

Porto Alegre, 10 de março de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 3.530/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Aceguá** solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade e viabilidade do Projeto de Lei nº 007/2026, de iniciativa do Poder Executivo, que autoriza a cessão de uso, a título gratuito, de bem público móvel (retroescavadeira) à Cooperativa Agropecuária Pioneira Ltda., com minuta de termo de cessão anexa.

II. Análise técnica

A iniciativa do Projeto de Lei pelo Poder Executivo é adequada, pois versa sobre administração de bens municipais e celebração de contratos administrativos. Além disso, a própria Lei Orgânica Municipal exige autorização legislativa para concessão administrativa de bens públicos, o que justifica a utilização de lei ordinária específica para o caso concreto.

Conforme informação fornecida, a Lei Orgânica dispõe que a concessão administrativa de bens municipais de uso especial e dominicais depende de autorização legislativa e licitação, com hipóteses restritas de dispensa:

Lei Orgânica do Município de Aceguá, art. 63

A concessão administrativa dos bens públicos municipais de uso especial e dominicais dependerá de autorização legislativa e licitação, e far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato, podendo ser dispensada a licitação quando o uso se destinar a concessionário de serviço público, a entidades Assistências ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado. § 1º A permissão que incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário mediante decreto. § 2º É vedado ao município destinar recursos públicos para auxílio ou subvenções, cedência ou empréstimo de pessoal as instituições com fins lucrativos.

Sob o prisma local, a concessão/cessão de uso de bem público (a retroescavadeira) exige:

a) lei autorizativa, que o PL supre; e

b) licitação, salvo dispensa nas hipóteses do caput. Como o projeto indica diretamente a Cooperativa Agropecuária Pioneira Ltda., só se harmoniza com a Lei Orgânica se o legislador reconhecer expressamente a dispensa de licitação por interesse público relevante, descrevendo de forma concreta os motivos (impacto sobre a produção agropecuária local, geração de empregos, atendimento a política de desenvolvimento econômico etc.).

A justificativa atual é genérica e não caracteriza suficientemente o “interesse público relevante” exigido pelo art. 63.

É necessário também compatibilizar o PL com a política municipal de incentivos econômicos, prevista na Lei Municipal nº 1.879/2022, que já disciplina, para empresas privadas, incentivos fiscais e econômicos, incluindo cessão de uso como modalidade de incentivo:

Lei Municipal nº 1.879/2022, art. 5º

Os incentivos econômicos constituir-se-ão de: I-execução, no todo ou em parte, dos serviços de topografia, terraplanagem, drenagem ou infraestrutura necessária à implantação e ou ampliação. II-realização ou contratação dos projetos técnicos de Engenharia. III-cessão de uso ou doação com probabilidade de reversão, mediante Lei específica, sobre áreas públicas para a instalação ou ampliação da empresa.

A lei municipal trata expressamente de cessão de uso de áreas públicas (imóveis), mas, por ser a norma geral de incentivos econômicos, deve servir de baliza também para incentivos que se concretizem por meio de cessão de bens móveis. O art. 6º exige requerimento formal com projeto e orçamento, regularidade fiscal, limite máximo de 30% do valor das immobilizações, e prevê avaliação técnica e decisão fundamentada do Executivo, com fiscalização por comissão específica.

Assim, ao ceder gratuitamente um bem patrimonial de valor econômico relevante a uma cooperativa privada, o Município está concedendo benefício econômico que deve seguir os critérios e limites da Lei nº 1.879/2022, sob pena de violação da isonomia e de fragilização do controle quanto à economicidade do incentivo.

O projeto apenas exige regularidade fiscal “no momento” (art. 2º) e menciona genericamente a destinação do bem (art. 3º), sem vincular a cessão:

a) à apresentação de projeto de investimento;

b) à análise e parecer da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e da Comissão de Avaliação prevista na Lei nº 1.879/2022;

c) ao respeito ao limite de 30% do investimento; e

d) a metas objetivas (empregos, volume de produção, prazos).

Recomenda-se incluir, no texto legal, referência expressa à Lei nº 1.879/2022 e estabelecer que a cessão configura incentivo econômico, dependendo do cumprimento de todos os requisitos procedimentais e materiais dessa lei.

No que tange ao art. 63, § 2º da Lei Orgânica, há vedação a destinação de recursos públicos (auxílios, subvenções, cessão/empréstimo de pessoal) a instituições com fins lucrativos. Embora o dispositivo mencione explicitamente pessoal, a cessão gratuita e exclusiva de bem móvel de significativo valor econômico, sem contrapartida clara, caracteriza auxílio econômico e pode ser alcançada pelo espírito da vedação, se a beneficiária for considerada instituição “com fins lucrativos”.

Cooperativas, em regra, não se qualificam juridicamente como sociedades empresárias com finalidade lucrativa típica, mas sua atuação visa benefício econômico direto de seus associados. Para reduzir o risco de afronta à Lei Orgânica, é prudente:

a) exigir e consignar no PL e no termo de cessão a natureza jurídica da cooperativa como entidade sem fins lucrativos (nos termos do seu estatuto); e

b) tratar a cessão como instrumento de política pública de desenvolvimento econômico, com contrapartidas e controles análogos aos previstos para demais incentivos econômicos, afastando a ideia de benefício assistemático a ente com finalidade meramente privada.

Quanto à disciplina contratual, a exigência de contrato administrativo está correta, em consonância com a Lei Orgânica e com a Lei nº 14.133/2021. A previsão de cláusula de reversão é alinhada à lógica de proteção do patrimônio, similar ao que a legislação federal impõe nas doações com encargo:

Lei nº 14.133/2021, art. 76, §§ 5º a 7º

§ 5º Entende-se por investidura, para os fins desta Lei, a: [...] § 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. § 7º Na hipótese do § 6º deste artigo, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e as demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.

O PL (art. 5º) corretamente determina que o uso em finalidade diversa ensejará retomada do bem, e o art. 6º prevê prazo e prorrogação. Contudo, a minuta de termo de cessão contém cláusula contraditória, ao determinar que o Município deve “abster-se de promover qualquer ação no sentido de reaver [...] o bem em poder da CESSIONÁRIA” antes do fim do prazo.

Essa redação viola o próprio art. 5º do projeto, engessa a Administração e contraria o princípio da supremacia do interesse público, que exige possibilidade de rescisão unilateral diante de necessidade pública superveniente ou descumprimento de encargos. A minuta deve ser adequada para:

- a) suprimir essa obrigação de “abstenção”;
- b) prever expressamente a possibilidade de rescisão unilateral motivada pelo Município em caso de interesse público ou de inadimplemento;
- c) reforçar a cláusula de reversão imediata do bem em qualquer hipótese de desvio de finalidade, inadimplemento ou extinção da cooperativa.

Ainda em relação à minuta, é recomendável:

- i) prever obrigação de manutenção da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária durante toda a vigência; (ii) determinar a prestação de contas anual dos resultados e benefícios decorrentes do uso do bem (relatórios à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e à Comissão de Avaliação); (iii) deixar claro que a propriedade do bem permanece com o Município, com controle contábil em contas de controle; (iv) ajustar o foro para a comarca competente vinculada ao Município de Aceguá, evitando deslocar a defesa do interesse público para foro diverso sem justificativa;
- v) retirar a data de assinatura já aposta na minuta, deixando claro que o termo só poderá ser assinado após a vigência da lei e após observados os procedimentos licitatórios ou de dispensa.

Por fim, é fundamental que o PL explicita que a licitação será dispensada, com base no interesse público relevante, indicando:

- a) a natureza do interesse público;
- b) a vinculação com a política de desenvolvimento econômico municipal; e
- c) as contrapartidas concretas assumidas pela cooperativa.

Sem esse esclarecimento, o risco de questionamento por afronta à própria Lei Orgânica e aos princípios da impessoalidade e da isonomia é elevado.

III. Conclusão

O Projeto de Lei nº 007/2026 é, em linhas gerais, juridicamente viável, mas somente se for ajustado para:

- a) compatibilizar-se integralmente com o art. 63 da Lei Orgânica (com explicitação da licitação ou da dispensa por interesse público relevante, devidamente justificada);
- b) enquadrar a cessão como incentivo econômico sujeito aos requisitos e controles da Lei Municipal nº 1.879/2022;
- c) afastar o risco de violação ao § 2º do art. 63 da Lei Orgânica mediante caracterização adequada da natureza da cooperativa e previsão de contrapartidas; e
- d) corrigir a minuta de termo de cessão, eliminando cláusulas que impeçam a retomada antecipada do bem ou restrinjam indevidamente as prerrogativas da Administração.

Com essas emendas, recomenda-se a tramitação do processo legislativo; sem elas, o projeto apresenta relevantes riscos de ilegalidade e de futuras responsabilizações.

O IGAM permanece à disposição.



VOLNEI MOREIRA DOS SANTOS

OAB/RS nº 26.676

Consultor Jurídico do IGAM