

DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO PARA A INSTALAÇÃO DE EMPRESA PRIVADA

Autoria:

Sidnei Di Bacco
Advogado

Tema atual refere-se à legalidade de os municípios efetuarem a doação de imóvel público (geralmente lotes de terrenos) para empresas privadas instalarem suas atividades econômicas.

A doação de bens públicos imóveis é regulada pelo **art. 17 da Lei 8.666/1993**, que a permite se cumpridas algumas **formalidades**: interesse público devidamente justificado, avaliação do imóvel, autorização legislativa, licitação na modalidade concorrência, doação modal (com encargos ou obrigações) e doação condicional resolutiva (com cláusula de reversão).

O **interesse público** geralmente está presente, pois a implantação de empresas promove o desenvolvimento do município, através da geração de novos empregos, melhoria das condições de vida locais e aumento da arrecadação de tributos.

A **avaliação do imóvel** deverá ser feita por comissão especialmente nomeada para a tarefa, a qual procederá à perfeita identificação do bem e estabelecerá o valor do mesmo, com base em pesquisas de mercado. Importa registrar que o setor de contabilidade da prefeitura deverá ser informado a respeito do preço estimado pela comissão de avaliação, pois a doação causará alterações no balanço patrimonial do município, anualmente informado ao tribunal de contas.

A necessidade de **autorização legislativa** será preenchida com a aprovação pela câmara municipal de projeto de lei a ser encaminhado pelo poder executivo contendo o seguinte: identificação do imóvel a ser doado e da empresa beneficiária, fixação da utilidade econômica a ser dada ao bem, enumeração dos deveres do donatário (de modo geral, a criação de um número certo de empregos diretos em um determinado prazo), nomeação do órgão público responsável pela fiscalização do implemento das obrigações (secretaria municipal de indústria e comércio, por exemplo), e, mais relevante, instituição das hipóteses de reversão do imóvel ao patrimônio público.

É exigida **licitação** na modalidade **concorrência**. A seleção do vencedor com fundamento na "maior oferta" costuma ser empregada para alienações de **natureza precária**, por exemplo, outorgas de **uso** de imóvel público (cessão, autorização, permissão, concessão, etc.), todavia, esse critério é **inadequado** para escolher o donatário de um bem público, porque **não faz sentido cobrar por uma doação**. A eleição do donatário com base no critério do "**melhor projeto**" parece uma solução melhor,

através da análise dos seguintes **parâmetros**: valor do investimento, área construída ou aproveitada, número de empregos gerados (diretos e indiretos), prazo de execução e/ou de instalação e/ou de início de operação, incremento na arrecadação municipal, potencial para criar valor ao parque industrial (atração de novas empresas e/ou criação de cadeia de fornecimento local e/ou instituição de arranjo produtivo local), etc. É conveniente que haja **diversificação** nas atividades econômicas instaladas no parque industrial, assim, eventual preferência por um determinado tipo de empresa (ou restrição a algum tipo de empreendimento) somente deve ser adotada pela prefeitura quando houver **razões especiais**, de natureza **econômica** (por exemplo, criação de cadeia de fornecimento local e/ou instituição de arranjo produtivo local) ou **ambiental** (e.g., quando o município se localizar em área de preservação e/ou de mananciais). Recomenda-se a designação de **comissão especial** destinada a avaliar os projetos/empreendimentos que acorrerem à licitação e eleger o mais vantajoso ao município.

A **espécie de doação** a ser escolhida é o quesito mais importante, não se admitindo a chamada "doação pura", isto é, feita por espírito de generosidade, sem subordinação a qualquer acontecimento futuro ou incerto e sem a exigência de cumprimento de encargo ou obrigação por parte do favorecido. A Lei 8.666/1993 é clara a esse respeito ao dispor que o instrumento de doação deverá obrigatoriamente, sob pena de nulidade, mencionar os **encargos do favorecido, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão** (art. 17, § 4º), esta última para o caso de cessarem as razões que justificaram a dádiva, de sorte que o imóvel reverterá ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário (art. 17, § 1º).

O donatário poderá oferecer o imóvel em **garantia de financiamento**, caso em que a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador (Lei 8.666/1993, art. 17, § 5º). Todavia, tal faculdade pode viabilizar a ocorrência de fraudes contra o município, possibilitando que o donatário contrate empréstimos supostamente destinados ao aumento da produção e à melhoria das condições de trabalho dos empregados e os desvie para finalidades escusas, deixando posteriormente de pagar a dívida, a qual será executada pelo credor e, se não for quitada espontaneamente pelo donatário, o bem doado será penhorado e levado a leilão, resultando que, ao final, o município não obteve os postos de trabalho prometidos, perdeu o imóvel doado e ainda enriqueceu ilicitamente o donatário. Por cautela, o município pode vedar a alienação a terceiros do bem doado, sob qualquer título, no todo ou em parte, inclusive em garantia de financiamento, pois não está obrigado a incluir no instrumento de doação a licença veiculada pelo art. 17, § 5º, da Lei de Licitações, que se trata de uma liberalidade do doador. O município também pode estabelecer qual o percentual máximo do valor do imóvel a ser onerado em favor de dívidas, de sorte a não correr o risco de perdê-lo totalmente.

Alternativamente, a doação poderá ser **precedida** de um período de **outorga de uso**, ocasião em que o empresário demonstrará o prévio e esmerado cumprimento das obrigações – instalação da empresa, criação de empregos, geração de receita tributária, etc. Assim, os encargos serão transformados em **condição suspensiva** e a doação poderá ser feita com índole **definitiva**, sem gravames, eis que já cumpridos anteriormente. Trata-se de uma solução inteligente, pois, em caso de descumprimento dos encargos, pode ser mais fácil reverter uma posse precária.

Em outras palavras, tratar-se-á de uma “**promessa de doação**”, passível de **não** se concretizar no futuro.

A opção pela **condição suspensiva** (outorga de uso com perspectiva de doação definitiva) ao invés da **condição resolutive** (doação com encargos e cláusula de reversão) **não** enfrenta vedação legal e parece atender melhor ao interesse público.

Obviamente, essa solução poderá enfrentar a **resistência** dos empresários, eis que o oferecimento do bem em garantia não será mais possível, ao menos durante o período probatório, isto é, no decorrer da precária e preliminar outorga de uso.

No entanto, essa sistemática é **valiosa** em favor do município, pois afasta as empresas descapitalizadas e/ou mal-intencionadas.

Deve ser esclarecido, por fim, que o fato de o empresário descumprir as condições acordadas **não** garante a imediata e automática reversão do bem ao patrimônio público, pois, em regra, alguma obra ou benfeitoria terá sido realizada sobre o terreno, e o detentor se julgará no direito de ver-se previamente ressarcido quanto a esses acréscimos.

Assim, é de se prever que o município terá de ajuizar **ação de reintegração** para recuperar o imóvel, daí a relevância de ser pactuado um rigoroso instrumento de contrato, que contemple minuciosamente todas as hipóteses de reversão do bem e preveja a forma de indenização das benfeitorias executadas.