



Câmara Municipal de Varginha

PARECER nº 685/2023

De: Assessoria Jurídica
Para: Comissão de Justiça

Referência: Doação de Imóvel.

Assunto: Projeto de Lei que visa revogar a Lei Municipal nº 6.658/2019 e autorizar o Município a Doar Área de Terreno à Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

Consulta-nos o Nobre Edil Cristóvão Vilas Boas Sandi, acerca da possibilidade do Município doar área de terreno (de sua propriedade) à Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, através de lei específica.

Em forma de opinião legal e análise fática, passamos a emitir o parecer jurídico desta Assessoria:

Inicialmente, destaca-se a necessidade de revogar a Lei Municipal nº 6.658/2019, que "Autoriza o Município de Varginha a Doar Área de Terreno ao Estado de Minas Gerais para fins de Construção da Sede Própria do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e dá outras providências".

Para isto, entendemos que há a necessidade da manifestação da Donatária quanto a esta revogação, o que não consta no bojo do mencionado PL.

Ademais, com a juntada da Certidão de Inteiro Teor do Imóvel, consoante Matrícula nº 71.902, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Varginha constata-se que a área a ser doada está afetada como área verde I-A do domínio público do Município, o que também demanda a sua desafetação, se for o caso.

Quanto às doações, convém mencionar que na seara do direito civil, onde vigora o regime de natureza privada, há liberalidade e disposição dos próprios bens.



Câmara Municipal de Varginha

Oportuno citar o artigo 538 do Código Civil que define os contornos gerais do instituto da doação, *in verbis*:

“Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”.

Hely Lopes Meirelles:

Transcrevemos o conceito de “Doação” segundo

“Doação é o contrato pelo qual uma pessoa (doador), por liberalidade, transfere do seu patrimônio um bem para o de outra (donatária), (CC 1916, art. 1.165; CC 2002, arts 538 e ss.).

É contrato civil, e não administrativo, fundado na liberalidade do doador, embora possa ser com encargos para o donatário.

A Administração pode fazer doações de bens móveis e imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo.

Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem de lei autorizadora, que estabeleça as condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação.” (Direito Administrativo Brasileiro, 29ª Edição, 2004, p. 512).

No campo do direito público, por se tratar de coisa pública (*res publica*) a utilização e conservação do patrimônio local competem à Administração Municipal.

O mestre JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO ao discorrer sobre o assunto, leciona que:

“[...] a regra é que a Administração mantenha os bens em sua propriedade e os conserve adequadamente para evitar sua deterioração. Tais bens, como temos visto, integram o domínio público. Mas haverá situações em que alienação dos bens públicos não somente pode ser



Câmara Municipal de Varginha

conveniente para a Administração como ainda pode trazer-lhe outras vantagens. É com esse aspecto que se deve analisar a alienação de bens públicos". (Manual de Direito Administrativo, 17ª Ed. Lúmen Júris Editora, 2007).

Oportuno mencionar que bens públicos são inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou a fins administrativos especiais, isto é, enquanto tiverem afetação pública, destinação pública específica.

Logo, a Administração Pública somente pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse social e conveniente à comunidade.

Conforme demonstrado, a doação é possível, pois tem como escopo incentivar atividades particulares e principalmente o desenvolvimento econômico e social de interesse do Município. Contudo, para que se possa realizar devidamente a doação, faz-se mister a elaboração de lei autorizativa que estabeleça as condições para sua efetivação e todas as demais formalidades exigidas.

Nesse sentido, transcreveremos decisão retirada do acervo jurisprudencial do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso sobre a matéria:

"Processo nº 18.065-3/2008 Interessada: Prefeitura Municipal de Diamantino Relator: Conselheiro José Carlos Novelli O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e do artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator que acolheu a sugestão do Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima e contrariando o Parecer Oral do Ministério Público emitido em Sessão Plenária, com fundamentação nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/2007, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que: **1 – A doação de bem público imóvel exige: a) desafetação, se for o caso; b) autorização em lei específica; c) tratar de interesse público devidamente justificado; d)**



Câmara Municipal de Varginha

prévia avaliação do imóvel; e) dispensada a licitação, nas hipóteses previstas em lei, inclusive para as alienações gratuitas no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social (art. 17, inciso I, alíneas “b”, “f” e “h”, da Lei nº 8.666/93); 2 – Os Estados, Municípios e o Distrito Federal poderão doar bens públicos a pessoa jurídica de direito privado, em razão dos efeitos da liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 927. Todavia, a doação deverá sempre atender ao interesse público, sendo vedada qualquer conduta que implique em violação aos princípios da isonomia ou igualdade, da moralidade e da impessoalidade (arts. 5º, caput, e 37, caput, ambos da Constituição Federal Brasileira); e 3 – É vedada a doação de quaisquer bens públicos, valores ou benefícios no ano eleitoral (1º de janeiro a 31 de dezembro), salvo nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou inseridos em programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior (art. 73, parágrafo 10, da Lei nº 9.504/1997).” (g. n.) (www.tce-mt.gov.br)

Além disso, a doação pode ser com ou sem encargos. Doação onerosa ou com encargos, é o negócio jurídico no qual, o donatário, para ter direito ao bem doado, deve cumprir a contraprestação imposta pelo doador. Não basta, simplesmente, aquele aceitar a doação (acordo de vontades); ele deve cumprir o encargo contratual. Neste sentido, prevê o artigo 553 do diploma civil: **“o donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação (...)”**.

A doação com encargo caracteriza-se como um negócio jurídico com obrigações mútuas e desproporcionais, assim o encargo descaracteriza a unilateralidade.

Ainda, a Lei nº 8.666/93 que regulamenta licitações públicas e contratações da administração pública, prevê em seu artigo 17, inciso I e §4º norma específica acerca da doação com encargo:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:



Câmara Municipal de Varginha

[...]

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i.

[...]

§ 1º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.

[...]

§ 4º 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."

Verifica-se que a Lei nº 8.666/93, artigo 17, inciso I e §4º, prevê a possibilidade de dispensa de licitação nos casos em que a doação é com encargo e há interesse público devidamente justificado.

Todavia, em princípio, são requisitos para doação de bens imóveis públicos: (i) a autorização legal, (ii) avaliação prévia, (iii) interesse público justificado e; (iv) a licitação na modalidade concorrência, conforme dispõe a Lei n.º 8.666/93.

Questão que vem sendo debatida é a exigência de licitação na modalidade concorrência. A Lei nº. 8.666/93 somente dispensa explicitamente o certame quando se tratar de doação para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo (art. 17, I, "b").



Câmara Municipal de Varginha

Lei 8.666/93:

Neste momento imperioso transcrever o art. 3º da

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Explica-se, deste modo, em tese, a exigência da licitação na modalidade concorrência para as doações de bens públicos a particulares: o respeito aos princípios da legalidade, moralidade e, sobretudo, da impessoalidade, dentre outros.

É certo, contudo, que apenas a doação com encargo normalmente é precedida de licitação, uma vez que **“pela natureza do negócio jurídico, a doação, como regra, é objeto de dispensa de licitação tanto para bens móveis como para bens imóveis (art. 17, I e II, Lei 8666/93)”** (José dos Santos Carvalho Filho, ob. cit., p. 1034).

Ocorre que está em andamento no Supremo Tribunal Federal a ADI nº. 927-3, promovida pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, onde essa Corte Superior, em decisão cautelar, apreciou questionamento sobre a validade e extensão de inúmeros dispositivos da Lei nº 8.666/93, dentre eles do já mencionado art. 17. A questão acabou despertando inúmeras dúvidas, inclusive derivadas de alguma complexidade na redação do acórdão e dos diversos votos emitidos.

Vale transcrever a ementa do julgado, para evitar equívocos, eis que o STF não acolheu o pedido de suspensão absoluta da aplicação de alguns dos dispositivos do art. 17. Vejamos:



Câmara Municipal de Varginha

EMENTA: CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei n. 8.666, de 21.06.93. **I. - Interpretação conforme dada ao art. 17, I, "b" (doação de bem imóvel) e art. 17, II, "b" (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, "c" e par. 1. do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II. - Cautelar deferida, em parte.** (STF, ADI-MC 927/RS - RIO GRANDE DO SUL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 03/11/1993. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 11-11-1994).

Assim, no tocante ao contido no inciso I, "b", foi deferida a liminar para suspender a vigência, até o julgamento final, quanto a Estados, Distrito Federal e **Municípios** e respectivas administrações indiretas, da expressão permitida exclusivamente para outro órgão da Administração Pública, de qualquer esfera do governo.

Para alguns doutrinadores como José dos Santos Carvalho Filho, quanto à necessidade da licitação para doação de bens públicos, em regra, esta **é objeto de dispensa tanto para bens móveis como imóveis** (artigo 17, I e II, da Lei 8.666/93) (Manual de Direito Administrativo. 18ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007, pág. 1035).

Ressalvamos que a lei que autoriza a doação com encargos deve prever cláusula de reversão no instrumento formalizado, que vale no caso do não cumprimento do(s) encargo(s) previsto(s), sob pena de nulidade do ato.

Importante transcrever as lições de Marçal Justen Filho:

"Ressalva-se a hipótese de doação de bem público, gravada com encargo. Assim, por exemplo, poderá ser do interesse estatal a construção de um certo edifício em determinada área. Poderá surgir como solução promover uma doação de imóvel com encargo para o donatário promover a edificação. Essa é uma hipótese em que a doação deverá ser antecedida de licitação, sob pena de infringência do princípio da isonomia. Em outras hipóteses, porém, o encargo assumirá relevância de outra natureza. A doação poderá ter em vista a situação do donatário ou sua atividade de interesse social. Nesse caso, não caberá a licitação. Assim, por exemplo, uma entidade assistencial poderá receber doação de bens gravada com determinados encargos. (...) O instrumento de doação deverá definir o encargo, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão para o patrimônio público do bem doado em caso de descumprimento. A regra aplica-se tanto aos casos de dispensa de licitação como aqueles em que a licitação ocorrer." (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Editora Dialética. 9ª Edição. 2002. p. 185)



Câmara Municipal de Varginha

Na hipótese de não cumprimento dos encargos pelo donatário, implica em revogação da doação. Conforme podemos verificar nos julgados abaixo transcritos:

“BEM PÚBLICO. Doação. Ação de revogação cumulada com pedido de reintegração de posse, ajuizada pela municipalidade doadora. Descumprimento, pela donatária, do encargo consistente em explorar atividades industriais no imóvel. Atividades paralisadas e imóvel desocupado há vários anos. Situação incompatível com o interesse público que deve informar a doação de bem público. Inexistência de elementos que autorizem a aplicação da teoria da imprevisão. Ação procedente. Recurso da ré improvido, não conhecido o da autora por falta de interesse recursal.” (TJSP, Voto nº 10.771, 10ª Câmara de Direito Público, Apelação com Revisão nº 438.619-5/2, Comarca Taubaté - 2ª Vara Cível. Relator: Antonio Carlos Villen)

“Processual civil. Arguição de ilegitimidade de parte. Inocorrência. Peculiaridade a caracterizar a legitimidade. Preliminar rejeitada. Processual civil. Arguição de falta de interesse de agir. Escritura de doação não registrada. Circunstância não impeditiva de anulação, à míngua de cumprimento de encargo. Volta da posse à donatária é singela decorrência da anulação. Preliminar rejeitada. Doação modal Poder público municipal como doador. Abandono do prédio pela donatária. Revogação, para retorno ao doador. Reversão ao poder público. Possibilidade. Ausência de motivo para manter o imóvel com a donatária. Interesse público a sobrelevar o interesse privado. Recurso desprovido.” (TJSP, Voto nº: 8.157, Apelação nº: 875.249.5/0- 00, Comarca: São Roque. Relator: Borelli Thomaz)



Câmara Municipal de Varginha

Diante do exposto resta claro que os bens públicos, quaisquer que sejam, podem ser alienados, por meio de doação, desde que satisfeitas determinadas condições, tais como desafetação, se for o caso, autorização legislativa e, sobretudo, o reconhecimento de interesse público, e, quando o bem da coletividade está presente, dispensa-se procedimento licitatório. Ademais, deve-se, contudo, observar os Princípios norteadores da Administração Pública da moralidade, legalidade e probidade administrativa.

Anexadas as diligências ao presente PL, restam-se supridas as observações suso apontadas, revestindo o mesmo de legalidade e constitucionalidade.

É o que nos parece, *s.m.j.*

Varginha/MG, 07 de junho de 2023.


JULIANO COMUNIAN
OAB-MG 81.666

Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Varginha