MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

MENSAGEM Nº 81, de 10 de junho de 2014

SENHOR PRESIDENTE,
SENHORA VEREADORA,
SENHORES VEREADORES:

É do conhecimento dos ilustres Vereadores que os municípios, de modo geral, têm desenvolvido programas e ações de incentivo à industrialização, quer mediante a doação ou concessão de uso de imóveis ou o fornecimento de bens e materiais, quer pela concessão de benefícios fiscais.

O mesmo tem ocorrido no Município de Toledo, que, por muitos e muitos anos, desenvolveu políticas de incentivo à industrialização consistentes, essencialmente, na doação de bens imóveis a empresas industriais. Mais recentemente, por orientação do Tribunal de Contas e do contido na Lei Complementar nº 001/1990, passou a efetuar, ao invés da doação, a concessão de direito real de uso de imóveis para tal finalidade.

É oportuno destacar-se que o óbice que a doação de bens imóveis por parte dos Municípios a particulares poderia ter no artigo 17, I, "b", da Lei nº 8.666/1993 encontra-se, por ora, afastado, tendo em vista a liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal na ADIN nº 927-3/RS.

Ocorre, no entanto, que, com a promulgação da Emenda nº 8 à Lei Orgânica do Município de Toledo, aquele dispositivo da Lei nº 8.666/1993 foi inserido, praticamente com o mesmo teor, no artigo 148, § 3º, inciso I, alínea "b", da Lei Orgânica, de forma que, agora, o Município de Toledo encontra-se impedido de proceder à doação de bens imóveis para outros donatários que não órgãos ou entidades da administração pública, mesmo não tendo sido cassada a liminar concedida na ADIN.

Tal modificação passou a impedir ao Município, no âmbito de sua competência, a utilização de um instrumento de grande alcance social, que, por muitos anos, contribuiu para a implementação do setor industrial do Município, com a consequente geração de empregos e de renda à nossa população.

Pois bem. Uma das dificuldades enfrentadas pelas empresas beneficiadas com a nova forma de incentivo adotada pelo Município (concessão de direito real de uso) é, justamente, a sua incompatibilidade com a obtenção de financiamentos, por impossibilitar que o imóvel concedido constitua garantia real da operação, geralmente exigida pelos agentes financeiros, oficiais ou não.

Diante de tal circunstância e de outras específicas, como a necessidade de unificação de novas áreas com imóveis anteriormente doados, far-se-ia necessária, em determinados casos, em que o interesse público ou social esteja devidamente justificado, a doação ao invés da concessão de direito real de uso. Tal possibilidade, entretanto, depende da prévia alteração do inciso I do § 3º do artigo 148 da Lei Orgânica do Município.

Como complemento desta justificativa para a modificação do dispositivo acima referido da Lei Orgânica, anexamos cópia da liminar concedida pelo STF na ADIN nº 927-3/RS e do Acórdão nº 5330/13, do Tribunal Pleno, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, cujos fundamentos e argumentos ora se reitera e se ratifica.

Pelo exposto, submetemos à análise dessa Casa a inclusa proposição que **"altera dispositivos da Lei Orgânica do Município de Toledo"**, colocando-se à disposição dos ilustres Vereadores, desde logo, os servidores da Assessoria Jurídica e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, de Inovação e Turismo, para prestarem informações ou esclarecimentos adicionais que eventualmente se fizerem necessários sobre a matéria.

Respeitosamente.

LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
ADRIANO REMONTI
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
TOLEDO – PARANÁ

MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA

Altera dispositivos da Lei Orgânica do Município de Toledo.

A CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO APROVOU E SUA MESA EXECUTIVA PROMULGA A SEGUINTE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE TOLEDO:

Art. 1° – A Lei Orgânica do Município de Toledo passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 148 – ...

...

§ 3° – ...

I – ...

...

b) doação com encargo, no caso de interesse público ou social devidamente justificado;

...

e) venda ou doação para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;

..."

Art. 2° – Esta Emenda à Lei Orgânica do Município de Toledo entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, em 10 de junho de 2014.

LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL - Medida Liminar

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQUERIDOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
CONGRESSO NACIONAL

01766010
05550000
09271000
00000110

EMENTA: CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei nº 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 § 1º do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte.

II. - Cautelar deferida, em parte.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, deferir, em parte, a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo", contida na letra b do inciso I do art. 17, da Lei Federal n. 8.666, de 21.6.93, vencido o Ministro Paulo Brossard, que a indeferia; para suspender os efeitos da letra c do mesmo inciso, até a decisão final da ação, por maioria de votos, deferir a medida cautelar, vencidos os Ministros Relator, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, que a indeferiam; no tocante à letra a do inciso II do mesmo artigo, por maioria de votos, indeferir a medida cautelar, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves, que a deferiam; com relação à letra b do mesmo inciso, por unanimidade, deferir a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente entre órgãos ou entidade da Administração Pública", quanto aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e, finalmente, por maioria de votos, deferir a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a

1/34

eficácia de todo o § 1º do art. 17, vencido o Ministro Relator, que a indeferia.Votou o Presidente.

Brasília, 03 de novembro de 1993.

OCTAVIO GALLOTTI - PRESIDENTE

CARLOS VELLOSO - RELATOR

STF - 102 007

03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL - Medida Liminar

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQUERIDOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, com base no art. 103, VI, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade do significado e de expressões da Lei nº 8.666 (Lei das Licitações), de 21 de junho de 1993, tais como:

01766010
05550000
09272000
00000250

a) das palavras "**dos Estados (...) e dos Municípios**", do caput, do art. 1º;

b) das palavras "**Estados (...) e Municípios**", do parágrafo único do art. 1º;

c) das palavras "**Os Estados (...) os Municípios**", do art. 118;

d) "do significado que, por força dos mencionados textos, dá por extensivas aos Estados e Municípios as regras do artigo 17, I, b e c, II, a, b, e § 1º, da mesma Lei 8.666". Nesta parte, requer seja dada interpretação conforme à Constituição.

São as seguintes as expressões impugnadas,

grifadas na transcrição dos dispositivos:

"Art 1º. Essa lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obra, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, **dos Estados**, do Distrito Federal **e dos Municípios.**"

"Art. 1º. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, **Estados**, Distrito Federal **e Municípios**".

"Art. 118. **Os Estados**, o Distrito Federal, **os Municípios** e as entidades da administração direta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei."

"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 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; c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei; (...)

II - a) doação permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação; b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública".

"Art. 17. § 1º. Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I desse artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário."

O autor alega que a norma impugnada contraria diversos artigos da Constituição Federal; e seus argumentos assim podem ser resumidos:

a) a pretexto de regulamentar o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, pretendeu a Lei 8.666/93 estender aos Estados e Municípios a integralidade do exaustivo regime por ela instituído;

b) à competência da União, nos termos do art. 22,

XXVII, da Constituição, é adstrita a legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação", não podendo detalhar contratos nem estabelecer vedação à permuta ou à doação de bens, móveis ou imóveis, das entidades locais;

c) o princípio constitucional da Federação, que atualmente inclui os Municípios (CF/88, art. 1º, c/c art. 60, § 4º, I), importa no respeito à autonomia dos Estados-membros e na repartição de competências;

d) o Estado do Rio Grande do Sul está empenhado em programas de destinação de áreas públicas para fins sociais, com apoio na Constituição Estadual, na Lei Complementar Estadual nº 9.752/92 e no Decreto nº34.668/93, cujo programa se encontra em plena execução;

e) se forem constitucionais os dispositivos impugnados, passariam a ser vedadas doações que não se destinem a "órgão ou entidade da Administração Pública";

Tendo em vista as graves sanções, previstas na Lei 8.666/93, para seu descumprimento; e, por outro lado, em face da implementação de amplo e inadiável programa estadual de assentamento urbano, a fim de obviar a carência habitacional, ficam caracterizados o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, requisitos necessários à concessão da medida liminar ora pleiteada.

É o relatório.

03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL - Medida Cautelar

V O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): A Constituição vigente, no que concerne à contratação de obras, serviços, compras e alienações, estabeleceu, como regra, a obrigatoriedade da licitação. Quer dizer, a contratação administrativa deve ser antecedida, esta é a regra, da licitação. É o que está inscrito no inciso XXI do art. 37 da Lei Maior:

> "XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

01766010
05550000
09273000
01560300

A mesma Constituição, ao cuidar da competência legislativa a respeito dos institutos da licitação e do contrato administrativo, estabeleceu, no art. 22, XXVII, que compete privativamente à União legislar sobre "normas gerais de

licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle".

A Constituição de 1988, ao inscrever, no inc. XXVII do art. 22, a disposição acima indicada, pôs fim à discussão a respeito de ser possível, ou não, à União legislar a respeito do tema, dado que corrente da doutrina sustentava que "nenhum dispositivo constitucional autorizava a União a impor normas de licitação a sujeitos alheios a sua órbita". (Celso Antônio Bandeira de Mello, "Elementos de Dir. Administ.", Malheiros, 4ª ed., 1992, pág. 177, nota 1). A CF/88, repito, pôs fim à discussão, ao estabelecer a competência da União para expedir normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII).

Registre-se, entretanto, que a competência da União é restrita a normas gerais de licitação e contratação. Isto quer dizer que os Estados e os Municípios também têm competência para legislar a respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão as normas específicas. Leciona, a propósito, Marçal Justen Filho: "como dito, apenas as normas "gerais" são de obrigatória observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante." ("Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", Ed. AIDE, Rio, 1993, pág. 13).

A formulação do conceito de "normas gerais" é

tarefa tormentosa, registra Marçal Justen Filho, a dizer que "o conceito de "normas gerais" tem sido objeto das maiores disputas. No campo tributário (mais do que em qualquer outro), a questão foi longamente debatida e objeto de controvérsias judiciárias, sem que resultasse uma posição pacífica na doutrina e na jurisprudência. Inexistindo um conceito normativo preciso para a expressão, ela se presta às mais diversas interpretações". (Ob. e loc. cits.). A formulação do conceito de "normas gerais" é tanto mais complexa quando se tem presente o conceito de lei em sentido material — norma geral, abstrata. Ora, se a lei, em sentido material, é norma geral, como seria a lei de "normas gerais" referida na Constituição? Penso que essas "normas gerais" devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que "norma geral", tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências. Com propriedade, registra a professora Alice Gonzalez Borges que as "normas gerais", leis nacionais, "são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subseqüente das ordens federadas", pelo que "não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam". Depois de considerações outras, no sentido da caracterização de "norma geral", conclui: "são normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao

cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos." (Alice Gonzalez Borges, "Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos", RDP 96/81).

Cuidando especificamente do tema, em trabalho que escreveu a respeito do DL 2.300/86, Celso Antônio Bandeira de Mello esclareceu que "normas que estabelecem particularizadas definições, que minudenciam condições específicas para licitar ou para contratar, que definem valores, prazos e requisitos de publicidade, que arrolam exaustivamente modalidades licitatórias e casos de dispensa, que regulam registros cadastrais, que assinalam com minúcia o iter e o regime procedimental, os recursos cabíveis, os prazos de interposição, que arrolam documentos exigíveis de licitantes, que preestabelecem cláusulas obrigatórias de contratos, que dispõem até sobre encargos administrativos da administração contratante no acompanhamento da execução da avença, que regulam penalidades administrativas, inclusive quanto aos tipos e casos em que cabem, evidentissimamente sobre não serem de Direito Financeiro, menos ainda serão normas gerais, salvo no sentido de que toda norma — por sê-lo — é geral". E acrescenta o ilustre administrativista: "Se isto fosse norma geral, estaria apagada a distinção constitucional entre norma, simplesmente, e norma geral..." ("Licitações", RDP 83/16).

Posta assim a questão, examinemos os dispositivos da Lei 8.666, de 21.06.93, acoimados de inconstitucionais.

Artigo 1º e seu parágrafo único.

Sustenta-se que as palavras constantes do art. 1º — "dos Estados (...) e dos Municípios" do caput do art. 1º e "Estados (...) e Municípios" do parág. único do mesmo artigo seriam inconstitucionais.

Isto, entretanto, não ocorre.

É que, conforme já foi dito, compete à União legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle". (C.F., art. 22, XXVII). Inconstitucionais, na citada Lei 8.666, de 21.06.93, seriam em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, os dispositivos que extrapolassem do conceito de norma geral. Esses dispositivos, que extrapolassem do conceito de norma geral, seriam constitucionais em relação à União e inconstitucionais em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Desta forma, a declaração de inconstitucionalidade deverá ser do tipo de declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, que decorre da interpretação conforme à Constituição (Rep 1417, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 126, pág. 48; ADIn nº 581).

Art. 118.

No caput do art. 118 sustenta-se, igualmente, que as palavras "Os Estados (...) os Municípios" seriam inconstitucionais. O que se disse em relação ao artigo 1º e seu parágrafo único, acima, tem explicação aqui.

Art. 17, I, "b" e "c", II, "a" e "b", § 1º.

Pede-se que seja dada interpretação conforme à Constituição, "do significado que, por força dos mencionados textos, dá por extensiva aos Estados e Municípios as regras do artigo 17, I, b e c, II, a, b e § 1º".

Está na inicial:

"(...)

Com efeito, conforme se pode verificar, na alínea b do inciso I do art. 17 da Lei 8.666/93, a **doação de imóvel só é permitida, proibindo-se-a,** portanto, fora dessa hipótese, **se e quando** realizada... **"para outro órgão ou entidade da Administração Pública"** ("verbis", "permitida **exclusivamente** para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo"). Assim, embora, em determinadas circunstâncias, a entidade local possa ter relevantíssimo interesse (como, no caso, o tem o Estado do Rio Grande do Sul, traduzido inclusive em legislação específica) em doar seus bens a particulares a fim de melhor atingir os fins que lhe

são impostos constitucionalmente, ver-se-á absolutamente tolhida de fazê-lo porque **proibida** — frise-se: **inconstitucionalmente** proibida — pela lei **federal** relativa a... "licitações".

E o mesmo se diga em relação (a) à **permuta de imóvel**, que só se **permite** (e, pois, fora daí, se **proíbe**) quando... "**destinado ao serviço público**" (Lei 8.666/93, art. 17, I, "c", comb. c/art. 24, X), (b) à **doação de móveis**, **permitida "exclusivamente"... "para fins e uso de interesse social"** (Lei 8.666/93, art. 17, II, "a"), (c) à **permuta de móveis**, também "**permitida exclusivamente** entre... **órgãos ou entidades da Administração Pública**" (Lei 8.666/93, art. 17, II, "b") ou (d) à imposição obrigatória de **condição resolutiva** às doações de imóveis permitidas a da **inalienabilidade** pelos donatários dos bens doados (Lei 8.666/93, art. 17, § 1º).

Parece evidente que há, aí, manifesta extrapolação da competência constitucional da União, a qual, note-se, não tem "direito de vida e morte" sobre as entidades locais. Não foi isto que quis a Constituição ao instituir a Federação nem é esta a competência legislativa que lhe deu o inciso XXVII do art. 22 da Carta ao referir "**normas gerais** de licitação e contratação (...) para a administração pública". Legislar sobre normas gerais significa dispor "com generalidade" (= sem detalhamento,

estabelecendo os grandes parâmetros, a "moldura", dentro dos quais as normas locais, específicas, e com detalhamento, deverão se acomodar), o que, à evidência, supondo a existência de normas não-gerais, específicas, até mesmo briga com a idéia de simplesmente... **vedar**. E foi isto, exatamente isto, o que fizeram os dispositivos mencionados (e muitíssimos outros da mencionada Lei 8.666/93, aqui não referidos apenas para centrar a discussão exatamente no ponto — doações de áreas públicas estaduais para programas sociais — que, como se demonstrará, mais atinge o Estado do Rio Grande do Sul). Fizeram-no, no entanto, se e enquanto atingiram os Estados-membros e Municípios... **inconstitucionalmente**." (fls. 8/9)

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul sustenta, pois, em síntese, que o disposto na alínea b do inciso I do art. 17, que só permite a doação de imóvel para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, é inconstitucional. Também seria inconstitucional a permissão de doação de móveis exclusivamente para fins e uso de interesse social (art. 17, II, a). No que toca à permuta de imóvel, só permitida quando destinado ao serviço público (art. 17, I, c, combinado com o art. 24, X), e à permuta de móveis, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública (art. 17, II, b), também há inconstitucionalidade. E inconstitucionalidade há, no § 1º do art. 17, que torna obrigatória condição resolutiva às doações de imóveis e proíbe a alienação pelo beneficiário.

Examinemos a questão.

Art. 17, I, "b" (doação de imóveis) e 17, II, "a" (doação de móveis).

Está no art. 17, I, b, II, a:

"Art. 17. A alienação de bens da Administração, 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:

a) .....

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;

c) .....

d) .....

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;"

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 que enumera 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 a autonomia 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, tal como ocorre, no caso, conforme noticiado na inicial:

"(...)

5. O Estado do Rio Grande do Sul muito se tem preocupado, **inclusive a nível constitucional**, com a destinação de áreas públicas estaduais para fins sociais.

Assim, com efeito, se dispôs no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1989, art. 27, "verbis":

> **'Art. 27** - Lei a ser editada em cento e oitenta dias da promulgação da Constituição disporá sobre a transferência de áreas urbanas pertencentes ao Estado aos moradores de baixa renda que as tenham ocupado, sem oposição judicial, por prazo igual ou superior a cinco anos. **Parágrafo único**. A lei a que se refere este artigo regulamentará a destinação das áreas urbanas ociosas pertencentes à administração direta e indireta, preferencialmente para utilização em programas habitacionais para famílias de baixa renda que sejam proprietárias de imóvel.' (doc. nº 1)

E, regulamentando o mencionado dispositivo, foi editada a Lei Complementar nº 9.752, de 10 de novembro de 1992, cujo art. 1º está assim

redigido, "verbis":

> 'Art. 1º .- Fica o Poder Executivo autorizado a doar áreas urbanas do domínio do Estado, ocupadas por moradores de baixa renda, mediante o preenchimento dos seguintes requisitos: I - utilização da área, para residência própria por prazo igual ou superior a cinco (05) anos, sem oposição judicial, à data da promulgação da Constituição do Estado; / II - declaração de não ser o ocupante proprietário de qualquer imóvel Urbano ou Rural no respectivo município; / III - comprovação de baixa renda pelos ocupantes.' (doc. nº 2)

Por sua vez, implementando concretamente o programa constitucional mencionado, exarou-se o Decreto 34.668 de 24 de fevereiro de 1993 (doc. nº 3), que se encontra... **em plena execução!**

Parece evidente que, se constitucionais fossem (e não são!) os impugnados dispositivos da Lei 8.666/93, as normas constitucionais e infraconstitucionais estaduais transcritas estariam simplesmente **derrogadas** e, com elas, todo o plano social de assentamento urbano aí instituído e, repita-se, ... **em plena execução**. E isto pelo simples, elementar e óbvio motivo de que... passaram

a ser **vedadas** doações a outrem que não "órgão ou entidade da Administração Pública"!' (fls. 9/11)

Empresto, pois, interpretação conforme à Constituição ao citado dispositivo — art. 17, I, b: a expressão — "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo" — somente tem aplicação no âmbito do governo central, vale dizer, no âmbito da União Federal.

No que concerne à doação de bens móveis, não vejo excesso na norma inscrita no art. 17, II, a, quando sujeita esse tipo de alienação "para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação".

Art. 17, I, "c" (permuta de bens imóveis) e art. 17, II, "b" (permuta de bens móveis).

Está no art. 17, I, c, II, b:

"Art. 17. .....

I - .....

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

STF 102

(...)

II - (...)

(...)

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;"

No que toca à permuta de bens imóveis — art. 17, I, c — não vejo ocorrer o problema posto na inicial. O que ali está disposto, ao que penso, é que será dispensada a licitação, tratando-se de permuta de imóvel, quando ocorrer ela por outro imóvel que atenda aos requisitos do inciso X do art. 24, vale dizer, quando se tratar de "imóvel destinado ao serviço público, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado segundo avaliação prévia". Fora daí, parece-me razoável a exigência da licitação.

Referentemente à permuta de bem móvel — art. 17, II, b — que a lei estabelece que será "permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública", parece-me que o legislador federal se excedeu. O que se disse relativamente à doação de bens imóveis — art. 17, I, b — tem aplicação aqui. A interpretação conforme, no ponto, é esta: a norma mencionada — "permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública", inscrita no art. 17, II, b — somente tem aplicação no âmbito federal.

§ 1º do art. 17.

Marco

Tribunal Pleno

O § 1º do art. 17 estabelece:

"Art. 17. .....

(...)

§ 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."

A norma inscrita no citado § 1º do art. 17 parece-me geral, não me parece ofensiva às autonomias estadual e municipal. Ela é salutar, dado que esse tipo de alienação há de estar sujeito ao interesse público devidamente justificado. No momento em que este deixar de existir, é razoável que o imóvel doado reverta ao patrimônio da pessoa jurídica doadora. Parece-me razoável, também, a proibição de alienação do imóvel recebido em doação.

Do exposto, defiro, em parte, a cautelar para, emprestando interpretação conforme ao art. 17, I, b (doação de bem imóvel), estabelecer que a disposição ali posta — permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo — somente tem aplicação no âmbito do governo central, vale dizer, no âmbito da União Federal. Também no que toca à permuta de bem móvel, art. 17, II, b — permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública — emprestou interpretação conforme, para esclarecer que somente tem aplicação no âmbito da União Federal. Idem

03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

(S/ ART. 17, I, b)

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Senhor Presidente, parece que a orientação do Tribunal é a do Relator; confesso que tenho dúvidas; preferia não conceder a cautelar, para examinar com mais profundidade a matéria.

01766010
05550000
09273010
01530410

STF - 102-202

03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

(Medida Liminar)

(Sobre o artigo 17, inciso II, a)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, peço vênia ao nobre Relator para conceder a liminar também no tocante a esse dispositivo. Entendo que doação clausulada, jungida a determinado objeto, não está compreendida na norma do artigo 22 da Constituição Federal, quanto à possibilidade de a União legislar sobre normas gerais a respeito de licitação e contratações.

01766010
05550000
09273020
01570500

***

03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

(s/ art. 17, II, a)

(Medida Liminar)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, peço vênia para acompanhar o eminente Relator.

É evidente, e aqui já se frisou, que doação, seja qual for o seu objeto, é conceito que, por si mesmo, exclui a idéia de licitação. Não obstante, no âmbito das normas gerais sobre licitação, estão as regras gerais da sua obrigatoriedade e da sua dispensa.

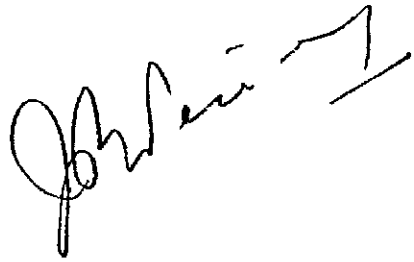
01766010
05550000
09273030
01540600

Ora, o que vejo neste dispositivo é que, para que haja doação e a conseqüente dispensa da licitação necessária a outras formas de alienação, é necessário fazer-se avaliação prévia da inconveniência ou impropriedade das outras formas de alienação, que levariam o caso para o âmbito da regra geral de exigência de licitaçao.

À primeira vista, não vejo a inconstitucionalidade nem a conveniência da suspensão: esse é o regime tradicional, nada inova.

Por isso, acompanho o eminente Relator.

ibc/



03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL

(Medida Liminar)

V O T O

(s/ art. 17, II, "a")

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES: -

Sr. Presidente, com a devida vênia, acompanho os Ministros MARCO AURÉLIO e CELSO DE MELLO, pois entendo que a União, em matéria de doação, só tem competência para tratar da que ela própria possa fazer e não das que pretendam fazer os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

01766010
05550000
09273040
01400760

STF - Seção de Conferência

03/11/93 TRIBUNAL TURMA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE(M.LIM.) Nº 00009273/600

V O T O
(S/ART. 17, II, "a")

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA : - Sr. Presidente. Nos limites da cautelar, vou me permitir acompanhar o voto do Sr. Ministro-Relator. Só se suspende a norma, quando realmente são relevantes os fundamentos do pedido e há o "periculum in mora" caracterizado ou inconveniência de essa norma continuar em vigor, até decisão final. Penso que, realmente, tal como está a redação não cabe entender que Estado e Município possam fazer doação sem que se tenham presentes os pressupostos que são definidos no dispositivo. A redação é que leva a essa compreensão e, em realidade, o eminente Ministro-Relator explicou claramente, afastando, desde logo, para essa hipótese, a licitação.

01766010
05550000
09273050
01350850

J. Néri

/MCA

03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL

(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

(S/art. 17, II, a)

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI(Presidente): - Acompanho o voto do eminente Relator, indeferindo a medida cautelar quanto à letra a, inciso II, do art. 17.

01766010
05550000
09273060
01410950

/amn/

03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

(Medida Liminar)

(Sobre o artigo 17, inciso I, c)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, pelas razões já expostas, defiro a liminar com a limitação, no tocante aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

***

01766010
05550000
09273070
01571070

03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

(S/ ART. 17, §1º)

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Senhor Presidente, há íntima relação entre o parágrafo primeiro e a alínea b do inciso I do mesmo artigo 17, a que ele faz expressa referência.

Portanto, defiro a cautelar quanto ao parágrafo primeiro.

01766010
05550000
09273080
01531100

03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL

(Medida Liminar)

V O T O

(s/ art. 17, § 1º)

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES: -

Sr. Presidente, exatamente porque suspendi a letra "b", quanto às expressões "permitidas exclusivamente para outro órgão ou entidade de administração pública", e porque o parágrafo primeiro se refere exatamente a esse dispositivo, entendo que deva suspender, também, o parágrafo primeiro.

01766010
05550000
09273090
01401230

03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE(M.LIM.) Nº 00009273/600

V O T O
(S/ART. 17, § 1º)

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Sr. Presidente. Pelo fundamento enunciado pelo ilustre Ministro Sydney Sanches, em razão da decisão anterior quanto ao dispositivo que é referido no próprio parágrafo primeiro, acompanho o voto do Ministro Ilmar Galvão.

01766010
05550000
09273100
01351320

/MCA

03/11/93 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL

(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

(S/ ARTIGO 17, § 1º)

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: - Sr. Presidente, com a devida vênia do eminente Relator, defiro nos mesmos termos em que deferi com relação ao artigo 17, inciso I, alínea b, por via de conseqüência.

01766010
05550000
09273110
01281450

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 927-3 - (medida liminar)
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO
REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVS. : GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO
REQDOS. : PRESIDENTE DA REPUBLICA E CONGRESSO NACIONAL

Decisão: O Tribunal deferiu, em parte, a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo", contida na letra b do inciso I do art. 17, da Lei Federal n. 8.666, de 21.6.93, vencido o Ministro Paulo Brossard, que a indeferia; para suspender os efeitos da letra c do mesmo inciso, até a decisão final da ação, o Tribunal, por maioria de votos, deferiu a medida cautelar, vencidos os Ministros Relator, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, que a indeferiam; no tocante à letra a do inciso II do mesmo artigo, o Tribunal, por maioria de votos, indeferiu a medida cautelar, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves, que a deferiam; com relação à letra b do mesmo inciso, o Tribunal, por unanimidade, deferiu a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente entre órgãos ou entidade da Administração Pública", quanto aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e, finalmente, o Tribunal, por maioria de votos, deferiu a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia de todo o § 1o. do art. 17, vencido o Ministro Relator, que a indeferia. Votou o Presidente. Plenário, 03.11.93.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Francisco Rezek.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.

LUIZ TOMIMATSU
Secretário

01766010
05550000
09274000
00001520

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	99793/11
ASSUNTO:	CONSULTA
ENTIDADE:	SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E ASSUNTOS DO MERCOSUL
INTERESSADO:	SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E ASSUNTOS DO MERCOSUL, RICARDO JOSE MAGALHÃES BARROS
RELATOR:	CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 5330/13 - Tribunal Pleno

CONSULTA. DOAÇÃO COM ENCARGOS DE TERRENOS PÚBLICOS PARA VIABILIZAR INVESTIMENTOS PRODUTIVOS. PREFERÊNCIA PELA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO SOBRE A DOAÇÃO COM ENCARGOS. NECESSIDADE DE PRÉVIA LICITAÇÃO PARA AMBAS AS HIPÓTESES. IMPRESCINDIBILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTANDO E GARANTINDO O CUMPRIMENTO DO FIM PRETENDIDO COM O IMÓVEL.

1. RELATÓRIO

O Exmo. Secretário de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul, Sr. Ricardo Barros, encaminha a presente Consulta questionando a possibilidade de promover doação de terrenos públicos, com encargos, tendo por finalidade viabilizar investimentos produtivos, capazes de recompor a capacidade de geração de rendas, empregos e tributos no Estado, ao invés da preferência pela concessão do direito real de uso de terrenos públicos, entendimento este consubstanciado no Acórdão nº 1865/06-TCE/PR.

Em atendimento ao disposto no inciso IV do art. 311 do Regimento Interno do Tribunal, foi anexado parecer exarado pela assessoria jurídica, que entende, em síntese, pela possibilidade de se fazer uso da figura jurídica da doação com encargo, sem prejuízo do uso preferencial da concessão de direito real de uso, quando compatível com o alcance dos mesmos objetivos sociais e econômicos que tiverem fundamento a concessão do incentivo.

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por este Relator e determinado o seu encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, à 5ª Inspetoria de Controle Externo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR JA8W.P6HO.TJM4.RRAU.G

(5ª ICE), à Diretoria de Contas Estaduais (DCE) e ao Ministério Público de Contas (MPC) para manifestações, conforme Despachos nº 1582/11 e 1670/11.

Manifestando-se sobre decisões desta Corte, a Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (CJB) lançou a Informação nº 28/11 (peça 9) consignando a existência da Súmula nº 1 deste Tribunal, cuja matéria trata do objeto desta consulta. Noticiou, ainda, a existência de vários processos que versam sobre o tema analisado.

A 5ª ICE, por meio da Informação nº 18/11 (peça 12), apresentou opinião no sentido de que o Acórdão nº 1865/06 deste Tribunal apenas recomenda a preferência pelo uso da "concessão real" nos casos de terrenos públicos, não impedindo a utilização da "doação com encargos", desde que obedecidos e justificados os ritos e requisitos previstos no artigo 17, §§ 4º e 5º, da Lei 8.666/93.

Consoante Instrução nº 167/11, a DCE corroborou a manifestação da 5ª Inspetoria de Controle Externo.

Por seu turno o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 6918/11, opinou no seguinte sentido: (i) a preferência pela *concessão real de uso* de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a *doação com encargos* pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da *concessão real de uso*; (iii) tanto a *doação com encargos* quanto a *concessão real de uso*, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de *doação com encargos* o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) ressalta que é imprescindível a previsão de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

Após a manifestação do "parquet" desta Corte de Contas, o presente protocolado foi incluído na pauta da Sessão de Julgamento do Tribunal do dia 10 de maio de 2012, oportunidade na qual o eminente Conselheiro Ivan Bonilha suscitou a ausência de parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade Consulente, o que afrontaria um dos requisitos de admissibilidade da consulta.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR JA8W.P8NO.TJM4.RRAU.G

Em virtude deste apontamento, determinou-se a intimação da entidade Consulente para que providenciasse o opinativo jurídico necessário, o que foi cumprido com a juntada do Parecer nº 12/2012, exarado pela Procuradoria Geral do Estado.

A Procuradoria Geral do Estado, por meio do mencionado parecer, se manifestou no sentido de que a Súmula 01 desta Corte de Contas, com seu caráter uniformizador, apenas indica a preferência pela adoção da concessão de direito real de uso de bem público em detrimento da doação de bem público com encargos, sem, no entanto, vedar a utilização da doação com encargos, desde que presentes os requisitos legais e analisadas as circunstâncias fáticas, de forma a se definir qual instituto se apresenta mais adequado ao interesse público. Alega ainda que a doação com encargos, precedida ou não de licitação, se mostra a forma mais adequada e vantajosa para a implementação do programa "Paraná Competitivo", por permitir que o donatário utilize o próprio imóvel como garantia hipotecária para a obtenção de uma linha de crédito para viabilizar o encargo assumido e, ao mesmo tempo, o ente federado estaria protegido em virtude do fato de que a cláusula de reversão e demais condições seriam garantidas por uma hipoteca de segundo grau em favor do doador, o que permitiria uma maior segurança jurídica.

Ato contínuo os autos foram remetidos à 5ª ICE, que, por meio da Informação nº 45/12, reiterou os termos da Informação nº 18/11 ao afirmar que o fato da concessão do direito de uso de bem público ser adotada preferencialmente não impede o emprego do instituto da doação com encargos desde que respeitados os requisitos legais e verificada a vantajosidade e adequação do instituto escolhido em relação ao interesse público.

A Diretora de Contas Estaduais opinou por meio da Instrução nº 52/13-DCE, ratificando seu posicionamento anterior, além de manifestar sua concordância com a Procuradoria Geral do Estado quanto à vantajosidade do instituto da doação com encargos para implementação do Programa "Paraná Competitivo".

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em seu Parecer nº 8414/13, arguiu preliminarmente que o eventual julgamento da presente Consulta

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR JA8W.P6HO.TJM4.RRAU.G

consistiria em um prejulgamento das contas do Programa "Paraná Competitivo", o que impossibilitaria inclusive de se aferir se a doação com encargos seria o instituto mais vantajoso. No mérito, o "parquet" manteve sua conclusão no sentido de que deve ser dada preferência à concessão de direito real de uso, sem prejuízo do instituto da doação com encargos, desde que justificado o interesse público.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se a legitimidade do Consulente para formular pleitos desta natureza, conforme artigo 312, II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, bem como a escorreita instrução do processo, razão pela qual, a presente consulta merece ser conhecida.

Some-se a isso o fato de que o cerne da questão trata, basicamente, de aspectos relacionados à aplicação da lei de licitações e contratos, que foram analisados pelas unidades técnicas desta Corte, bem como pelo órgão ministerial.

Ao cotejar as manifestações técnicas precedentes e os dispositivos constitucionais e legais pertinentes, constato que elas se complementam, não havendo divergência ou dúvida quanto à aplicação da lei licitatória.

Quanto à preliminar arguida pelo Ministério Público de Contas no sentido que a decisão proferida nesta Consulta consistiria em um prejulgamento do programa "Paraná Competitivo", não há razões para o seu acolhimento, na medida em que é possível a realização de um controle externo posterior à implementação da mencionada política pública, objetivando aferir seus resultados e possíveis irregularidades na destinação dos bens públicos.

No mérito cumpre, primeiramente, registrar o conteúdo da Súmula nº 1 deste Tribunal, vazada nos seguintes termos:

Súmula nº 01 - Doação de imóveis urbanos à particulares

"Preferência pela utilização da Concessão de Direito Real Uso, em substituição a maioria das alienações de terrenos públicos, em razão de sua vantajosidade, visando fomentar à atividade econômica, observada prévia autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência, exceto nos casos previstos no art. 17, inciso I,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR JA8W.P6HO.TJM4.RRAU.G

alínea "f" da Lei nº. 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público."

Da matéria sumulada, depreende-se que, em virtude da sua vantajosidade, deve haver uma preferência pelo instituto da concessão de direito real de uso de imóveis públicos, visando fomentar a atividade econômica, cabendo à Administração exercer um efetivo controle acerca da utilização do bem transferido.

Como salientado pelo Ministério Público "*...a preferência pelo instituto da Concessão Real de Uso de imóveis públicos, é vantajosa pela proteção dada ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público.*"

De outra banda, a *doação com encargo* pode ser utilizada em situações excepcionais, ou seja, quando, no caso concreto, reste demonstrada a impossibilidade da utilização da *concessão real de uso* em razão da não vantajosidade.

No que toca à necessidade ou não de instauração de prévio certame licitatório, cabe uma análise do regime jurídico aplicável a cada uma das figuras em comento.

A 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, ao dispor sobre a alienação de bens imóveis, disciplinou a matéria no art. 17 nos seguintes termos:

"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:

(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR JA8W.P6HO.TJM4.RRAU.G

§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de **direito real de uso de imóveis**, **dispensada licitação, quando o uso destinar-se**:

I - a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - a pessoa natural que, nos termos da lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural situada na Amazônia Legal, superior a 1 (um) módulo fiscal e limitada a 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não exceda 1.500ha (mil e quinhentos hectares);

(...)

§ 2º-B. A hipótese do inciso II do § 2º deste artigo:

I - só se aplica a imóvel situado em zona rural, não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente a sua exploração mediante atividades agropecuárias;

II – fica limitada a áreas de até quinze módulos fiscais, desde que não exceda mil e quinhentos hectares, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite;

III - pode ser cumulada com o quantitativo de área decorrente da figura prevista na alínea g do inciso I do caput deste artigo, até o limite previsto no inciso II deste parágrafo.

(...)

§ 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;

§ 5º Na hipótese do parágrafo anterior, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR JA8W.P6HO.TJM4.RRAU.G

(destacamos)

Por sua vez, a Lei 15.608/2007 que estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, ao dispor acerca da alienação de bens imóveis, notadamente, quanto à possibilidade jurídica de afastar a licitação, normatizou a situação de maneira diversa, consoante regra constante do art. 8º, inc. I, alínea "f":

"Art. 8º. **Será dispensada a licitação**, nos seguintes casos:

I – De bens imóveis para:

(...)

f) **doação com encargo**, no caso de interesse público devidamente justificado;" (destacamos)

Dos dispositivos legais acima transcritos, percebe-se, claramente, que a *doação com encargo* recebeu tratamento distinto. Enquanto a lei federal de licitações impõe, taxativamente, a instauração de prévia licitação (art. 17, § 4º), o legislador paranaense, houve por bem, dispensar a competição (art. 8º, inc. I, "f").

A contradição apontada pode ser resolvida mediante uma leitura constitucional, passando-se, necessariamente, pela competência para legislar sobre a matéria.

Do comando consubstanciado no artigo 22 da Carta Republicana de 1988, infere-se que à União compete legislar, de forma privativa, sobre normas gerais de licitação e contratação, cabendo às demais pessoas políticas (Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal), a faculdade de disciplinar questões relativas às normas específicas que envolvem a matéria.

No que diz respeito ao conceito de norma geral, vale registrar a lição de Alice Gonzales Borges assim encontrada: "são normas gerais aquelas que, por alguma razão, convém ao interesse público sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que têm pertinência." [1]

[1] Alice Gonzales Borges, **Normas Gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991, p. 22.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR JA8W.P6HO.TJM4.RRAU.G

Dessa forma, será norma geral toda aquela que, relacionada aos aspectos acima citados, possui um âmbito nacional, incidindo sobre qualquer pessoa política, de qualquer dos níveis da Federação, como observa Geraldo Ataliba, que as define como "*leis nacionais; leis que não se circunscrevem ao âmbito de qualquer pessoa política, mas que os transcendem aos três. Não se confundem com a lei federal, estadual ou municipal e têm seu campo próprio e específico, excludente das outras três e reciprocamente.*"[2]

Em face do comando constitucional, bem como das lições doutrinárias supramencionadas, concluo que hipóteses de dispensa de licitação são caracterizadas como normas gerais e, desta forma, somente à União compete legislar de forma privativa.

De acordo com este cenário, no presente caso, acode de razão o Ministério Público ao opinar pela necessidade de prévio certame licitatório, não apenas para a *concessão real de uso*, como também para a *doação com encargos*.

Assim, acompanhando o Parecer daquele "Parquet", **VOTO** pelo conhecimento da consulta formulada pela Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul e, por conseguinte, para que a resposta seja dada nos seguintes termos: (i) a preferência pela *concessão real de uso* de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a *doação com encargos* pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da *concessão real de uso*; (iii) tanto a *doação com encargos* quanto a *concessão real de uso*, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de *doação com encargos* o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

VISTOS, relatados e discutidos,

---

[2] Geraldo Ataliba, **Normas Gerais na Constituição – leis nacionais, leis federais e seu regime jurídico**, Estudos e Pareceres de Direito Tributário, vol. 3, p. 15.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR JA8W.P6HO.TJM4.RRAU.G

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

Conhecer da presente consulta formulada pela Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul e, por conseguinte, que a resposta seja dada nos seguintes termos: (i) a preferência pela *concessão real de uso* de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a *doação com encargos* pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da *concessão real de uso*; (iii) tanto a *doação com encargos* quanto a *concessão real de uso*, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de *doação com encargos* o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 28 de novembro de 2013 – Sessão nº 45.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR JA8W.P6HO.TJM4.RRAU.G