



ASSUNTO

Projeto de Lei Ordinária nº 9/2025 – Autorização de doação de bens imóveis públicos com encargos à pessoa jurídica Estrutural Construtora Ltda. – Irregularidades procedimentais no processo licitatório – Violação a princípios constitucionais (art. 37, caput, da CF88) – Ausência de Estudo Técnico Preliminar – Modalidade licitatória inadequada e injustificada – Divergência entre proposta inicial e exigência editalícia – Avaliação imobiliária realizada por agentes políticos – Questionamento sobre a integralização do capital social – Inexistência de manifestação válida do Conselho Municipal de Desenvolvimento Industrial (CMDI) – Recomendação pela rejeição da proposição legislativa e envio de ofício ao Executivo para anulação do processo licitatório.

PARECER 212/2025

1 | Relatório

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Nova Andradina-MS, tendo como objeto a análise de juridicidade do Projeto de Lei Ordinária nº 9/2025, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa autorizar a doação gratuita com encargos de imóveis públicos à empresa Estrutural Construtora Ltda., com área total de **9.600 m²**, localizada na Zona Industrial Um – Parque Industrial do Município.

O processo legislativo encontra-se instruído com cópia integral do projeto de lei e sua respectiva mensagem de encaminhamento.

A pedido deste Departamento Jurídico foi encaminhado, em seguida, cópia integral do procedimento licitatório, contendo, entre outros documentos, a proposta empresarial, edital de licitação, ata do Conselho Municipal de Desenvolvimento Industrial (CMDI), documentos de habilitação da empresa e demais peças correlatas.

Analiso.

2 | Análise Jurídica

A proposição legislativa deve ser rejeitada, já que **absolutamente nulo** o procedimento licitatório de onde resultou a escolha da empresa que a proposição legislativa pretende beneficiar.

Explico:

2.1. Regime Jurídico aplicável.

O processo licitatório iniciou-se em 2024, portanto, já sob vigência plena da Lei nº 14.133/2021, que passou a disciplinar, de forma integral, as contratações públicas no Brasil, nos termos de seu art. 191.

Assim, a regularidade do procedimento deve ser aferida à luz dos dispositivos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

2.2. Obrigatoriedade de processo licitatório para a alienação de bens públicos

Nos termos do art. 6º, XL, e art. 76, I, da Lei nº 14.133/2021, a alienação de bens imóveis da Administração Pública, incluindo doações com encargos, depende de prévia licitação, ressalvadas as exceções expressas em lei, o que não se aplica ao caso concreto.

O município realizou o procedimento licitatório.

Entanto, após análise criteriosa de suas 695 laudas, vislumbrei a existência de vícios insanáveis que maculam todo o procedimento e prejudicam irremediavelmente a proposição legislativa *sub examen*.

2.3. Irregularidade na escolha da modalidade presencial

A Administração utilizou a modalidade leilão.

Contudo, ao optar pela realização na modalidade **presencial**, deveria ter apresentado justificativa técnica fundamentada demonstrando:

- A inviabilidade ou desvantagem da modalidade eletrônica, que hoje é a regra geral para as contratações públicas (art. 17 da Lei nº 14.133/2021);

- As razões de ordem técnica, operacional ou de segurança jurídica que recomendariam a adoção do formato presencial, em detrimento do eletrônico.

A ausência dessa fundamentação afronta diretamente os princípios da motivação dos atos administrativos, da **publicidade**, da **isonomia** e, sobretudo, da ampla **competitividade**, além de contrariar a diretriz geral de **preferência obrigatória pelo formato eletrônico**, expressamente prevista na norma federal:

Lei. 14.133/21

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
...
§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.
...
§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

No caso concreto, **não consta nos autos qualquer documento, parecer ou decisão administrativa** que justifique tecnicamente a adoção do leilão presencial em detrimento do eletrônico.

Tampouco há, por outro lado, documentação comprobatória do cumprimento o §5º mencionado.

Descumpridos estes dispositivos, o incorreu a Administração em desvio de procedimento, maculando a regularidade e a validade do certame.

2.4. Da ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP): Violação ao Princípio da Fundamentação Administrativa

A inexistência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) representa gravíssima lacuna procedural.

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 impõe, como condição obrigatória para todo e qualquer processo de contratação pública (inclusive alienações patrimoniais com encargos), a elaboração de ETP com demonstração inequívoca de:

- Interesse público envolvido;
- Análise de custo-benefício;
- Justificativa da escolha do bem a ser doado;
- Avaliação de impactos orçamentários, sociais e ambientais.

O ETP, vale o registro, não é mera formalidade burocrática. Constitui uma materialização técnica do **princípio do planejamento**.

Sua ausência compromete a própria higidez do processo licitatório e viola frontalmente os **postulados constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e finalidade pública**.

2.5. Grave prejuízo ao interesse público. Incongruência entre a proposta inicial da empresa e os critérios do edital.

Causa perplexidade a constatação de que a empresa Estrutural Construtora Ltda., em sua proposta inicial ao Município, comprometeu-se a gerar **18 empregos**, enquanto o edital de licitação subsequente fixou, como requisito mínimo, a criação de apenas **5 empregos**, sem qualquer justificativa administrativa, laudo técnico ou deliberação revisada do CMDI que fundamentasse essa drástica redução.

O incentivo público, que pressupõe uma contrapartida de grande vulto, foi desvirtuado para um encargo **irrisório** (5 empregos), desobrigando a empresa de cumprir o que originalmente lastreou a sua própria proposta.

Essa distorção entre o que motivou a iniciativa e o que foi efetivamente exigido no instrumento convocatório representa uma manifesta afronta ao princípio da **moralidade** e um claro e flagrante **desvio de finalidade**, além de sugerir incômoda e preocupante dúvida quanto a possibilidade de ocorrência de **favorecimento**, sobretudo em se levando em conta, no “conjunto da obra”, os demais vícios apontados neste parecer.

Esse fato, também por si só, nulifica totalmente o procedimento licitatório.

2.6. Da nulidade da manifestação do CMDI: Violação ao Procedimento Legal de Concessão de Incentivos

A manifestação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Industrial – CMDI – fundamentou-se na proposta empresarial que previa 18 empregos (fls. 148).

Entretanto, como já noticiado neste parecer, o processo licitatório caminhou no sentido de reduzir a proposta mínima de emprego, à revelia do CMDI, para 5 empregos, e não as 18 vagas ofertadas.

Nulo, portanto, o processo licitatório, já que a manifestação técnica prévia daquele órgão é de caráter vinculante como requisito essencial para a doação de bens públicos para fins de desenvolvimento.

2.7. Composição irregular da Comissão de Avaliação e a Violação à Segregação de Funções

A avaliação patrimonial dos bens imóveis, uma etapa crucial em qualquer processo de disposição de ativos públicos, foi conduzida por dois **servidores comissionados** que ocupam cargos de **Secretários Municipais**.

Essa designação representa uma inegável incursão de **agentes políticos** em uma **função técnica** que, pela própria lógica do sistema e pela disciplina da nova Lei de Licitações, deve ser desempenhada com estrita observância à **segregação de funções**.

A Lei nº 14.133/2021 é taxativa ao determinar que as funções de autoridade superior, requisitante, gestor do contrato, fiscal do contrato, e agente de contratação devem ser **segregadas**. Embora a avaliação de bens não figure expressamente nesse rol, a *mens legis* do dispositivo é clara: evitar que agentes com poder de decisão política ou com atribuições de gestão e fiscalização direta acumulem papéis que possam comprometer a imparcialidade e a independência de outras fases do processo administrativo.

Agentes políticos, por sua própria natureza e vinculação ao Chefe do Poder Executivo, atuam em um campo de discricionariedade e de formulação de políticas públicas. A eles compete a definição de diretrizes e a tomada de decisões estratégicas. No entanto, a tarefa de avaliar um bem público, mesmo que se reconheça a sua capacidade técnica individual, representa um ato com alto grau de objetividade e que serve de base para atos jurídicos subsequentes de alienação ou doação.

Permitir que agentes políticos figurem como avaliadores implica uma indevida cumulação de atribuições. Isso gera um conflito de interesses inerente ao cargo, colocando em risco a **impessoalidade** e a **moralidade administrativa**.

A **segregação de funções** não é apenas uma formalidade burocrática; é uma salvaguarda essencial para a higidez do processo decisório público, prevenindo ingerências indevidas e garantindo que as avaliações patrimoniais sejam realizadas de forma autônoma e desinteressada, em prol exclusivo do interesse público. A inobservância desse preceito, portanto, macula o ato e compromete a lisura do procedimento.

Relevante registrar, por derradeiro, que a atividade de avaliação patrimonial, notadamente quando envolve bens públicos imobiliários destinados à alienação ou doação com encargos, é indiscutivelmente uma **função de natureza técnica**, não podendo ser validamente realizada por ocupantes de cargos em comissão, uma vez que estes, nos termos do art. 37, V, da CF88, e na jurisprudência consagrada da Suprema Corte, devem se limitar exclusivamente ao desempenho de **funções de direção, chefia e assessoramento**, vedada a atribuição de tarefas de cunho técnico-operacional ou burocrático especializado.

2.8. Da insuficiente verificação da capacidade econômico-financeira da donatária: Risco de simulação patrimonial

Há nos autos clara evidência de que a empresa beneficiária realizou um aumento abrupto de seu capital social (em espécie) às vésperas da licitação, com registro em cartório mercantil, mas sem comprovação de efetiva integralização dos valores correspondentes.

O art. 63 da Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração o dever de realizar análise rigorosa da qualificação econômico-financeira dos licitantes.

A ausência de uma verificação criteriosa nesse ponto vulnera o **dever de cautela** e de **diligência objetiva** por parte da Administração, gerando um risco concreto de fraude por meio de simulação contábil e comprometendo a segurança jurídica do ato de doação.

2.9. Da Violão Sistemática aos Princípios Constitucionais da Administração Pública

A análise concatenada dos vícios processuais identificados – desde a **(i)** inadequação da modalidade licitatória, passando pela **(ii)** ausência de planejamento (ETP), o **(iii)** desvirtuamento das contrapartidas, **(iv)** a nulidade da manifestação do CMDI, a **(v)** avaliação patrimonial deficiente e a **(vi)** insuficiente verificação da capacidade da donatária – evidencia uma afronta clara, direta e sistemática aos princípios basilares da Administração Pública, consagrados no Art. 37, caput, da CF88: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e supremacia do interesse público, além de tantos outros princípios contidos na Lei de Licitações.

A gravidade e a acumulação dos vícios identificados não comprometem apenas a legalidade e a higidez do procedimento administrativo licitatório de origem, mas irradiam seus efeitos invalidantes sobre todos os atos administrativos e legislativos subsequentes, incluindo, de forma direta, a tramitação e eventual aprovação do presente projeto de lei.

Uma eventual deliberação legislativa favorável, em face de um processo eivado de nulidades insanáveis e evidente afronta aos princípios constitucionais da administração pública, configuraria não apenas violação ao dever de legalidade objetiva imposto aos agentes públicos, mas também potencial enquadramento em hipóteses de **responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa** e, em tese, em **ilícitos de natureza penal**, em razão da possibilidade de configuração de dolo ou culpa grave na produção de lesão ao patrimônio público.

3 | Conclusão

Diante do exposto, **RECOMENDO**:

- A) A REJEIÇÃO** do Projeto de Lei Ordinária nº 9/2025.
- B) que a Presidência da Câmara Municipal de Nova Andradina, com respaldo no poder-dever de fiscalização do Poder Legislativo local, **encaminhe ofício** ao Chefe do Poder Executivo, sugerindo a anulação administrativa do processo licitatório nº 02/2025, com lastro no art. 147 da Lei nº 14.133/2021, para que novo certame seja instaurado, observando-se os princípios constitucionais e legais aplicáveis.**
- C) O encaminhamento de cópia do presente parecer jurídico para efeito de análise das questões apontadas.**

É o parecer, smj..¹

Nova Andradina - MS, 18/06/2025.

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR

ADVOGADO – OAB/MS 7140

(ASSINADO DIGITALMENTE)

¹ *O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida. (MS 24.073-3 DF – STF).*