



**Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Câmara Municipal de Porto Murtinho**

**P A R E C E R**

Processo nº 0048/2019  
Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal  
Autoria do Poder Executivo  
Projeto de Lei nº 020, de 18 de novembro de 2019.

*Projeto de Lei. Autorização legislativa. Autoriza a desafetação do domínio público e a doação do imóvel que menciona e dá outras providências. Sem encargo. Requisitos legais. Constitucionalidade. Parecer jurídico.*

O excelentíssimo senhor Prefeito Municipal de Porto Murtinho encaminha o Projeto de Lei em epígrafe, cuja ementa dispõe sobre: "*Autoriza a desafetação do domínio público e a doação do imóvel que menciona e dá outras providências.*"

No Projeto de Lei em apreço, o excelentíssimo senhor Prefeito Municipal propõe a desafetação e a doação de um lote de terras urbano com área de 1.194,48 m<sup>2</sup> (um mil, cento e noventa e quatro metros quadrados e quarenta oito decímetros quadrados).

Justifica o alcaide, autor da peça levada à apreciação legislativa, que autoriza a desafetação do domínio público e a doação possui grande interesse social e visa do construção do Templo da Igreja Missionária Poder da Libertação, dando continuidade ao desenvolvimento de trabalho junto às famílias, jovens e adolescentes de Porto Murtinho que a Igreja vem proporcionando.

Em síntese, é o relatório.

I - Por dever de ofício, cabe a Assessoria Jurídica a emissão de parecer quanto à juridicidade e constitucionalidade do Projeto de Lei, e, se necessário, sugerir sua adequação com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei





**Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Câmara Municipal de Porto Murtinho**

Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, que estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Registra-se ainda, que a Igreja Missionária Poder da Libertação – Pessoa Jurídica de Direito Privado, sob o CNPJ nº 13.047.490/0001-23 não apresentou documentos a comprovar sua constituição (Ata de Fundação), certidões negativas do INSS, Dívida Ativa da União, CNDT, e Certidões Negativas de Débitos com as Fazendas Públicas Estadual e Municipal.

**II - Parecer Prévio:**

Pois bem. Vamos aos fatos.

A Constituição Federal prevê: “A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência e, também, ao seguinte: ... XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados 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...” (art. 37).

No caso em análise, oportuno enfatizar que os institutos da afetação e desafetação de bens públicos decorrem do fato de que um bem desafetado pode passar a ter destinação pública específica (mediante afetação) e, da mesma forma, um bem que tem destinação pública específica pode deixar de ostentar a qualidade de bem afetado (mediante desafetação).

Com efeito, afetar o bem é dar destinação pública a bem dominical e desafetar é suprimir a destinação de bem que estava atrelado, de alguma forma, ao interesse público. A desafetação torna o bem passível de alienação, nas condições previstas na lei ou ato administrativo específico. Isso porque





**Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Câmara Municipal de Porto Murtinho**

o instituto retira sua destinação pública e ele deixará de ser de uso comum ou especial e passará a ser dominical.

Para que a desafetação seja feita licitamente, depende de lei específica ou manifestação do Poder Público mediante ato administrativo expresso, não ocorrendo com o simples desuso do bem. Em que pese este entendimento, sabe-se da possibilidade de desafetação dos bens de uso especial por fatos da natural, como, por exemplo, no caso de um incêndio em escola pública que a deixe totalmente destruída, impedindo sua utilização.

Dessa forma, a desafetação dos bens segue o seguinte: a) Bens de uso comum: Lei ou ato administrativo previamente autorizado por lei; b) Bens de uso especial: Lei, ato administrativo por lei ou fato da natureza.

Os bens públicos gozam de determinadas prerrogativas decorrentes do regime jurídico de direito público que lhes é peculiar. Tais garantias podem ser divididas em quatro regras válidas para os bens que ostentem a titularidade pública. Salienta-se que as garantias não visam assegurar o direito do ente público (titular do bem), mas sim dos particulares que utilizam estes bens, colocados à disposição da coletividade. A inserção dessas garantias no regime de desses bens é corolário da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Observe-se.

I – Impenhorabilidade – os bens públicos não podem ser penhorados em juízo para garantia de uma execução contra a fazenda pública.

II – Não-onerabilidade – os bens públicos não podem ser objeto de direito real de garantia, ou seja, um determinado bem público não fica sujeito à instituição de penhor, anticrese ou hipoteca para garantir débitos do ente estatal.

III – Imprescritibilidade – trata-se da prescrição aquisitiva (usucapião) e sua onoponibilidade ao Poder Público. Nesse sentido, os bens públicos não podem ser adquiridos pela posse mansa e pacífica por determinado espaço de tempo continuado, nos moldes da legislação civil.

IV – Alienabilidade condicionada – o entendimento mais moderno é de que os bens públicos podem ser alienados, desde que atendam aos requisitos estampados no artigo 17 da Lei 8666/93. O





**Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Câmara Municipal de Porto Murtinho**

primeiro requisito é estar o bem desafetado da destinação pública, haja vista os bens afetados terem a característica de inalienabilidade. A segunda exigência é a demonstração do interesse público na alienação deste bem. Ademais, se faz necessário a avaliação prévia do referido bem e, por fim, indispensável a realização de regularizar procedimento licitatório, prévia à alienação.

A alienação de bens públicos, tradicionalmente, a doutrina costuma enumerar a inalienabilidade como característica básica de bens públicos. Tal regra, modernamente se aplica aos bens de uso especial (ou comum) e passam a ostentar a qualidade de bens dominicais.

Sendo assim, os artigos 17 a 19 da lei 8666/93 estabelecem os requisitos para alienação de bens públicos desafetados, ou seja, desvinculados de qualquer utilização de interesse público.

Primeiramente, deve haver declaração estatal de que há interesse público na alienação. Considerando que a alienação é norma excepcional, dessa declaração deve ser devidamente fundamentada. Posteriormente, deve ser feita a avaliação prévia do bem, que servirá de parâmetro para definir o valor da venda. Por fim, deverá ser realizado o prévio procedimento licitatório, nos moldes definidos pela legislação.

Em casos de bens imóveis, a alienação depende ainda da autorização legislativa, ou seja, deverá ser expedida uma lei específica que autorize o ato.

A doação do bem público imóvel a uma organização religiosa visando facilitar sua instalação em sede própria no Município de Porto Murtinho - MS produzirá frutos, seja a que título for ao interesse público em geral. Cabe acrescentar ainda que o imóvel **não foi objeto de avaliação prévia**, para que a doação tivesse o mínimo de possibilidade em prosperar.

Ultrapassada esta fase de avaliação da decisão, que jamais poderá ter caráter eminentemente discricionário, a operacionalização da vontade administrativa está vinculada e adstrita às exigências legais, primordialmente à Lei de Licitações.





**Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Câmara Municipal de Porto Murtinho**

Além disso, é imprescindível que haja um interesse social que justifique a transmissão de bem imóvel do município para uma pessoa jurídica de direito privado, sob pena de violação de princípios aplicáveis à Administração Pública, tais como o da moralidade administrativa.

A doação de bem público imóvel pode ser feita mediante a instituição de encargos ou não. A doação com encargos, também dita “modal”, é aquela em que o Município pode estabelecer um ônus de executar uma prestação ou realizar uma atividade que, caso não seja assim realizada, poderá gerar a revogação (desconstituição) da doação realizada. Já a doação sem encargos é caracterizada como aquela que vem desacompanhada de qualquer ônus ou encargo.

Vamos em frente, agora sob o prisma de elementos ou princípios constitucionais basilares para o Poder Público, vinculado à federação.

A Lei n. 8666/93 preconiza que:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: (...) b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo; (...) § 4º. A doação com encargo será licitada e de seu instrumento





**Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Câmara Municipal de Porto Murtinho**

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.

Art. 23. (...) § 3º. A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores, ou convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço do País”.

Colige-se dos documentos acostados a esta consulta que a organização religiosa não adotou o procedimento legal para o pleito de doação de bem público imóvel, relegando o caminho que garantiria ao Município, na apresentação dos resultados a serem obtidos quando da doação, posto que ao dispor de seu patrimônio, espera o ente federativo resultados que beneficie ao interesse público!

Ivan Barbosa Rigolin e Marco Tullio Bottino<sup>1</sup> apregoam...

"que a alienação de bem público deve observar as seguintes regras: “ a) qualquer bem da Administração, antes de alienado, precisa ser avaliado ...; b) o interesse público na alienação precisará estar sempre justificado nos autos do processo administrativo respectivo; c) se o bem for imóvel, exigirá lei específica autorizando a alienação; d) a alienação de imóveis precisará ser licitada, a menos que se trate de qualquer das operações previstas nas alíneas “a” a “f” do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666 ...”.

Odete Medauar<sup>2</sup> assevera que a alienação de bens imóveis dependerá de autorização do legislativo correspondente, de avaliação prévia e de concorrência. É dispensada a licitação em caso de doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>3</sup> leciona que “A Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser tida como





**Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Câmara Municipal de Porto Murtinho**  
excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado.  
Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória  
do patrimônio público. São requisitos da doação de bens públicos:  
autorização legal, avaliação prévia e interesse público justificado. A licitação,  
levando em conta a existência de interesse social da doação, será dispensável.

É relevante expressar que não se cogita a doação para outro órgão ou entidade da Administração Pública, sendo beneficiária uma pessoa jurídica de direito privado, mesmo que sem finalidade de lucro, razão pela qual deve preceder de licitação, para seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público.

Destarte, desenvolvendo a entidade à Igreja Missionária Poder da Libertação – Pessoa Jurídica de Direito Privado a ser beneficiada pela doação, indispensável se torna a realização de licitação, na modalidade concorrência, buscando o ente público melhor resultado na contrapartida oferecida, recompensando a supressão do patrimônio público, garantindo ainda aos eventuais interessados tratamento isonômico.

Se o Município de Porto Murtinho - MS deixar de observar o disposto na Carta Magna e na Lei de Licitações, resulta a prefalada doação em benesse ilegal, devendo, portanto, ser objeto de advertência através desta consulta jurídica.

Necessário esclarecer que na administração pública os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador, sendo dever gerenciá-los nos termos da finalidade legal a que estão adstritos.

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.

Cumpre-nos colacionar os ensinamentos do ilustre doutrinador **Marçal Justen Filho**:





**Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Câmara Municipal de Porto Murtinho**

*“Ressalva-se a hipótese de doação de bem público, gravada com encargo. Assim, por exemplo, poderá ser do interesse estatal a construção de um certo edifício em determinada área. Poderá surgir como solução promover uma doação de imóvel com encargo para o donatário promover a edificação. Essa é uma hipótese em que a doação deverá ser antecedida de licitação, sob pena de infringência do princípio da isonomia. Em outras hipóteses, porém, o encargo assumirá relevância de outra natureza. **A doação poderá ter em vista a situação do donatário ou sua atividade de interesse social. Nesse caso, não caberá a licitação. Assim, por exemplo, uma entidade assistencial poderá receber doação de bens gravada com determinados encargos.** (...) O instrumento de doação deverá definir o encargo, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão para o patrimônio público do bem doado em caso de descumprimento. A regra aplica-se tanto aos casos de dispensa de licitação como aqueles em que a licitação ocorrer.”* (Grifo nosso) (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Editora Dialética. 9ª Edição. 2002. p. 185)

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. 8666/93).

Ademais, importante destacar que deverá ser observado com cautela às disposições e limitações contidas na Lei Orgânica do Município, no tocante a doação de bens públicos.

A ausência da licitação, conforme preconiza o art. 3º da Lei n. 8666/93, transcrito alhures, fere os princípios constitucionais da Administração Pública, estabelecidos como norte para todos os Administradores Públicos da União, em todas as esferas de Poder.

O princípio da legalidade explicita a subordinação da atividade administrativa à lei e surge como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público.

Ensina também Hely Lopes Meirelles que:





**Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Câmara Municipal de Porto Murtinho**

“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”. Assinala, ainda que: “A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

O princípio da isonomia firma a tese de que a Administração não pode desenvolver qualquer espécie de favoritismo ou desvalia em proveito ou detrimento de alguém. Há de agir com obediência ao princípio da impessoalidade.

Assim, a Administração Pública não pode distribuir como benesses as vantagens econômicas dos negócios em que venha a intervir, bem como, os cargos e empregos em seus vários órgãos. Exatamente porque nenhum destes bens tem o cunho de propriedade particular, utilizável ao alvedrio do titular. A Administração, que gere negócios de terceiros, da coletividade, é compelida a dispensar tratamento competitivo e equitativo a todo administrado.

A exigência de licitação para a realização de negócios com os particulares não traduz apenas o desejo estatal de obter o melhor produto ou serviço com menores ônus. Implica, também, a obrigação de oferecer aos particulares, que se dispõem a fornecer o bem ou serviço, a oportunidade de disputar em igualdade de condições.

A doação vergastada está inquinada de vício insanável, aos moldes como foi apresentada, por não assegurar qualquer benefício à coletividade como um todo e sim a apenas a um número incerto de pessoas, especificamente de um bairro, havendo, assim, desvio de finalidade.

Em concreto, inadmissível que a doação se consubstancie e prevaleça ao arrepio da devida e eficaz justificativa do interesse público, o que poderá ensejar o desvio de finalidade.

**Rua Dr. Costa Marques, 400 – Centro – Caixa Postal 12 – CEP 79.280-000 - PORTO MURTINHO – MS.**  
**Fone/Fax: (67) 3287-1277 – E-mail: camara-murtinho@hotmail.com**





**Estado de Mato Grosso do Sul  
Câmara Municipal de Porto Murtinho**

Os conceitos têm núcleos semânticos. Destarte, a razoabilidade e a boa-fé deverão informar toda e qualquer interpretação.

Trazemos a contexto a noção de interesse público dada por Philipppo Satta:

"Interesse público não pode, pois, constituir-se em noção genérica, como se tratasse de interesse de qualquer sujeito, qualificado pela natureza pública deste; ao contrário, designa um interesse enquanto objeto de previsão normativo, portanto disciplinado por uma norma, no âmbito da qual e das quais a Administração deve prover."

No caso em tela, tem-se que a minuta da Lei Municipal apresentada, autorizando a doação sem encargo, não atende ao interesse público da comunidade como um todo, além das exigências legais já mencionadas.

Ressalte-se que o argumento hipotético de grande interesse social como "dando continuidade ao desenvolvimento de trabalho junto às famílias, jovens e adolescentes de Porto Murtinho que a Igreja vem proporcionado", o qual ensejaria que outras organizações religiosas oferecessem propostas mais vantajosas à população de Porto Murtinho - MS.

**III - PARECER:**

Nestes termos, diante da abundante doutrina trazida à colação, bem como os textos normativos aplicáveis à espécie, coadunam-se com a insurreição ora exercitada, demonstrando a inadmissibilidade da doação, sem encargo, de imóvel público à Igreja Missionária Poder da Libertação.

Também assim os documentos apresentados juntamente com o pleito bastam para comprovar as narrativas apresentadas e a ilegalidade da prática do ato que, se consubstancie, incorreria em





**Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Câmara Municipal de Porto Murtinho**

flagrante desvio de finalidade e ofensa aos princípios constitucionais da administração pública, causa imediata lesão ao patrimônio público municipal.

Face ao exposto a matéria atrai para si óbice constitucional e prejuízo total ao aspecto da juridicidade.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Porto Murtinho - MS, 27 de novembro de 2019.

Katiana Alves Corrêa  
OAB/MS nº 22.788  
Assessora Jurídica