

Nota Técnica nº 03/2019

PAAF nº 0024.18.013032-0

Requerente: 3ª Promotoria de Justiça da
Comarca de Formiga.

**Ementa: Do instituto da
doação. Doação de imóveis
públicos pela Administração
Pública a particulares. Lei Federal
n. 8.666/1993. Interesse Público.
Lei Municipal n. 5.176/2017.
Necessidade de interpretação
estrita. Impossibilidade de
exclusão da cláusula de reversão**

1) RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Promotora de Justiça da Comarca de Formiga, Dra. Clarissa Gobbo dos Santos, em que requer orientação deste Centro de Apoio Operacional acerca da possibilidade de se aplicar ou não a Lei Municipal n. 5176/2017, que reestrutura o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Município de Formiga, para tornar definitivas as doações de imóveis implementadas por aquele município à empresa Porto Mineiro de Grãos, nos anos de 2005, 2007 e 2009.

Anexas à consulta vieram os textos da Leis Municipais n. 3.702/2005, 4.009/2007, 4.238/2009, 5.176/2017 e 5.235/2018, bem como o Of. Gab. 0676/2018 e requerimentos da empresa Porto Mineiro de Grãos direcionados ao Município.

Em síntese, é o relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Doação de imóveis públicos pela Administração Pública a particulares.

Este Centro de Apoio Operacional já analisou os aspectos jurídicos referentes a doação de imóveis públicos pela Administração Pública a particulares por ocasião da Nota Jurídica n. 20/2017¹, merecendo destaque as seguintes conclusões, dentre outras:

a) **Não se permite doação de bens imóveis públicos para particulares sem a previsão de encargos de interesse público a serem cumpridos pelo donatário com prazo determinado em lei, sob pena de reversão ou retrocessão do bem ao poder público;**

b) A doação de bens imóveis públicos pura e simples somente pode ocorrer quando o donatário for outro órgão ou entidade da Administração (Art. 17, I, b, Lei nº. 8.666/93);

c) A simples disponibilização precária e informal de um imóvel público para uso de um particular, não seguida da edição de autorização legislativa, da lavratura da respectiva escritura pública e de seu devido registro no Cartório de Registro de Imóveis, é insuficiente para assegurar ao mínimo a existência de uma doação de bem imóvel público a particular, considerando-se, neste caso, inexistente qualquer ato de transferência da propriedade do imóvel pelo ente público ao particular;

Como sabido, a Administração Pública pode fazer doações de bens imóveis públicos desafetados, fazendo-o comumente para fomentar atividades particulares de interesse coletivo. Para tanto, necessária a observância das condições elencadas pelo artigo 17 da Lei n. 8.666/93, interpretado com as ponderações exaradas na decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI-MC 927-3/

RS^{2 3 4}. De acordo com José dos Santos Carvalho Filho⁵, são requisitos para a doação de bens imóveis públicos: (a) autorização legal; (b) avaliação prévia; (c) interesse público justificado.

Pela natureza do negócio jurídico, a doação, como regra, é objeto de dispensa de licitação tanto para bens móveis como para bens imóveis (art. 17, I e II, Lei nº 8.666/1993). No entanto, a doação com encargo deve ser precedida de licitação, além de ser exigido que no respectivo instrumento convocatório constem, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de cumprimento e a cláusula de reversão do bem ao patrimônio público; a ausência de tais elementos provoca a nulidade do ato. A Lei, todavia, dispensa a licitação no caso de *interesse público devidamente justificado*. A ressalva, segundo alguns, é inconstitucional por ofensa ao art. 37, XXI, da CF, pelo qual somente a lei terá idoneidade de ressaltar os casos de dispensa de licitação, exigindo-se, pois, a edição de lei própria editada pelos entes federativos. Não abonamos, com a devida vênia, tal entendimento. Na verdade, a lei a que se refere o texto constitucional é a própria Lei nº 8.666/1993 e a esta coube indicar a hipótese de dispensa em foco, delegando à Administração a função de avaliar a

2 “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 nº 8.666, de 21.6.93, vencido o min. Paulo Brossard, que a indeferia (...)”.

3 Doação – eficácia suspensa

Nota: o STF 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 letra “b” do inciso I do art. 17 da Lei n. 8.666, de 21.06.1993.

Doação – incentivo a atividade econômica

Nota: o STF entendeu que é possível a doação de terrenos, por parte do município ou empresa pública municipal, visando a incentivar a implantação ou expansão industrial, de acordo com o dispositivo em comento, posto que foi suspensa a eficácia do caráter exclusivo da doação a órgãos governamentais, através de ação direta de inconstitucionalidade impetrada no STF. O dispositivo está suspenso, por força de liminar do STF. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Vade-mecum de licitações e contratos**: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 310.

4 Até a conclusão desta Nota Técnica, o último movimento processual é a admissão do Distrito Federal na condição de *amicus curiae* em 17/05/2011. Vide em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1570900>.

5 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 1197.

1 Confira <https://intranet.mpmg.mp.br/intranetmpmg/atividade-fim/defesa-do-cidadao/patrimonio-publico/notas-juridicas/>

conveniência e justificar expressa e detidamente sua opção; se abuso houver, apurar-se-ão as devidas responsabilidades⁶.

A lei que autoriza a doação, não obstante seus caracteres formais, possui natureza material de ato administrativo. Destarte, referida autorização é expressão do sistema de “freios e contrapesos” (checks and balances) e corolário do princípio da separação dos poderes, da qual emanam efeitos concretos. De acordo com Hely Lopes Meirelles:

Por leis e decretos de efeitos concretos entendem-se aquelas que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que fixam limites territoriais, as leis que aprovam planos de urbanização, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. **Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto, por exigências administrativas.** Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos (...). **Tais leis só o são em sentido formal**, visto que materialmente se equiparam aos atos administrativos e por isso mesmo são atacáveis por ação popular ou por mandado de segurança, conforme o direito ou o interesse por elas lesado.⁷ (Destacamos).

Assim, trata-se a autorização legislativa que versa sobre a doação de bem integrante do patrimônio público de ato administrativo de efeitos concretos, posto que é dotada de concretude e singularidade, características diametralmente opostas àquelas comumente atribuídas às leis (em sentido material), quais sejam, a abstração e generalidade.

Por outro lado, a avaliação prévia é requisito para qualquer que seja a alienação (entendida enquanto gênero) promovida pelo Poder Público,

inclusive as doações. Marçal Justen Filho⁸ afirma que “a avaliação poderá ser produzida através da atividade dos próprios agentes administrativos ou, mesmo, pelo concurso de terceiros” e que “o avaliador ficará pessoalmente responsável pela idoneidade de suas conclusões”.

Pertinente ressaltar que o interesse público não se trata de mero requisito, mas de verdadeiro pressuposto para a prática de quaisquer transações no bojo da Administração Pública. Como sabido, o interesse público é a pedra basilar do Regime Jurídico Administrativo, antecedente fundamental e finalidade última de tutela estatal que deve ser concretizado pela Administração Pública, inclusive nas decisões sobre doar certo bem componente do Erário. Assim, o sopesamento entre os benefícios sociais oriundos da doação e o ônus que dela decorre deve ser feito pelo agente público investido de legitimidade para a análise, observado o limite da legalidade que ladeia o mérito administrativo.

Em arremate, além desses requisitos, merece prestígio a doutrina que considera que a doação de imóveis públicos a particulares somente pode se aperfeiçoar se implementada na forma de doação modal (com encargos), estabelecida sob a forma de condição resolutiva (instituição de cláusula de reversão), considerando que esses instrumentos (encargo e cláusula de reversão) são os mais adequados a manter a finalidade pública que justificou o ato de liberalidade.

Neste particular, a respeito da necessidade de estipulação de gravame para atos de liberalidade destinados a particulares, afirma Davi Ferreira Botelho⁹:

(...) É regra pacificamente adotada a de que não pode haver doação de imóveis públicos sem a previsão de encargos de interesse público a serem cumpridos pelo donatário com prazo determinado em lei, sob pena de reversão ou retrocessão do bem ao poder público. Faz-se salutar esclarecermos

6 CARVALHO FILHO, 2013, p. 1198.

7 MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança, Ação Popular e Ação Civil Pública. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 40; 135.

8 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 260.

9 BOTELHO, Davi Ferreira. Doação de Bens Imóveis e Bens Móveis pela Administração Pública. Artigo publicado no sítio www.conaci.org.br. In: <http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Davi-Ferreira-Botelho.pdf>

que a doação pura e simples somente pode ocorrer quando o donatário for outro órgão ou entidade da Administração (art. 17, I, b, Lei nº 8.666/93).

Ora, as doações de bens públicos pela Administração Pública, mormente quando o donatário é particular, devem ser acauteladas por instrumentos que viabilizem o retorno do bem ao patrimônio público se deixarem de existir as razões de interesse público que a justificavam, sendo certo que doação pura e simples somente pode ocorrer quando o donatário for outro órgão ou entidade da Administração (art. 17, inc. I, alínea b, da Lei n. 8666/93).

2.2 – Considerações sobre a Reestruturação do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico de Formiga implementada pela Lei n. 5.176, de 10 de julho de 2017.

Dispõe a Lei Municipal n. 5.176/2017 que:

CAPÍTULO I

DA POLÍTICA DE INCENTIVOS

Art. 1º. O Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico de Formiga – PRÓ-FORMIGA terá como objetivo conceder incentivos a empresas industriais, agroindustriais, comerciais e prestadoras de serviço que venham se **instalar** ou **ampliar** suas atividades no Município de Formiga.

Art. 2º. Para implementação do Programa previsto no artigo primeiro, o Poder Executivo Municipal **poderá**:

I – **Criar Distrito Industrial, de Logística e de Serviços**, com a finalidade de promover a atração de investimentos no município, a ser implementado em área pública ou que vier a ser adquirida por desapropriação ou por outra forma legal, dotando o local de infraestrutura que compreenda o sistema viário, as redes de água, de esgoto e de energia elétrica;

II – **Adquirir**, por desapropriação ou por outra forma legal, **para doação, terreno** destinado ao funcionamento de empresas interessadas em instalar ou ampliar suas atividades no Município.

Parágrafo único. **Nos limites dos recursos alocados no orçamento e das disponibilidades financeiras**, o Poder Executivo Municipal poderá ainda:

I – Manter entendimento junto a instituições financeiras estaduais e federais, para **obtenção de crédito** para as empresas que vierem a se instalar em Formiga;

II – **Pleitear**, em conjunto com as empresas, a realização de **cursos especializados**, objetivando a qualificação de mão-de-obra [sic];

III – **Doar projetos de engenharia** destinados à implantação de **microempresas** em conformidade com a classificação adotada pela Receita Federal;

IV – **Incentivar** as **entidades empresariais representativas de classe** visando seu fortalecimento;

V – Dotar de **infraestrutura básica** os terrenos adquiridos e destinados à implantação ou ampliação de empresas.

CAPÍTULO II

Art. 3º. A doação de áreas situadas em distrito industrial ou outras que forem adquiridas também para doação a empresas, será precedida de **chamamento público** realizado segundo o disposto nesta lei.

§ 1º. Sociedades empresárias com no mínimo 01 (um) ano de existência que manifestem interesse de instalação em Formiga ou, **se já instaladas na cidade, manifestarem interesse de ampliação das atividades ou de transferência da atividade para o Distrito Industrial**, deverão encaminhar ao Prefeito Municipal requerimento fundamentado da pretensão do qual conste o seguinte:

I – Relatório ou memorial identificando e descrevendo o empreendimento a ser implantado no imóvel pretendido;

II – Indicação da área necessária ao empreendimento;

III – Cópia autenticada dos documentos e contratos relativos à sua constituição, bem como, dos documentos pessoais dos sócios;

IV – Cópia do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;

V – Certidão Negativa Conjunta de Débitos (CND) relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União e Seguridade Social-INSS, expedida pela Receita Federal do Brasil, com prazo de validade em vigência;

VI – Certidão de Regularidade referente ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, com prazo de validade em vigência;

VII – Certidão Negativa de Tributos Mobiliários, relativos ao Município sede, com prazo de validade em vigência e, na hipótese da proponente não ser cadastrada como contribuinte no Município de Formiga, deverá apresentar também declaração firmada por seu representante legal ou procurador, sob as penas da lei, de que não está cadastrada e de que não se encontra em mora ou em débito junto à municipalidade;

VIII – Certidão negativa de débitos trabalhistas, quanto às obrigações estabelecidas em sentença condenatória transitada em julgado ou em acordos judiciais trabalhistas, inclusive no concernente aos recolhimentos previdenciários, a honorários, a custas, a emolumentos ou a recolhimentos determinados em Lei, ou decorrentes de execução de acordos firmados perante o Ministério Público do Trabalho ou Comissão de Conciliação Prévia, expedida pelo Poder Judiciário – Justiça do Trabalho, com prazo de validade em vigência;

§2º. Na descrição do empreendimento o proponente fará constar, de forma fundamentada, os seguintes aspectos a serem avaliados:

a) Quanto à geração de **empregos diretos** no empreendimento;

Número de empregos	Pontos
De 80 a 99	150
De 50 a 79	130
De 30 a 49	110
De 20 a 29	90
De 10 a 19	70
Até 09 empregos	50
Acima de 100 empregos	40

b) Quanto à destinação do imóvel:

Destinação	Pontos
Instalação de novo empreendimento, ampliação ou criação de filiais de empresas existentes no Município.	50
Transferência de empreendimento já estabelecido no Município para o Distrito Industrial por razões de natureza ambiental.	40
Transferência de empreendimento já estabelecido no Município, sem conotação ambiental	20

c) Quanto à situação financeira da empresa deverá apresentar demonstração contábil contendo o Índice de Liquidez Corrente:

Índice de Liquidez Corrente	Pontos
Igual ou superior a 1,35	100
De 1 a 1.34	70
Menor que 1	20

d) Quanto ao tempo de constituição da Sociedade Empresária proponente:

Tempo de Constituição	Pontos
De 1 a 2 anos	20
Mais de 2 anos e até 4 anos	30
Mais de 4 anos e até 6 anos	50
Mais de 6 anos e até 8 anos	70
Mais de 8 anos	100

Art. 4º. A avaliação dos projetos apresentados será efetuada pelo Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (CODECON).

§1º. O CODECON atribuirá, segundo os critérios previstos nas alíneas do § 2º, do art. 3º, desta lei, pontos ao projeto apresentado.

§2º. O total mínimo de pontos para classificação, somados os pontos obtidos em cada uma das alíneas do § 2º, do art. 3º, desta lei é de 150 (cento e cinquenta) pontos.

§3º. O projeto que receber pontuação inferior a 150 (cento e cinquenta) pontos será desclassificado, sem direito a adequação.

CAPÍTULO III

Art. 5º. Após atribuir pontos ao projeto, o Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (CODECON) determinará a realização de **chamamento público** elaborando Edital por intermédio do qual tornará público o projeto, a avaliação respectiva e a individualização da área a ser doada. (...).

CAPÍTULO IV

Art. 13. Concluído o chamamento público, o resultado será homologado pelo Prefeito Municipal que encaminhará projeto de Lei ao Legislativo Municipal solicitando autorização para a formalização da doação.

Art. 14. Autorizada a doação pelo Legislativo Municipal, será lavrada escritura pública, **com as cláusulas e condições seguintes:**

I – O donatário terá até 90 (noventa) dias de prazo, contados da publicação da lei que autorizar a doação, para providenciar a lavratura da escritura de doação do terreno e proceder ao seu registro no Cartório de Registro de Imóveis competente, apresentando o documento junto ao setor de cadastro imobiliário da Secretaria Municipal de Planejamento, Coordenação e Regulação Urbana.

II – O donatário fica obrigado a protocolizar, perante a Secretaria Municipal competente para o licenciamento, projeto de construção do empreendimento no prazo de 6 (seis) meses contados da data do registro da escritura pública de doação da área, prorrogáveis por igual período, por decisão fundamentada do Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico.

III – O donatário fica obrigado a iniciar a construção das instalações do empreendimento no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data de expedição do alvará que licenciar a construção, devendo concluir a construção no prazo de 1 (um) ano contado da data de início das obras, podendo este prazo ser prorrogado por decisão fundamentada do Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico.

IV – O donatário fica obrigado a manter, permanentemente, a destinação do imóvel no desenvolvimento da atividade econômica inicialmente prevista, salvo na hipótese de alteração previamente autorizada pelo Poder Público Municipal;

V – Reversão da doação e consequente retomada do bem pelo Município, acrescido das benfeitorias, na hipótese de extinção da empresa ou sociedade, de cessação das atividades instaladas, bem como em decorrência do descumprimento, pelo donatário, de qualquer das condições estabelecidas nesta Lei;

VI – Impossibilidade de oneração, hipotecária ou outra, do imóvel doado, em garantia de financiamento para edificação, instalação ou quaisquer outras finalidades, sob pena de incidência da cláusula de reversão.

§1º. No caso de reversão da doação com reincorporação do imóvel ao patrimônio municipal, nas hipóteses previstas nesta lei, a empresa inadimplente não terá direito a qualquer indenização ou retenção das benfeitorias realizadas.

§2º. No caso de alienação do imóvel a terceira pessoa ou de sucessão comercial, os sucessores ficarão sujeitos às condições previstas neste artigo.

§3º. As despesas notariais com escritura e registro serão de responsabilidade dos donatários

§ 4º. O descumprimento de quaisquer das condições previstas nesta Lei pelo donatário implicará, **além da reversão da propriedade doada sem indenização ou direito de retenção por benfeitorias**, na incidência de multa consistente no pagamento de soma em dinheiro no montante equivalente a 10 (dez) Unidades Fiscais da Prefeitura Municipal de Formiga (UFPMF) por mês, contados da data da decisão administrativa que impuser a reversão da doação, até a devolução efetiva da área limitada a multa ao período equivalente a 24 (vinte e quatro) meses. (...).

CAPÍTULO V

Art. 15. Será considerado inexigível o chamamento público por inviabilidade de competição quando a sociedade empresária requerente estiver pleiteando a ampliação de suas atividades e isto, comprovadamente, somente se afigure possível se abranger área disponível e contígua ao local onde estiver instalada.

Parágrafo único. A doação, nesta hipótese, depende da apresentação de projeto com os requisitos previstos no art. 3º desta lei, sendo desclassificado o projeto que, na avaliação do CODECON, receber pontuação inferior a 150 (cento e cinquenta) pontos.

CAPÍTULO VI

Art. 16. Fica **reestruturado** o CONSELHO DE [sic] MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (CODECON), órgão deliberativo, consultivo e de assessoramento ao Poder Executivo, nas questões relativas à política de apoio, incentivo e desenvolvimento econômico do Município de Formiga.

Parágrafo único. O CODECON fica vinculado à estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico ou da que vier a sucedê-la.

Art. 17. Compete ao CODECON: (...)

V – instaurar os procedimentos de doações de terrenos procedendo ao chamamento público nos termos desta Lei e Legislação complementar que for editada, bem como instaurar e acompanhar os processos de reversão; (...).

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 20. Não será concedida mais de uma doação a uma única empresa, salvo nos casos estritamente necessários à sua expansão.

Art. 21. O Poder Público Municipal procederá, mediante autorização legislativa específica, à doação definitiva do imóvel ao destinatário extinguindo-se a cláusula de reversão quando, cumulativamente, for constatado, pelo CODECON:

I – A execução física do projeto pelo empreendedor beneficiário da doação;

II – A geração do número de empregos prevista no projeto;

III – A consolidação do empreendimento pelo transcurso de 10 (dez) anos de operação das atividades empresariais, contados do início efetivo das atividades e;

IV – A construção de benfeitorias que excedam, no mínimo, ao dobro do valor de mercado do terreno.

2.2.1 – As disposições gerais da Lei n. 5.176/2017 tem escopo de aplicação restrito às doações celebradas a partir de sua vigência.

Como é possível perceber, a Lei n. 5.176/2017 determina um procedimento específico para as doações celebradas pelo Município de Formiga em razão da reestruturação do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico: os potenciais beneficiários devem apresentar a documentação pertinente em sede de chamamento público, a fim de que seja devidamente avaliada e pontuada pelo órgão de assessoramento do Poder Executivo local (Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico – CODECON).

Nesse sentido, as sociedades empresárias que manifestarem interesse de instalação ou de ampliação das atividades ou ainda de transferência da atividade para o Distrito Industrial da cidade devem encaminhar o requerimento da pretensão instruído com a documentação de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista (art. 3º, § 1º da Lei n. 5.176/2017), além de apresentar, de forma fundamentada, os empregos diretos gerados pelo empreendimento, a destinação que será dada ao imóvel doado e a higidez econômica da sociedade, comprovada por meio da demonstração contábil contendo o índice de liquidez corrente e o tempo de constituição da proponente (art. 3º, § 2º da Lei n. 5.176/2017). O total mínimo de pontos para classificação é de 150 (cento e cinquenta) pontos, na forma do artigo 3º, § 2º, da Lei n. 5.176/2017.

A legislação anterior – Lei Municipal n. 3.788, de 10 de abril de 2006 – que dispunha sobre o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico de Formiga (PRÓ-GERAIS), não determinou nenhum procedimento específico tal como vigora atualmente, limitando-se a preceituar que:

Art. 3º. A empresa interessada, através de seus sócios, deverá apresentar **projeto**, contendo, no mínimo, o seguinte:

I – cópia autenticada dos documentos e contratos relativos à sua constituição, bem como, dos documentos pessoais dos sócios;

II – projeto técnico de construção, ou de ampliação, com o cronograma de execução físico-financeira;

III – plano das atividades e serviços que serão implementados na área construída ou ampliada, bem como a previsão de faturamento anual e o projeto de viabilidade econômico-financeira do empreendimento;

IV – número de empregos que serão gerados no Município, observado o mínimo previsto em regulamento;

V – laudo de impacto ambiental, nos termos da lei. (Destaque nosso).

Assim, lançando mão do método sistemático¹⁰ de interpretação, resta-nos concluir que as disposições gerais da Lei Municipal n. 5.176/2017 **não** podem ser aplicadas aos fatos ocorridos antes de sua vigência.

10 Quanto aos meios, a interpretação pode ser gramatical, lógica, histórica e **sistemática**. (...). Na quarta, finalmente, o intérprete compara a lei com a anterior, que regulava a mesma matéria, confronta-a com outros textos, de sorte a harmonizá-la com o sistema jurídico em vigor. O intérprete não deve olvidar-se de que um diploma legal não é simples aglomerado de textos, mas uma unidade lógica, um todo harmonioso, em que presumidamente não existem incoerências nem contradições. MONTEIRO, Washington de Barros. **Da interpretação das leis**. Periódicos da Universidade de São Paulo (USP). Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rfdusp/article/download/66399/69009/>. Acesso em 24 de outubro de 2018.

Ora, as disposições gerais integram o texto legal e normalmente se consubstanciam em medidas para implementação das normas de conteúdo substantivo. Bem por isso, estão umbilicalmente relacionadas e dependem diretamente da parte normativa que veicula a matéria regulada propriamente dita.

Nesse contexto, é certo que a “mens legis” (definição exegética do sentido que resulta objetivamente do texto da lei) é no sentido de robustecer os critérios de doação de imóveis na municipalidade. Assim, cabe ao intérprete equacionar essas premissas para alcançar, com precisão, a hermenêutica apropriada.

Ademais, extrai-se do artigo 114 do CC/02 que os negócios jurídicos benéficos e a renúncia interpretam-se estritamente. A doação, como já registrado anteriormente, é uma espécie de negócio jurídico benéfico e portanto deve ser interpretada estritamente. Com maior razão, deve-se interpretar estritamente as doações feitas pela Administração Pública.

2.2.2 – Inadmissibilidade de exclusão da cláusula de reversão.

Por ocasião da expedição da Nota Jurídica n. 20/2017 este Centro de Apoio Operacional verticalizou a análise sobre doação de imóveis públicos pela Administração Pública a particulares concluindo que **não se permite doação de imóveis públicos para particulares sem a previsão de encargos de interesse público a serem cumpridos pelo donatário**, sob pena de reversão ou retrocessão do bem ao poder público.

Nesse contexto, a disposição do artigo 21 da Lei Municipal n. 5.176/2017 não pode ser admitida para quaisquer doações, sejam aquelas celebradas antes ou durante sua vigência. A cláusula de reversão do bem público doado não pode ser extinta, sob pena de ofender, ainda que reflexamente, as disposições da legislação federal, incorrendo em crise de legalidade.

A doação de bens públicos imóveis é regulada pelo art. 17, da Lei 8.666/1993, que a permite se cumpridas algumas formalidades: interesse público devidamente justificado, avaliação do imóvel, autorização legislativa, licitação na modalidade concorrência e doação modal (com encargos ou obrigações) e condicional resolutiva (com cláusula de reversão). A Lei restringe a dispensa de licitação para a doação a casos de interesse social. Qualquer doação de bem público pressupõe interesse público, a regra legal impõe à Administração que verifique se a doação consiste na melhor opção. Utiliza-se a doação de bens públicos sempre que o interesse público puder indicar ser essa a modalidade de transferência da propriedade mais vantajosa que alguma outra, o que muitas vezes se torna dificultoso, mas não deixa de ser frequente, como no caso de doação de lotes públicos a particulares, pessoas físicas ou jurídicas, em distritos industriais, com encargos de edificação e funcionamento de indústrias, mesmo que tributariamente incentivados, tudo visando oferecer empregos à população local, desenvolvimento da atividade econômica e, ao longo do tempo, propiciar aumento da arrecadação tributária. **É regra pacificamente adotada a de que não pode haver doação de imóveis públicos sem a previsão de encargos de interesse público a serem cumpridos pelo donatário com prazo determinado em lei, sob pena de reversão ou retrocessão do bem ao poder público.** Faz-se salutar esclarecermos que a doação pura e simples somente pode ocorrer quando o donatário for outro órgão ou entidade da Administração (Art. 17, I, b, Lei nº. 8.666/93).¹¹

A doação pura é aquela em que o doador não antepõe nenhum encargo entre o bem doado e sua percepção pelo donatário. Já a doação modal, ou com encargo, é aquela em que, ao aceitar a doação, o donatário assume o ônus de executar uma prestação ou realizar uma atividade determinada que, uma vez descumprida, será sancionada com revogação da doação. O § 1.º do art. 17 da Lei 8.666/1993 determina que cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário. Tal norma não foi suspensa pelo STF no julgamento da ADIn 927. Esta ação apenas suspendeu a expressão “permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo”. **Dessa forma, a exigência de uma finalidade pública expressa e de cláusula de reversão em caso de**

descumprimento continua em vigor. Tal exigência decorre da própria disciplina da doação de bem público. Somente se pode admitir a doação de patrimônio da Administração Pública se houver um interesse público relevante a ser atendido com a referida “liberalidade”. Toda doação deve assegurar que o fim a que visava a Administração ao fazer uma doação continuará a ser cumprido. Não se pode admitir que o donatário de um bem público, a seu talante, decida cessar a atividade que foi considerada de interesse público após o recebimento da doação e não sofra qualquer consequência. O instrumento mais adequado para manter a finalidade pública que fundamentou a doação é a instituição da cláusula de reversão. Sem esta, o donatário poderia cessar a atividade de interesse público e, até mesmo, alienar o bem recebido da Administração. Com a instituição da cláusula de reversão, ocorre a vinculação do bem ao interesse público que justificou a doação, conforme lição de Di Pietro: “a doação é feita para que o donatário utilize o imóvel para fins de interesse público; se deixar de haver essa utilização, o bem volta para o patrimônio do doador... a ideia evidente é a de manter o bem vinculado ao fim de interesse público que justificou a doação. Se deixar de atender a esse objetivo, o bem volta ao patrimônio público.” Em decorrência do § 1.º do art. 17 da Lei 8.666/1993, toda doação feita pelo Estado deve conter um encargo de interesse público a ser cumprido pelo donatário, sob pena de reversão da doação. Tal encargo deve consistir, no mínimo, em uma destinação específica do bem. Dessa forma, podemos concluir que a Administração Pública não pode fazer doações puras; somente pode fazer doações modais.¹²

A conservação das cláusulas de reversão nos contratos de doação de bens públicos viabiliza a extinção do negócio jurídico por perda superveniente da sua eficácia, nas hipóteses de inexecução do encargo nos contratos de doação celebrados entre Administração Pública e particulares.

11 BOTELHO, Davi Ferreira. **Doação de Bens Imóveis e Bens Móveis pela Administração Pública**. Disponível em: <http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Davi-Ferreira-Botelho.pdf>. Acesso em 24 de outubro de 2018.

12 NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **Doação de bens imóveis pela Administração Pública**. Revista dos Tribunais, v. 945/2014. Jul/2014. p. 1-34. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/AndrNakamura4/doacao-de-bens-imoveis-pela-administracao-publica>. Acesso em 24 de outubro de 2018.

3) CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Centro de Apoio Operacional já analisou os aspectos jurídicos referentes a doação de imóveis públicos pela Administração Pública a particulares por ocasião da Nota Jurídica n. 20/2017, quando se concluiu que não se permite doação de bens imóveis públicos para particulares sem a previsão de encargos de interesse público a serem cumpridos pelo donatário, sob pena de reversão ou retrocessão do bem ao poder público.

Buscou-se demonstrar, no decorrer desta Nota, que o interesse público nas doações celebradas pela Administração Pública não se trata de mero requisito, mas de verdadeiro pressuposto para sua prática. Com efeito, o interesse público é a pedra basilar do Regime Jurídico Administrativo, antecedente fundamental e finalidade última de tutela estatal que deve ser concretizado pela Administração Pública, inclusive nas decisões sobre doar certo bem componente do Erário. Assim, o sopesamento entre os benefícios sociais oriundos da doação e o ônus que dela decorre deve ser feito pelo agente público investido de legitimidade para a análise, observado o limite da legalidade que ladeia o mérito administrativo.

Conclui-se que não é possível extinguir, nos contratos de doação de bem imóvel público, a cláusula de reversão. Conforme delimitado, a conservação das cláusulas de reversão nos contratos de doação de bens públicos viabiliza a extinção do negócio jurídico por perda superveniente da sua eficácia, nas hipóteses de inexecução do encargo nos contratos de doação celebrados entre Administração Pública e particulares.

Ora, a doação de imóveis públicos somente pode se aperfeiçoar se implementada na forma de doação modal (com encargos), estabelecida sob a forma de condição resolutiva (instituição de cláusula de reversão), considerando que esses instrumentos (encargo e cláusula de reversão) são os mais adequados a manter a finalidade pública que justificou o ato de liberalidade. As doações de bens públicos pela Administração Pública, mormente quando o donatário é particular, devem ser acauteladas por instrumentos que viabilizem o retorno do bem ao patrimônio público se sucumbir as razões de interesse social que a justificavam, sendo certo que doação pura e simples somente

pode ocorrer quando o donatário for outro órgão ou entidade da Administração (art. 17, inc. I, alínea b, da Lei n. 8666/93).

Assim, é imprescindível que a Lei Municipal n. 5.176/2017 seja interpretada de modo sistemático e estritamente. As disposições gerais integram o texto legal e normalmente se consubstanciam em medidas para implementação das normas de conteúdo substantivo, estando umbilicalmente relacionadas e diretamente dependentes da parte normativa que veicula a matéria regulada propriamente dita. A “mens legis” (definição exegética do sentido que resulta objetivamente do texto da lei) é no sentido de robustecer os critérios de doação de imóveis na municipalidade.

Nesse contexto, a disposição do artigo 21 da Lei Municipal n. 5.176/2017 não pode ser admitida para quaisquer doações, sejam aquelas celebradas antes ou durante sua vigência. A cláusula de reversão do bem público doado não pode ser extinta, sob pena de ofender, ainda que reflexamente, as disposições da legislação federal, incorrendo em crise de legalidade.

São essas as conclusões deste Centro de Apoio Operacional, sem caráter vinculante e respeitada a independência funcional do Promotor Natural.

Remeta-se cópia, via e-mail, ao órgão de execução ministerial solicitante, com posterior arquivamento do presente feito.

Registre-se e cumpra-se.

Belo Horizonte, 06 de fevereiro de 2019.

JOSÉ CARLOS FERNANDES JUNIOR

Promotor de Justiça

Coordenador do CAO – Patrimônio Público