou a compor os autos o Of. n.º 544/2023/GPBCN (fls. 57) composto dos documentos que fundamentaram a decisão de doação e o envio da propositura (fls. 58/96), ofícios do Vereador Vinícius Pedro convidando representantes de entidades e do Poder Executivo para participar de reunião tendo como pauta a matéria do Projeto de Lei n.º 69/2023, demais documentos sobre a empresa Grupo Life Participações LTDA. e o Of. n.º 553/2023/GPCN de autoria do Chefe do Poder Executivo com alguns documentos anexos.

No último ofício incluído, o Prefeito Municipal assegura que a desapropriação para fins de doação a particular está respaldada pela legalidade e constitucionalidade, apresentando os argumentos que sustentam essa posição.

Em síntese, é o relatório.

Parecer

O Projeto de Lei n.º 69/2023 tem por objetivo autorizar a doação de um terreno com 15 hectares pertencente ao patrimônio público municipal à empresa Grupo Life Participações LTDA. inscrita no CNPJ n.º 37.055.792/0001-01, para a implantação de uma fábrica da Cervejaria Laut em Bom Despacho.

O imóvel foi objeto de desapropriação anterior realizada através de declaração de utilidade pública, nos termos do Decreto n.º 10.082, de 25 de outubro de 2023 do Prefeito Municipal de Bom Despacho. Assim, o entendimento é de que a doação pretendida é ilegal e inconstitucional por contrariar as normas federais sobre o tema, especialmente sobre a alienação de bens imóveis públicos e a desapropriação.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO/MG



No Of. nº 553/2023/GPBCN o Prefeito se posiciona pela legalidade e constitucionalidade da desapropriação para fins de doação a particular visando o desenvolvimento econômico deste município. Alega que “a Lei 4.132/62 e o Decreto 3.365/41 não podem ser interpretados de maneira restritiva, mas pelos princípios interpretativos de rol exemplificativo – interpretação extensiva – taxatividade mitigada, não havendo vedação expressa quanto a desapropriação de terreno para doação para particular, restado demonstrado o interesse público voltado ao desenvolvimento econômico do município.”

Para fundamentar seu entendimento, o Chefe do Poder Executivo juntou um estudo científico publicado pela USP em 2012. Porém, é primordial enfatizar que se trata de uma publicação feita no sistema e-Disciplinas, ou Moodle da Universidade de São Paulo, o qual constitui-se em um ambiente virtual de aprendizagem de apoio à graduação e à pós-graduação. A publicação não traz muitas informações, mas possivelmente trata-se de um trabalho de conclusão de curso feito por alunos da instituição de ensino. Ou seja, não pode, sob nenhuma hipótese, ser considerada como uma das fontes do Direito, muito menos para fundamentar a decisão de um Gestor Público.

Adicionalmente, o referido documento aparenta se apoiar na premissa de que, uma vez demonstrado o interesse público, a doação neste cenário seria autorizada. O interesse público deve ser o alicerce fundamental de todas as decisões de um Administrador Público. Logo, não é coerente utilizá-lo precisamente como uma exceção para viabilizar a doação de um bem imóvel que foi objeto de desapropriação. É inconcebível a ideia de utilizá-lo como justificativa para se furtar a obedecer a um comando legal, o que comprometeria a integridade e a consistência dos atos da Administração.

Mesmo se concedêssemos validade ao estudo acadêmico citado pelo Prefeito, o parecer anterior não concluiu pela proibição da desapropriação de bens imóveis destinados ao desenvolvimento de atividades empresariais ou à instalação de distritos industriais. Tal procedimento é plenamente admissível e respaldado pela legislação. O que é vedado ao gestor público é a subsequente doação desse imóvel a particular. A alienação do bem deve ocorrer por meio das formas autorizadas por lei e a doação não é uma delas.

No âmbito público não existe espaço para liberdades interpretativas da lei, mesmo se alcançado o interesse público. O agente da Administração está estritamente vinculado à conformidade com as prescrições legais que lhe são impostas ou autorizadas. Deve sempre atuar



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO/MG



em conformidade ao que a lei lhe impõe ou lhe autoriza, somente podendo agir *secundum legem*. Apenas no campo das relações entre particulares é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe.

O Princípio da Legalidade, no âmbito da Administração Pública, impera ao determinar que gestor deve sempre pautar sua conduta de acordo com as disposições legais aplicáveis. Como dito, no contexto particular é permitido realizar tudo aquilo que a lei não veda. Na esfera pública, por outro lado, qualquer ato é rigidamente balizado pelas normas jurídicas, consolidando-se como um fundamento essencial para a legalidade e legitimidade na gestão administrativa. Portanto, as leis citadas jamais podem ser interpretadas como estabelecendo um “rol exemplificativo”, nos termos do que foi alegado pelo Prefeito.

O Prefeito, Sr. Bertolino, apresentou como anexo a Consulta ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, PROCESSO Nº 00347e22 PARECER Nº 00082-22. O documento trata de assunto diverso. Como já dito, a doação de bem imóvel público a um particular não é proibida por lei, existindo casos em que esse ato está revestido de regularidade e legalidade. É relevante observar que, no único momento em que a resposta à consulta abordou a questão da desapropriação, a Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) afirmou que:

Frise-se que no que diz respeito ao segundo questionamento, depreende-se que o mesmo não apresenta contornos jurídicos a serem enfrentados por esta Assessoria Jurídica, na medida em que envolve matéria eminentemente orçamentaria/contábil/técnica, inerente à escrituração contábil e patrimonial dos institutos da aquisição, doação ou cessão de bens através de compra e/ou desapropriação, bem como da sua doação ou cessão de uso para terceiros, seja para pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Portanto, esse entendimento da Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia não contesta ao entendimento firmado no parecer anterior dessa relatora, por não tratar do mérito da questão. Não obstante, o documento serve de base para demonstrar que uma série de outras formalidades não foram atendidas pelo Poder Executivo Municipal de Bom Despacho e toda a documentação juntada a este Projeto de Lei comprova as falhas e omissões.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO/MG



O Prefeito, Sr. Bertolino, ao final do seu ofício apresentou quatro links (URL) afirmando ter colacionado “ainda outras Leis e entendimentos que ratificam a possibilidade de desapropriação e doação em mesmo ato, podendo ser utilizados por analogia”. Com todo respeito, mais uma vez o Prefeito Municipal parece ter se confundido sobre o tema central abordado.

Foi citada a Lei nº 3.071/1955 do Estado de São Paulo. Como é possível observar, a norma trata de desapropriação de imóvel por utilidade pública e doação. A doação foi feita para entidade denominada “Sanatório Santa Cruz”, a qual não menciona ser empresa privada ou se pertencente à Administração Direta ou Indireta. Ademais, o fato de existir uma legislação permitindo a doação de um imóvel que foi objeto de desapropriação não torna o ato legal. Estaríamos, nessa hipótese, diante de uma legislação eivada de ilegalidade e inconstitucionalidade.

A Lei nº 18.437/2022, do Estado de Santa Catarina, trata de uma doação de um ente a outro (Estado de Santa Catarina doando ao Município de Joinville), ou seja, não é uma doação a um particular. Ademais, não parece se tratar de imóveis objetos de desapropriação anterior.

O link sobre a Lei nº 1392/1966 de Jundiaí-SP leva a norma diversa. De qualquer forma, trata-se de lei revoga as Leis nº 1.076/63 e nº 1.080/63, que declaravam como de utilidade pública a sociedade beneficente e recreativa Itupeva e a Corporação Musical Lyra Itupevense, situadas no então distrito de Itupeva. A Lei nº 1.401/1966 de fato trata da desapropriação e autorização de doação para a Inspetoria Salesiana do Sul do Brasil, para que nelas serem construídas dependências destinadas a um Centro de Assistência e Cultura. Novamente, não é possível determinar se estamos diante de uma entidade pertencente à Administração Direta ou Indireta. Convém salientar novamente que a existência de lei que permite a doação de um imóvel previamente desapropriado não legitima automaticamente o ato. Nessa situação, poderíamos estar diante de uma legislação permeada por ilegalidade e inconstitucionalidade.

Neste contexto é oportuno citar o notório caso no qual o Tribunal de Justiça de São Paulo determinou que a Volkswagen restituísse o terreno onde construiu sua fábrica de motores em São Carlos, uma área doada pela Prefeitura¹. Embora o processo esteja em andamento, atravessando fases recursais, ele destaca a seriedade da situação. À época da decisão judicial, a

¹ <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ribeirao/ri2710199901.htm>



fábrica já estava construída há 3 (três) anos, e o investimento total realizado pela empresa na década de 90 totalizou R\$270 milhões. Atualizando esse montante pelo IGP-M, equivaleria hoje a mais de R\$2 bilhões. Não obstante, a decisão do Poder Judiciário reiterou a ilegalidade da concessão do terreno à empresa. Vale destacar que a doação foi devidamente aprovada pela Câmara Municipal do Município, o que, evidentemente, não conferiu legalidade ao ato.

O entendimento doutrinário analisado converge integralmente para essa perspectiva, e merecem destaque as considerações de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, conforme adiante:

Diversa não é a situação nos casos de desapropriação por interesse social baseados no artigo 5º, XXIV, da Constituição, pois a Lei nº 4.132/62, que os define, estabelece que “os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista”; o STF tem entendido não serem possíveis doações, já que não são previstas expressamente na lei (RDA 162/208 e RF 294/191)².

Como mencionado, o Supremo Tribunal Federal já proferiu decisões sobre os fatos apresentados em diversas demandas judiciais. A título exemplificativo, apresentam-se alguns precedentes, além dos já referidos acima:

DESAPROPRIAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO MUNICIPAL DECLARATORIO DE UTILIDADE PÚBLICA E INTERESSE SOCIAL DE IMÓVEL URBANO, DESTINADO A AMPLIAÇÃO DO PARQUE INDUSTRIAL DO MUNICÍPIO, COM A DOAÇÃO DO LOTE DO BEM EXPROPRIADO A EMPRESAS PARTICULARES E PARA CONSTRUÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS. OFENSA DO ART. 153, PARÁGRAFO 22, DA CONSTITUIÇÃO, E NEGATIVA DE VIGENCIA DA LEI N. 4132/1962, ART. 4.. PRECEDENTES DO STF, NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS N.S 78.229, 84.638 E 76.296. Não é possível expropriar imóvel, urbano ou rural, mesmo se for para ampliação de parque industrial, doando-se, a seguir, no todo ou em parte, a gleba a particulares, a fim de esses, ai, localizarem sua indústria. Na desapropriação por interesse social, admite-se, tão só, a venda ou a locação do bem expropriado, não, porém, a doação, em face da expressa disposição do art. 4., da lei n. 4132/1962. Recurso extraordinário conhecido e provido, para conceder o mandado de segurança e anular

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 434.



o ato administrativo impugnado. (STF - RE: 93308 PR, Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 21/05/1985, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ -10-1985 PP-17861 EMENT VOL-01395-02 PP-00414)

DESAPROPRIAÇÃO . - LEI QUE AUTORIZA DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL PARA SER DOADO A ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO, DECLARADA DE UTILIDADE PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. Cabe ao Poder Judiciário decidir se a desapropriação corresponde a finalidade constitucionalmente prevista de destinar-se o bem expropriado a fins de necessidade ou utilidade públicas, ou de interesse social. Desapropriação do imóvel para doação a sociedade civil. Declarada de utilidade pública. A expropriação de imóvel a favor de pessoa jurídica de direito privado somente se legitima se tratar de concessionária de serviços públicos ou de delegado de função pública, ou afetado, o bem expropriado, ao serviço público. Entidade declarada de utilidade pública . - sociedade que serve desinteressadamente a coletividade, em obra de benemerência . - inexistência de desempenho de funções ou serviços públicos. Inconstitucionalidade de desapropriação de imóvel para ser-lhe doado, a fim de servir-lhe de sede. Reconhecimento de inconstitucionalidade da lei 3.162, de 1.6.1957 e do decreto n. 42.033, de 13.8.1957, quanto a desapropriação a que se referem. Recursos extraordinários conhecidos pela alínea 'b', mas improvidos. (STF - RE: 78229 GB, Relator: RODRIGUES ALCKMIN, Data de Julgamento: 12/06/1974, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 06-12-1974 PP- EMENT VOL-00970-02 PP-00467 RTJ VOL-00072-03 PP-00479)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. DOAÇÃO A PARTICULAR. ILEGALIDADE. Lei n. 4.132/62, art. 4. A teor do disposto no art. 4. Da lei n. 4.132/62, nula e a doação feita a particular de bem desapropriado por interesse social, ainda que se destine a implantação de indústria. Importa em lesividade ao patrimônio público a cessão de bem na hipótese acima indicada. Ação popular julgada parcialmente procedente. Recurso parcialmente provido. (STJ - REsp: 55723 MG 1994/0031678-0, Relator: Ministro CESAR ASFOR ROCHA, Data de Julgamento: 15/02/1995, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO/MG



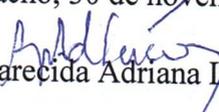
13.03.1995 p. 5259 RSTJ vol. 74 p. 408 RTJE vol. 150 p. 99, DJ
13.03.1995 p. 5259 RSTJ vol. 74 p. 408 RTJE vol. 150 p. 99)

Por último, é imperativo destacar que a maioria das deficiências, inconsistências, omissões ou equívocos mencionados no presente parecer permaneceram sem correção por parte do Poder Executivo. A título de exemplo, observa-se que vários dos documentos solicitados não foram devidamente anexados. Embora a Declaração de Disponibilidade Financeira ou Patrimonial tenha sido assinada, a ausência do número de registro do profissional que a subscreveu dificulta a devida conferência. O cronograma anexado à página 110 apresenta prazos incompatíveis com os demais documentos fornecidos, bem como com o Memorando nº 0149/2.023/SMF, assinado pelo Sr. Carlos dos Santos Queiroz, Secretário Municipal da Fazenda, entre outras discrepâncias.

Desta forma, esta relatora ratifica o entendimento já firmado de que o Projeto de Lei analisado não atende os requisitos mínimos exigidos pela legislação vigente, está desalinhado com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal, especialmente os princípios da legalidade e da moralidade, não podendo ser aprovado.

Ante o exposto, ratifico o primeiro parecer, opinando pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 69/2023.

Bom Despacho, 30 de novembro de 2023


Aparecida Adriana Lúcio

Vereadora Pará

Relatora