

PARECER 06 - 2015

CONSULENTE: Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul - FEMERGS

Assunto: Doação de imóvel público a entidade sindical Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONSULTA. DOAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA PARA INSTALAÇÃO DA SEDE SOCIAL DO SINDICATO DOS MUNICÍPIOS. POSSIBILIDADE. CUMPRIMENTO DE EXIGÊNCIAS. A doação de bem público imóvel exige: (1) desafetação, se for o caso; (2) autorização legislativa; (3) interesse público; (4) avaliação prévia; (5) licitação pública, dispensada nas hipóteses previstas em lei; e (6) o procedimento não pode malferir os princípios constitucionais da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da reserva legal. Inteligência do art. 17, da Lei nº 8.666/93, dos arts. 98 a 101, do CC, e do art. 37, caput, da CF. Em razão dos efeitos da liminar concedida pelo STF na ADIn nº 927-3-RS, é admitido à Administração Pública doar bens a particulares. No entanto, a doação requer demonstração do interesse público e, se for sem encargos, reclama prévia licitação pública. Na doação de um terreno da municipalidade para instalação da sede social do Sindicato dos Municípios, o interesse público é categórico, considerada a proteção que a CF dá à organização

sindical e o interesse coletivo subjacente. Nessa hipótese, a licitação é dispensada, mas a lei de autorização da doação e o instrumento contratual (escritura pública) deverão abrigar os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, ex vi do art. 17, §4º, da Lei nº 8.666/93. A Administração tem de avaliar se a melhor opção é a doação do imóvel ou se é mais razoável e vantajoso ao interesse público a concessão, com direito real de uso.

Consulta-nos o douto advogado Dr. João Dorlan, Diretor Jurídico da FEMERGS, atendendo requisição da Tesoureira do Sindicato dos Municípios de Barracão Noeli Maria Chiossi, acerca da possibilidade de ente sindical receber bem imóvel em doação. Acosta parecer da douta procuradoria jurídica do Legislativo de Barracão que acena pela impossibilidade.

Diante do questionamento posto, vai-se à análise jurídica do caso. A matéria sob análise versa sobre demanda de alienação de bem público a pessoa particular, situação jurídica em que Administração Pública excepcionalmente transfere bens de sua propriedade, de forma remunerada ou graciosa, sendo a doação uma das modalidades, que pode ser utilizada desde que observadas determinadas exigências legais e administrativas. Oportuno referir o conceito e possibilidade da alienação de bem público, e de suas espécies, a doação, segundo entendimento do doutrinador administrativo HELY LOPES MEIRELLES, verbis: "Alienação é toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, permuta, doação, doação em pagamento, investidura (...). Qualquer dessas formas de alienação pode ser utilizada pela Administração Pública, desde que satisfaça as exigências administrativas para o contrato alienador e atenda aos requisitos do instituto específico. Em princípio, toda alienação depende de lei autorizadora, de

licitação, e de avaliação da coisa a ser alienada, mas casos há de inexigibilidade dessas formalidades, pois incompatíveis com a própria natureza do contrato (...) Doação é o contrato pelo qual uma pessoa (doador), por liberalidade, transfere do seu patrimônio um bem para o de outra (donatária). (...) 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, 26ª Edição, 2001, pgs. 493 e 496)”.

Portanto, segundo a doutrina, a doação de bem público é possível quando objetiva incentivar atividades particulares vinculadas ao proveito coletivo dos municípios. Exige-se, assim, a caracterização do interesse público na alienação pretendida, requisito que não pode ser ladeado. Para que se possa realizar a doação, faz-se necessário a observância de determinadas exigências de cunho legal, além do requisito já ventilado pela doutrina.

Vamos a elas.

Reza o art. 17, da Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, verbis:

“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:

(...)

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; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)

(...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

(...)

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares),

para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009).

(...)

§ 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”.

A teor da alínea “b”, inc. art. 17, da Lei nº 8.666/93, a doação com licitação dispensada¹ não foi permitida para particulares, salvo nas hipóteses das alíneas “f”, “h” e “i” do mesmo inciso e artigo, admitida, contudo, a dispensa de licitação na doação com encargos, nos moldes do §4º, do dispositivo legal em comento.

Todavia, a interpretação dada pela doutrina e aplicadores do direito à alínea “b”, inc. art. 17, da Lei nº 8.666/93, é no sentido de proibição de qualquer doação (sem encargos, ou seja, pura e simples) de imóvel a particular, e não somente da doação com licitação dispensada. Nesse sentido, leciona MARÇAL JUSTEN FILHO:

“A redação da alínea “b” (inc. I, art. 17, Lei das Licitações) produz perplexidade. Editada a propósito de dispensa de licitação, a regra, impõe a vedação de qualquer doação para particulares”. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Editora Dialética. 8ª Edição. 2001. p. 173)

¹ Na licitação dispensada, o certame licitatório, embora faticamente possível, não será realizada porque a própria norma jurídica, de forma cogente, dispensa sua realização, ou seja, a licitação não poderá ser realizada pelo administrador por determinação legal, não havendo discricionariedade da Administração. Difere da licitação dispensável, situação em que a lei autoriza a não realização da licitação, melhor dizendo, a licitação é possível, mas o ordenamento jurídico autoriza o administrador, mediante emprego de critério de oportunidade.

Por conta dessa hermenêutica sectária, foi manejada a ADIn nº 927-3-RS², cuja apreciação preliminar do Supremo Tribunal Federal (STF) resultou na suspensão da eficácia da alínea “b”, inc. art. 17, da Lei nº 8.666/93, restando afastado, ainda que provisoriamente, qualquer impedimento de doação de bem imóvel público para particulares. É de se dizer que a doação pura e simples para particular foi autorizada por conta da cautelar concedida pelo STF, mas exige licitação. A doação com encargos, além dos requisitos alhures elencados, reivindica prévia licitação, que será dispensada no caso de interesse público devidamente justificativo, sendo que a lei de autorização e o instrumento contratual (escritura pública) deverá conter os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, por força do art. 17, §4º, da Lei nº 8.666/93.

Em suma, a doação de imóveis públicos a particulares, sem licitação, somente é consentida se houver a previsão de encargos de interesse público a serem cumpridos pelo donatário, com prazo determinado em lei e previsão de reversão na hipótese de descumprimento. Importa brandir, mais uma vez, os ensinamentos do doutrinador MARÇAL JUSTEN FILHO, pela sua utilidade:

“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

e conveniência, a dispensar sua realização (vide art. 24, da Lei nº 8.666/93).

² Até a presente data a ADIn nº 927-3-RS não recebeu julgamento definitivo.

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. 8ª Edição. 2001. p. 179)

Repiso que a doação pura e simples a particular somente deve ser empregada mediante licitação, dispensada na doação com encargos sempre que assim exigir o interesse público³. Ocorre que no caso concreto, havendo apenas um sindicato de servidores municipais, a licitação seria inexigível⁴, pela inviabilidade de competição. No entanto, consoante previsão legal, o instituto jurídico a ser utilizado é o da dispensa, com licitação dispensada (e não dispensável).

Na ocorrência de doação de um terreno para o funcionamento da sede social do Sindicato dos Municípios, o interesse público é evidente, tendo em vista a proteção que a Constituição Federal dá à organização sindical. A Carta Política, notadamente em

³ O interesse público deve ser entendido como o interesse da coletividade. O interesse público é o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade. Mas esse interesse dos indivíduos não diz respeito a um interesse pessoal da pessoa tomada como singularidade, mas o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade, como bem lecionou CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO em seu Curso de Direito Administrativo. 22. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 56.

⁴ E mesmo que houvesse outras associações representando parcelas de servidores, seria questionável uma licitação. O mais razoável, em situação dessa natureza, é a doação com encargos.

seu art. 39, consagrou o direito à organização sindical do servidor público estatutário⁵, de modo que é do interesse da coletividade que os servidores organizem seu sindicato⁶, o que compreende um local próprio para reuniões e realização de atividades de natureza administrativa e social.

De qualquer sorte, o procedimento de doação não pode albergar qualquer conduta que represente o malferimento dos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da reserva legal.

Uma vez eleito o imóvel a ser doado ao Sindicato dos Municipários, a Administração deve verificar se o bem é afetado. Se afetado for, a desafetação é medida impositiva e, inclusive, anterior à doação. Necessário, nessa altura, mencionar o regramento legal dos bens públicos, previsto no art. 98 e seguintes do Código Civil (CC):

“Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

⁵ Vale lembrar que no dia 15JUN2010, o Brasil formalizou junto à direção da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Suíça, a adesão do país à Convenção nº 151, norma internacional que traz diretrizes para a organização sindical dos servidores públicos e a atuação deles no processo de negociação coletiva. Com a adesão, o governo brasileiro assumiu o compromisso de regulamentar em até um ano diversas garantias aos trabalhadores do setor público, como a estabilidade dos dirigentes sindicais, o direito de greve dos servidores e proteção contra possíveis atos antissindicais de autoridades públicas, entre outros. Isso demonstra a importância que o Estado Democrático de Direito concede à organização sindical.

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.

São dominicais os bens que ainda não foram afetados a uma destinação. São os chamados bens disponíveis.

O sinal distintivo entre as classes de bens públicos reside na existência de afetação ou desafetação. Os dois primeiros – uso comum do povo e uso especial – estão afetados a uma utilidade pública⁷, enquanto que os bens dominicais não têm afetação sendo, pois, alienáveis. Dessa forma, quando, discricionariamente, o Administrador verificar que não mais utilizará determinado bem imóvel na realização de serviços públicos ou administrativos, procederá na desafetação do referido bem, tornando-o disponível, ou seja, alienável, ex vi do art. 101 do CC.

⁶ E o próprio direito a participar de um sindicato organizado tem natureza coletiva, não é interesse meramente individual. Com efeito, não se faz um sindicato com um indivíduo isolado, ou com indivíduos que não almejam um interesse comum, ultrapassando singularidades.

⁷ Afetação é a atribuição de uma destinação específica dada a um bem público. Pode ocorrer de modo explícito ou implícito. Entre os meios de afetação explícita estão a lei, o ato administrativo e o registro de projeto de loteamento. Implicitamente a afetação se dá quando o Poder Público passa a utilizar um bem para certa finalidade sem manifestação formal, pois é uma conduta que mostra o uso do bem, como por exemplo: um prédio sem uso onde, posteriormente, foi instalada uma biblioteca infantil.

Portanto, antes da doação, é necessário verificar se o bem é dominical ou afetado. Na hipótese de bem que se almeja a alienação não se classificar como disponível, impõe-se a desafetação.

O administrativista JOSÉ CRETELLA JÚNIOR conceitua a desafetação da seguinte maneira:

“ (...) A operação inversa (à afetação) recebe o nome de desafetação, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao domínio privado do Estado ou do particular.” (CRETELLA JR, José. Curso de Direito Administrativo. 7.ed. Rio de Janeiro, 1983).

Nessa senda, a desafetação nada mais é que a mudança de destinação do bem. Via de regra, a desafetação tem por desiderato incluir bens de uso comum do povo ou bens de uso especial na categoria de bens dominicais para possibilitar a alienação.

A desafetação com vista à alienação exige forma explícita, devendo constar na própria autorização legislativa da transferência de bem ou em lei específica.

Tem-se, assim, que a lei, vinculada à doutrina tradicional, classifica os bens públicos em três classes principais: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Os de uso comum são aqueles que podem ser desfrutados pela população, como, por exemplo, os logradouros públicos em geral, pelos quais qualquer do povo pode circular e usufruir. Os bens de uso especial compreendem as edificações a que a Administração destina a instalação de serviços públicos ou administrativos.

Impende destacar, por oportuno, os dizeres dos arts. Art. 137 a 148, da Lei Orgânica Municipal (LOM), que prescreviam relativamente à alienação de bens imóveis do Município foram revogados por ação do próprio legislativo do Município de Barracão, mediante indicação do ente de consultoria externo que fez a revisão da LOM, afirmando e informando que sic [...] *As matérias já possuem tratativa na Lei 8.666/93 e 8.987/95, lei de licitações e concessões, respectivamente. Não deve a LOM tratar do tema, sob pena de colidir com estas legislações [...]*.

Pelo fio do exposto, em resposta ao consulente, o parecerista é da seguinte opinião jurídica:

Na inteligência do art. 17, da Lei nº 8.666/93, dos arts. 98 a 101, do Código Civil, e do art. 37, caput, da Constituição Federal, a doação de bem público imóvel exige: (a) desafetação explícita, se for o caso; (b) autorização em lei específica; (c) caracterização do interesse público; (d) prévia avaliação do imóvel; (e) licitação pública dispensada nas hipóteses previstas em lei específica, quês era a própria norma local municipal; e (f) o procedimento não pode albergar qualquer conduta que represente o malferimento dos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da reserva legal.

É lícito à Administração Pública local doar bens que lhe pertencem para particulares (pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado), isso em razão dos efeitos da liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal na ADIn nº 927-3-RS. Entretanto, a doação deverá fundar-se no interesse público **e, se for sem encargos**, reclama licitação pública.

Na doação de um terreno da municipalidade para a instalação e funcionamento da sede social do Sindicato dos Municipários, o interesse público é categórico, haja vista a proteção que a Constituição Federal empresta à organização sindical e o interesse coletivo subjacente; a licitação é dispensada,

mas a lei de autorização da doação e o instrumento contratual (escritura pública) **deverão conter os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, ex vi do art. 17, §4º, da Lei nº 8.666/93.**

A Administração, por força da lacuna da LOM⁸, tem de avaliar se a melhor opção é a doação do imóvel ou se é mais razoável e vantajoso ao interesse público a concessão, com direito real de uso, licitando o bem

É nossa opinião, *sub censura*.

Porto Alegre, 8 de agosto de 2015.

EDUARDO LUCHESI

OAB/SP 202.603

OAB/RS 70.915A

⁸ Que teria sido alterada pelo Instituto Gaúcho de Administração Municipal- IGAM, nominado assim na Informação da Consultoria Técnica do TCE/RS 024/2006 - ORGÃO: CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO.