



# JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

## **Parecer Jurídico nº 32/2021**

**Referência:** Projeto de Lei nº 45/2021

**Autoria:** Executivo Municipal

**Ementa:** Dispõe sobre doação de área de terras urbanas e dá outras providências

### **I – Relatório**

Trata o caso de solicitação para emissão de parecer em relação a legalidade e possibilidade de aprovação do Projeto de Lei nº 45/2021, o qual trata acerca da doação de área de terras urbanas e dá outras providências

O referido projeto é de autoria do Poder Executivo Municipal e objetiva:

- Doar para o SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE CANARANA uma área medindo 4.205,70m<sup>2</sup> na quadra 06, lote 01, loteamento denominado Parque Flamboyant, pertencente a matrícula nº 13.377 do SRI de Canarana-MT e parte da área da matrícula nº 13.378, lote 02, na quadra 06, sendo a área doada correspondente a 8.644,23m<sup>2</sup> a ser desmembrada, conforme memorial descritivo anexo ao projeto de lei;

- Doar para a ASSOCIAÇÃO VEM SER TÊNIS ESPORTE CULTURA CANARANA – MT a área remanescente, medindo 1.355,77m<sup>2</sup> da matrícula 13.378 do SRI de Canarana, lote 02, Quadra 06, conforme memorial descritivo anexo ao projeto de lei.

O referido Projeto de Lei menciona que a doação feita à ASSOCIAÇÃO VEM SER TÊNIS fica condicionada à continuidade das



# JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

atividades sociais que compreendem aulas de tênis a menores carente, com a formalização de Termo de Cooperação/Convênio a ser firmado com a Prefeitura.

O Projeto de Lei descreve como as áreas doadas serão descritas com os limites e confrontações e autoriza a desafetação das áreas de terras urbanas mencionadas.

No art. 6º descreve que o prazo de início da obra será de 06 meses e a conclusão da mesma deve se dar em um período de 48 meses a partir da publicação da lei, sob pena de reversão da área doada para o Patrimônio do Município. Há ressalva no sentido de que esse prazo não se aplica ao donatário descrito no art. 2º, qual seja a ASSOCIAÇÃO VEM SER TÊNIS ESPORTE CULTURA CANARANA.

É o sucinto relatório. Passo a análise jurídica.

## II – Análise Jurídica

### II.I. Da Competência e Iniciativa

O projeto em análise versa sobre matéria de competência do Município, tendo em vista o interesse local, encontrando amparo no art. 30, I da Constituição Federal e no **art. 8º da Lei Orgânica Municipal.**

Trata-se de proposição de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme dispõe o **art. 115 da LOM.**

Feitas estas considerações sobre a competência e iniciativa, as pareceristas OPINAM, salvo melhor juízo, de forma favorável a tramitação da propositura nesta Casa de Leis, desde que observados os procedimentos legais e regimentais vigentes.



# JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

## II.II. Da Possibilidade de Doação dos Bens Imóveis à entidade privada

O art. 17 da Lei 8.666/93 define a possibilidade de alienação dos bens da Administração Pública, subordinando tal ato ao interesse público devidamente justificado e estabelecendo a necessidade de prévia avaliação e autorização legislativa:

*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;*

*(...)*

*§ 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.*

Da análise do artigo mencionado entende-se que há hipótese de doação dos bens públicos, porém limitada apenas para outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Apesar de tal limitação constar na Lei de Licitações, sua aplicação não ocorre na prática, tendo em vista decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 927, a qual suspendeu a eficácia da expressão “permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera do Governo”, contida na citada alínea “b” do inciso I do art. 17 da Lei 8.666/93, entendendo que a União extrapolou a competência que lhe foi outorgada pela



# JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

Constituição Federal, dispondo sobre matéria de interesse dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dessa forma, enquanto vigorar a referida decisão, existe a possibilidade de os Municípios doarem a empresas privadas bens imóveis públicos.

Cientes de tal particularidade, qual seja a possibilidade de doação para pessoa jurídica de direito privado, o TCE/MT estabeleceu algumas regras sobre as doações de bens imóveis públicos, o que foi feito através da Resolução de Consulta nº 05/2009, a qual passo a expor:

**Patrimônio. Bens imóveis. Doação de bem público imóvel. Requisitos. Doação à pessoa jurídica de direito privado. Demonstração de efetivo interesse público. Vedação de doação em ano eleitoral, salvo enquadramento em exceções legais. 1) A doação de bem público imóvel exige: a) desafetação, se for o caso; b) autorização em lei específica; c) justificativa de interesse público; d) prévia avaliação do imóvel; e) dispensa de 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, I, alíneas "b", "f" e "h", Lei 8.666/93). 2) Os Estados, Municípios e o Distrito Federal poderão doar bens públicos à 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, CF/1988). 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, § 10, Lei 9.504/1997). (CONSULTAS. Relator: JOSÉ CARLOS NOVELLI. Resolução De Consulta**



# JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

5/2009 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 17/03/2009. Publicado no DOE-MT em 19/03/2009. Processo 180653/2008).

Ainda na temática dos requisitos que acompanham a doação dos bens imóveis, Hely Lopes Meirelles leciona que a Administração Pública somente pode alienar os bens desafetados do uso público mediante lei autorizadora que estabeleça as condições para sua efetivação:

*"O que a lei civil quer dizer é que os bens públicos são inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou para fins administrativos específicos, isto é, enquanto guardarem afetação pública. É evidente que uma praça ou um edifício público não pode ser alienado enquanto tiver esta destinação, mas poderá ser vendido, doado ou permutado desde que desafetado previamente, por lei, de sua destinação originária." (Direito Administrativo Brasileiro: 29ª ed. Malheiros Editores. São Paulo, 2004. p. 512).*

Ou seja, sempre que a Administração Pública almejar a doação de algum bem público, é necessário analisar, antes de qualquer coisa, a necessidade de sua desafetação.

No tocante à doação é importante mencionar que se trata da transferência de bem pertencente ao proprietário (doador) a outrem (donatário), o que ocorre à título de mera liberalidade e se encontra previsto no Código Civil nos arts. 538 e seguintes.

Apresentadas tais considerações sobre a possibilidade da doação e alguns requisitos, destaco que a Lei Orgânica do Município de Canarana traz previsão acerca dos casos em que é permitido a doação dos bens imóveis pertencentes ao patrimônio público:



# JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

Art. 115 – **Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais**, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços.

Parágrafo Único – **Aos bens imóveis do Município não podem ser objeto de doação, nem utilização gratuita por terceiros, salvo, e mediante ato do Prefeito autorizado pela Câmara Municipal**, se o beneficiário for pessoa jurídica de direito público interno, entidade componente de sua administração indireta ou sociedade civil sem fins lucrativos, **ou ainda física ou jurídica, quando presente estiver o interesse público**, sendo que em caso de imóveis destinados a moradia e comércio serão vedados a doação a quem seja proprietário ou possuidor de outro imóvel no Município ou possua condição financeira favorável, publicamente notória.

A Administração Pública Municipal estabeleceu que é possível a doação mediante ato de iniciativa do Prefeito e autorizado pela Câmara Municipal em casos que o beneficiário seja pessoa jurídica, porém, desde que exista o interesse público.

Pois bem, no caso em tela estamos diante de duas doações de terras, sendo uma destinada à construção da sede do Clube Social do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Canarana e outra destinada à Projetos Sociais a serem realizados pela Associação Vem Ser Tênis Esporte Cultura Canarana.

Dessa forma, a seguir passo a discorrer sobre o cumprimento ou não dos requisitos necessário para a legalidade das doações.

## II.III. Dos Requisitos

Em suma, a doação de um bem imóvel pertencente ao município deve observar os seguintes requisitos:

1. interesse público devidamente justificado;
2. avaliação;



# JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

3. autorização legislativa;
4. licitação, salvo as exceções;
5. desafetação, quando for o caso.

1 - Em relação ao interesse público destaco que este é indiscutível em relação a doação feita ao Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, isso porque objetiva a construção de um Clube Social para execução de atividades do referido donatário.

**Ocorre que, assim como foi estabelecido no art.2º também deve ser estabelecido para o art.1º, qual seja a cláusula de reversão que garante que os imóveis doados, quando cessadas as razões que justificam a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário, nos termos do art. 17, § 1º da Lei 8.666/93.**

Em relação ao interesse público da doação almejada para a Associação Vem Ser Tênis, destaco que pouco foi explicado na Mensagem ao Legislativo. Além disso, a Lei menciona uma futura formalização de Termo de Cooperação/Convênio e a inexistência de prazo para realização das obras necessárias para o cumprimento do interesse público.

**Nesse ponto recomenda-se o retorno do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo, com o fim de que este explique melhor a forma de funcionamento das atividades da Associação, destaque que a contrapartida do Município se dará apenas com base na doação do imóvel e estabeleça um prazo para a concretização das obras.**

2 – Não foi apresentada a avaliação dos bens no Projeto de Lei, o que, segundo Resolução de Consulta do TCE/MT aqui mencionada, é obrigatória no caso em tela.



# JACOBSSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

Dessa forma, solicita-se também o retorno do referido Projeto de Lei ao Executivo Municipal para que o apresente acompanhado das avaliações dos imóveis.

3 - A autorização legislativa se dará com o processo democrático de apreciação plenária após tramitação e aprovação nas comissões, o que se almeja com o presente projeto.

4 – O Projeto de Lei prevê a desafetação dos bens imóveis.

5 – A exigência do processo licitatório torna-se dispensada, tendo em vista que a doação se dá por interesse público, isto porque há que se suprimir o texto restritivo da alínea "b" do inciso 17, da Lei Federal nº 8.666/93, apoiando-se em decisão do Supremo Tribunal Federal que interpretou a Lei de Licitações no sentido de sustar a aplicação de tal alínea.

Além da decisão do STF, destaco que há previsão da própria Lei Orgânica Municipal, a qual prevê em seu art. 115 a possibilidade de doação de bem imóvel público a pessoas jurídicas.

Destaco novamente que a doação de bem público municipal é condicionada, pois, ela é feita para que o donatário utilize o imóvel para fins de interesse público e se não for cumprida tal destinação dentro de um prazo que deve ser estipulado, cessarão as razões que justificam a doação e o bem voltará para o patrimônio do município.

A ideia é manter o bem doado vinculado ao fim de interesse público que justificou a doação. Se deixar de atender a esse objetivo, o bem volta ao patrimônio público. O município deverá fiscalizar o cumprimento das finalidades, dos prazos e das razões que justificaram a doação condicionada e, diante disso





# JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

não deve ocorrer a baixa do bem junto ao patrimônio e cadastros municipais até o cumprimento da situação do imóvel.

Sendo assim o entendimento das pareceristas é no sentido de que é permitido ao município, por iniciativa do Executivo, mediante avaliação prévia e autorização legislativa da Câmara de Vereadores, desafetar e doar terreno público, desde que esteja presente o interesse público.

### III – Da Conclusão

Diante do exposto, a opinião dessas pareceristas é pela não aprovação e devolução do Projeto de Lei nº 045/2021 ao Executivo Municipal, com o fim de que sejam atendidas as recomendações aqui expostas.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cuiabá/MT, 15 de junho de 2021.

**CAMILA SALETE JACOBSEN**  
**OAB/MT 26480**

**EVELINE GUERRA DA SILVA**  
**OAB/MT 22987**