

PARECER

Nº 2142/2015¹

Parte integrante do
Parecer nº 119/2015
Unaf. 3 / 2015
Relator

- LI – Licitação. Disposição do patrimônio público. Interesse público. Considerações sobre art. 17 da Lei nº 8.666/1993.

CONSULTA:

A Câmara consulente indaga sobre a possibilidade de doação de imóvel (terreno) pertencente ao Município, devidamente afetado como bem dominial, a uma entidade de direito privado, de caráter assistencial que realiza obras de assistência social sem o procedimento licitatório de concorrência. Aduz que consoante disposição expressa na LOM:

"art 25- A alienação de bens municipais será sempre precedida de avaliação e observará os seguintes requisitos prévios:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta somente nos seguintes casos: (...)

§ 2º A concorrência pode ser dispensada por lei quando o uso se destinar a concessionário de serviço público municipal, a entidades assistenciais, educativas ou culturais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado."

Questiona esta possibilidade, diante do regramento do art. 17 da Lei nº 8.666/1993.

RESPOSTA:

As alienação de bens imóveis do Município, em qualquer de suas modalidades, depende de autorização legislativa. A autorização legislativa é regra geral para a alienação de bens imóveis em virtude da necessidade

¹PARECER SOLICITADO POR ANA CRISTINE GONÇALVES ULHOA,CONSULTORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (UNAF-MG)



instituto brasileiro de
administração municipal



de promover, previamente, a desafetação do bem a ser alienado, pois, em princípio, os bens públicos são inalienáveis até que sejam desafetados do uso a que se prestam. A lei autorizativa deve discriminar o bem, expor as razões de sua transferência e ainda a forma jurídica como se dará a transferência do bem. Este é o teor do artigo 17 da Lei de Licitações nº 8.666/93:

"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;"

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de medida cautelar na ADI 927-3 - RS, determinou a suspensão da expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo", que passou a não se aplicar aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A partir de então, até que ocorra o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, a doação de bens imóveis pelo Município pode ser feita, estando presente o interesse público, mediante autorização legislativa e prévia avaliação, mas com dispensa de licitação. Eis a razão de decidir do STF:

"O *caput* do art. 17 veicula, sem dúvida, norma geral, ao subordinar a alienação de bens públicos ao interesse público



devidamente justificado e ao exigir a avaliação. O inciso I do mesmo artigo contém, também, norma geral, ao estabelecer que a alienação de imóveis públicos dependerá de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos casos enumerados nas alíneas a até d. Não veicularia norma geral, na alínea b, que cuida da doação de imóvel, se estabelecesse que a doação somente seria permitida para outro órgão ou entidade da Administração Pública. No ponto, a lei trataria mal a autonomia estadual e municipal, se interpretada no sentido de proibir a doação a não ser para outro órgão ou entidade da Administração Pública. Uma tal interpretação, constituiria vedação aos Estados e Municípios de disporem de seus bens, a impedir, por exemplo, a realização de programas de interesse público. (Voto do Ministro Relator Ilmar Galvão, g.n.).

Em 1994, posteriormente ao julgamento da medida cautelar pelo STF, foi incluída pela Lei nº8.883 a alínea f ao artigo 17.

Note-se que a regulamentação local dos requisitos de dispensa do procedimento licitatório restou autorizada pela Suprema Corte apenas no caso de doação pura e simples, não sendo o mesmo entendimento aplicável, como regra geral, nas hipóteses de doações com encargo (Art. 17, §4º, Lei nº. 8.666/93).

Isto porque, sendo exigido o cumprimento de um encargo, o ente federativo deve optar pela proposta que dispõe a cumpri-lo de forma mais vantajosa para a Administração Pública, somente sendo isto possível se aberto um processo de seleção, ou seja, se dado início ao procedimento licitatório. Para maiores esclarecimentos sobre a matéria, recomenda-se a leitura do parecer IBAM 2237/2011.

Sobre o tema, cumpre rememorar que o IBAM já se manifestou sobre a possibilidade e vantajosidade da concessão do direito real de uso de imóvel público, em relação à doação do bem ao particular, porque, na hipótese de concessão do direito real de uso, que pode se gratuita ou onerosa, o Município continua sendo proprietário do bem, apenas



concedendo o uso ao particular. E a concessão fica condicionada à utilização do bem conforme à finalidade justificadora de sua realização, e se extingue, imediatamente, perante o desvio de finalidade.

No caso em apreço, tendo em vista que o que justifica a medida é o atendimento do interesse público local com a atividade de assistência social prestada pela entidade sem fins lucrativos, melhor andaria o legislador local se promovesse uma concessão de direito real de uso com encargo, com vistas a melhor tutelar o interesse e o patrimônio público.

Ante o exposto, conclui-se que até que ocorra o julgamento definitivo da referida ação, a doação de bens imóveis pelo Município, em tese, pode ser feita com dispensa de licitação, mediante autorização legislativa e prévia avaliação, em prol do comprovado interesse público da medida. Contudo, diante das especificidades narradas, a doação pura não terá o condão de atender ao interesse da coletividade, sendo recomendável a adoção do instituto da concessão do direito real de uso com encargo em favor da coletividade.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 21 de agosto de 2015.