



Prefeitura Municipal de Santo André
Gabinete do Prefeito

Santo André, 05 de outubro de 2022.

PC nº 181.10.2022

Ref.: Ofício nº 240/2022 – GP – Proc. CM nº 4744/2022 – Cota nº 17/2022

Senhor Presidente,

Em atenção ao ofício em referência, onde solicita manifestação a respeito do **Projeto de Lei nº 27/2022**, de iniciativa do **Executivo**, que outorga concessão de direito real de uso de área do Município de Santo André à Associação Locomotiva João Ramalho, em que pese o referido projeto de lei já ter sido aprovado na 57ª Sessão Ordinária, de 27 de setembro de 2022, encaminhamos, em anexo, cópia do parecer do Departamento de Técnica Legislativa, da Secretaria de Assuntos Jurídicos do Município, em resposta ao parecer jurídico exarado pela Assistência Jurídica Legislativa desta Casa de Leis.

Ao ensejo, subscrevemo-nos com apreço.

Atenciosamente,

PAULO
HENRIQUE PINTO
SERRA:16668560
881

Assinado de forma digital
por PAULO HENRIQUE
PINTO
SERRA:16668560881
Dados: 2022.10.05
09:56:22 -03'00'

PAULO SERRA
Prefeito

Excelentíssimo Senhor
Pedro Luiz Mattos Canhassi Botaro
Presidente da Câmara Municipal de Santo André



Autenticar este documento em <http://camara.santandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 330032003500390030003A005000, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

À Secretaria de Assuntos Jurídicos – SAJ.

Prezado Secretário,

Conforme encaminhamento de fls. 261 verso, segue para apreciação e manifestação sobre Cota nº 17/2022, relativa ao Projeto de Lei nº 27, de 2022 que dispõe sobre a Concessão de uso Real de área pública, localizada na Rua Igapira, Bairro Jaçatuba à Associação Locomotiva João Ramalho.

Referida cota da Câmara Municipal de Santo André (fls. 234 e seguintes) entende que referido Projeto de Lei do Executivo é inconstitucional por não observar a Lei nº 8.666/1993.

Afirma, ainda, que o Tribunal de Justiça de São Paulo tem entendido que Leis Municipais sobre hipóteses de dispensa de licitação envolvendo bens imóveis são inconstitucionais.

Entretanto, nenhuma Lei Municipal de Santo André foi julgada inconstitucional, desse modo, a Cota não poderia anexar jurisprudência sobre leis de outros municípios, pois a legislação municipal sobre referido assunto está em plena vigência, aplicando-se ao caso do Projeto de Lei do Executivo de Santo André.

De acordo com o art. 100 da Lei Orgânica do Município de Santo André, temos que:

Art. 100 - *A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*

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

a) doação, devendo constar obrigatoriamente do contrato os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato;



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
nuta; com o identificador 330032003500390030003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves

Públicas Brasileira - ICP - Brasil

quando móveis, dependerá de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

a) *doação, que será permitida exclusivamente para fins de interesse social ou quando houver interesse público relevante, justificado pelo Executivo;*

b) *permuta;*

c) *ações, que serão vendidas em Bolsa.*

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e de licitação, excetuadas as hipóteses legais de dispensa do procedimento licitatório. (NR)

II - quando móveis, dependerá de licitação, excetuadas as hipóteses legais de dispensa do procedimento licitatório. (NR)

§ 1º - O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência. A concorrência poderá ser dispensada por lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.

§ 2º - A venda aos proprietários de imóveis lindeiros de áreas urbanas remanescentes e inaproveitáveis para edificação, resultantes de obras públicas, dependerá apenas de prévia avaliação e autorização legislativa. As áreas resultantes de modificação de alinhamento serão alienadas nas mesmas condições, quer sejam aproveitáveis ou não. (g.n.).

Além disso, o Decreto nº 14.148, de 30 de abril de 1998 que estabelece procedimentos para os pedidos de Concessão de Direito Real de Uso e Permissão de Uso de imóveis públicos, formuladas por entidades sem fins lucrativos, e dá outras providências, estabelece que:

Artigo 1- Os pedidos de uso, a título gratuito, nas modalidades de Concessão de Direito Real de Uso e Permissão de Uso, de imóveis públicos, formulados por entidades sem fins lucrativos, deverão observar os requisitos e procedimentos estabelecidos no presente decreto.

Artigo 2 - As entidades interessadas no uso de imóveis públicos deverão instruir seus pedidos com:

I - Atos constitutivos atualizados, devidamente registrados no Cartório de Registros Públicos competente;

II - Plano de Trabalho que contemple descrição sucinta das atividades que pretende desenvolver, apontando público-alvo, recursos materiais e humanos de que dispõe e



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>

com o identificador 330032003500390030003A005000, Documento assinado

digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves

Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

III - Realização preferencial e dimensões aproximadas do imóvel pretendido;

**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

IV - Relatório acerca das atividades já desenvolvidas.

Artigo 3 - A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação deverá opinar quanto à disponibilidade de área dentro dos critérios solicitados pela entidade requerente, excluindo, de plano:

I - Aquelas definidas em planta de loteamento como "verdes", ou localizadas em regiões onde haja manifesto interesse na implantação de equipamentos públicos;

II - Aquelas de que o Município não tenha ainda pleno domínio, mediante averbação em Cartório de Registro de Imóveis;

III - Os imóveis absolutamente impróprios à edificação.

§ 1º - A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, ouvida a Secretaria afeita aos fins sociais da requerente, poderá dirigir geograficamente a definição do imóvel, levando em consideração a carência de serviços públicos na área de atividade da requerente, em determinado setor da cidade.

§ 2º - Após a definição do imóvel, será dada ciência ao interessado, a fim de que este confirme seu interesse, inclusive para redimensionamento da proposta de trabalho descrita no inciso II do artigo anterior.

§ 3º - Confirmado o interesse da entidade, poderá ser solicitada a este levantamento planimétrico cadastral do imóvel, o qual deverá ser submetido à análise da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Artigo 4 - A Secretaria Municipal afeita aos fins sociais da requerente deverá se manifestar, mediante relatório, observando aspectos relevantes da atuação presente e futura da entidade, principalmente no que tange à razoabilidade do Plano de Trabalho apresentado para uso do imóvel em relação aos recursos de que dispõe a entidade, bem como a coerência com as prioridades da política pública municipal definida para a área.

§ 1º - As atividades pretendidas devem estar voltadas a toda comunidade sem discriminação de qualquer espécie ou restrição ao quadro associativo da entidade.

§ 2º - A Secretaria responsável pela manifestação poderá indicar a obrigatoriedade de vinculação das atividades a programas de atendimento já em curso e de responsabilidade do poder público municipal, no limite de até 10% (dez por cento) da população a ser beneficiada pelo Plano de Trabalho, ou do uso do imóvel e suas instalações.

Artigo 5 - Será de no mínimo 04 (quatro) anos, a contar da formalização do ato de outorga, o prazo para implantação das instalações pretendidas.



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 330032003500390030003A005000, Documento assinado

No caso de instalação de 2090/2091, que utiliza a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

209

**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Desenvolvimento Urbano e Habitação, quando da expedição da respectiva licença edilícia.

§ 2º - O uso administrativo ou associativo não poderá ultrapassar 20% (vinte por cento) do total da área construída do imóvel.

Artigo 6 - A entidade deverá enviar à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, até o primeiro trimestre de cada exercício, enquanto perdurar o uso do imóvel, incluído o período relativo à edificação de prédios, relatório circunstanciado do estado do imóvel, instalações e atividades desenvolvidas, contemplando os itens do Plano de Trabalho descrito no artigo 2º, inciso II, solicitando, se for o caso, redimensionamento deste, por motivos de força maior.

Artigo 7 - Os Projetos de Lei autorizativos de Concessão de Direito Real de Uso e os Decretos de Permissão de Uso serão elaborados observadas as exigências constantes do presente Decreto e tendo como parte integrante os seguintes anexos:

I - Plano de Trabalho com eventuais emendas apostas pelo Poder Público, ouvida a entidade requerente;

II - Levantamento Perimétrico e Memorial Descritivo do Imóvel. Artigo

8 - A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação deverá, no prazo de 06 (seis) meses a contar da publicação deste Decreto, notificar as entidades de Direito Privado que detêm imóveis públicos a qualquer título a apresentarem, em igual prazo, relatório demonstrativo do cumprimento das finalidades, conforme estabelecido nos autos de outorga, ouvindo em seguida as Secretarias afeitas às atividades desenvolvidas pela entidade detentora do imóvel.

Artigo 9 - As concessões de direito real de uso e as permissões de que trata este Decreto observarão, no que couber, às disposições legais vigentes relativas às licitações e contratos administrativos.

Artigo 10 - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Todos os requisitos do Decreto nº 14.148/98 foram observados pela Associação Locomotiva João Ramalho, conforme fls. 02-119.

Conforme definição, a concessão do Direito Real de Uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público concede direitos reais sobre imóvel de que tenha a propriedade, de forma onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real reservado, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o código real reservado, para fins específicos de regularização
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves
Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, urbanização, industrialização, edificação ou outras modalidades de interesse público reconhecidas e declaradas por decreto.

Além de fomentar a ocupação produtiva, proteção e manutenção dos imóveis, visa promover o emprego dos imóveis nas atividades de regularização fundiária de interesse social, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, urbanização, industrialização, edificação ou outras modalidades de interesse público reconhecidas ou declaradas por decreto, quando não houver interesse do próprio Estado em promover outredesignação.

A Associação Locomotiva João Ramalho é uma organização sem fins lucrativos que assiste, por meio do ensino da música, crianças e adolescentes preponderadamente da região do Parque João Ramalho e circunvizinhança, local considerado de alta vulnerabilidade social.

Assim, atende crianças e adolescentes com idade entre 07 (sete) e 17 (dezesete) anos, com prioridade para pessoas com deficiências.

O projeto social iniciou em setembro de 2008 à Avenida dos Estados, nº 6.755, sala 1, Parque Jaçatuba. Seu objetivo atual é a construção de nova sede para aumentar o atendimento de alunos, de 80 para 400 crianças/adolescentes.

Note-se que o local referido no Projeto de Lei do Executivo dista apenas 300m da sede atual, o que permite a outorga de concessão de direito real de uso de área do Município de Santo André à Associação Locomotiva João Ramalho, para construção da sede e ampliação da execução do Projeto Locomotiva, tendo em vista o relevante interesse público.

De acordo com a Lei Orgânica do Município de Santo André e o Decreto nº 14.148/98, a Associação Locomotiva João Ramalho é entidade assistencial, há relevante interesse público e cumpre todos os requisitos, sendo o Projeto de Lei constituído legalmente amparado.



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
Código identificador: 330032003500390030003A005000. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves

267

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Além disso, com relação a Lei 8.666/93 citado na cota da Câmara, devemos observar que:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; (Redação dada pela Lei n 11.952, de 2009);

Note-se que a Lei n. 8666/93 dispensa o certame quando se tratar de doação para outro órgão ou entidade da administração pública (art. 17, I, "b"). Todavia, a expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera do governo" foi suspensa em razão da medida liminar concedida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3/ RS, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal.

Note-se que a Constituição Federal vigente, no que tange à contratação de obras, serviços, compras e alienações, estabeleceu, como regra, a obrigatoriedade de licitação, reservando a sua dispensa (sentido amplo) aos casos especificados na legislação. Quer dizer, a contratação administrativa deve ser precedida, esta é a regra, da licitação (art. 37, inc. XXI).

A mesma Constituição, ao cuidar da competência legislativa a respeito dos institutos da licitação e do contrato administrativo, estabeleceu, no art. 22, inc. 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*".



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
ou em <http://www.camara.gov.br/autenticidade>

Entretanto, que a competência da União é prevista a normas gerais de licitação e contratação. Isso quer dizer que os demais entes federativos

**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

também têm competência para legislar a respeito da matéria: a União expedirá as normas gerais e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios expedirão as normas específicas.

Nesse mister, a União editou a Lei Federal nº 8.666/93, que veicula normas gerais sobre licitação e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações, no âmbito dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º), em regulamentação ao inciso XXI, artigo 37, da Constituição Federal. Em seu artigo 2º, o legislador salienta que *"as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei"*.

A propósito, é sabido que a expressão "alienação" tem significado amplo e foi utilizada pelo constituinte (art. 37, XXI) a fim de abranger as mais variadas modalidades de transferência voluntária do domínio de um bem ou direito, como, por exemplo, contrato de compra e venda, permuta, doação ou dação em pagamento.

Na modalidade de alienação, a doação de bens públicos imóveis é regulada pelo art. 17 da Lei Federal nº 8.666/93, que a permite, desde que observados alguns requisitos legais, a saber: interesse público devidamente justificado (art. 17, *caput*), avaliação prévia do bem (art. 17, *caput*), autorização legislativa (inc. I) e licitação, na modalidade concorrência (inc. I).

Como se vê, a regra é a realização de licitação. **Porém**, em se tratando de doação de imóvel, a exigência da concorrência (art. 17, I, parte final) é afastada em algumas hipóteses especificadas pela própria lei. É o que se verifica na alínea "b", inciso I, do referido dispositivo que, segundo o texto, prevê dispensa da licitação quando se tratar de doação para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo; nas alíneas "f" e "h", que autorizam a dispensa de licitação quando se trata de alienação gratuita (leia-se: doação) realizada no âmbito de programas habitacionais ou de regularização



**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

fundiária de interesse social, bem como para uso comercial de âmbito local, com área de 250m² e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; na alínea "i", que se aplica somente no âmbito da União (programa Amazônia Legal); bem como no § 4º, que disciplina a doação com encargos.

Entretanto, no ano de 1993 foi ajuizada pelo então Governador do Estado do Rio Grande do Sul Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (ADI n. 927-3). Isso porque, o governo gaúcho pretendia doar áreas públicas estaduais para programas sociais e viu-se impedido em razão do disposto na alínea b do inciso I do artigo 17 da Lei n. 8666/93, que só permitia a doação de imóvel para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo.

Assim, a constitucionalidade do dispositivo mencionado (além de outros dispositivos da lei federal de licitações) foi contestada nessa ação, ao argumento de que houve a extrapolação da competência constitucional da União, que, possuindo competência para legislar apenas sobre normas gerais de licitação e contratação, ingeriu na autonomia dos demais entes federativos, os quais também possuem competência legiferante sobre a matéria, de forma a gerirem seus bens e interesses (art. 18, CF).

Esse foi, aliás, o fundamento adotado pelo STF, por ocasião do julgamento da medida liminar na ADI n. 927-3/RS, o qual a deferiu, em parte, para suspender, até 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 alínea "b" do inciso I do artigo 17 da Lei Federal n. 8666/93. Isto é: a expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo somente tem aplicação no âmbito da União Federal.

No voto condutor, assentou o Relator:



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 330032003500390030003A005000, Documento assinado

Articulado no artigo 17, inciso I, alínea b, da Lei n. 8666/93, que instituiu a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

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:

[...].

A propósito, referida decisão possui a seguinte 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.

Depreende-se, pois, que nesse julgamento o Supremo Tribunal Federal resguardou a autonomia político-administrativa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como sua competência para legislar sobre assuntos que tratam de sua autonomia gerencial no que diz respeito aos bens pertencentes a seu respectivo patrimônio. Isto é: entendeu-se que extravasa o espectro de norma geral - na medida da competência outorgada à União pelo inc. XXVII, art. 22 da Constituição Federal - dizer para quem os demais entes federativos devem doar os seus bens. Se eles tiverem interesses em doar para entidades que não pertençam a Administração Pública, não é a União que pode impedi-los, ao menos não mediante norma geral.

Assim, não se pode admitir que a União veicule norma geral proibindo que Estados, Distrito Federal e Municípios promovam a doação de bens imóveis integrantes de seu patrimônio.

Portanto, configura-se a existência de uma norma não geral, que se aplica exclusivamente à União. Assim sendo, a eficácia do dispositivo passa a ser reduzida. Assim se pode afirmar que o dispositivo foi verificado por lei ordinária. Daí se segue que qualquer outra lei ordinária poderá dispor de modo diverso. Partindo do



**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

pressuposto de que a alienação de bem imóvel por sujeito dotado de personalidade jurídica de direito público depende de edição de lei, torna-se evidente que a lei que autorizar sua alienação poderá facultar a doação¹.

Desse modo, Estado e Municípios, fazendo uso de sua autonomia administrativa, podem normatizar regras sobre alienações, desde que respeitadas as normas gerais prescritas na Lei nº 8.666/93 e os dispositivos constitucionais atinentes à matéria. Ainda, vale destacar que por força da tal medida cautelar e enquanto ela vigorar, a doação promovida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios está liberada da restrição contida no art. 17, I, "b" da mencionada lei ("permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo") - que possui validade apenas no âmbito da União -, podendo ser feita para qualquer donatário, inclusive para particulares.

Não havendo dúvidas, portanto, acerca da possibilidade de doarem seus imóveis a particulares, pergunta-se: a decisão proferida na mencionada ação no STF interfere na exigência de licitação, na modalidade prevista no inciso I, artigo 17 da Lei federal de Licitações? Isto é: a concorrência também se encontra dispensada quando a doação de imóvel público tiver por destinatário pessoa física e/ou jurídica de direito privado?

Segundo Hely Lopes Meirelles² entende que a exigência de licitação na modalidade prescrita é dispensada em relação à doação justamente por ser incompatível com própria natureza do contrato, *in verbis*:

A alienação de bens imóveis do patrimônio municipal exige autorização por lei, avaliação prévia e concorrência, sendo inexigível esta última formalidade nos casos de doação, dação em pagamento, permuta, legitimação de posse e investidura, por incompatíveis com a própria natureza do contrato, que tem objeto determinado e destinatário certo (Lei 8.666, de 1993, art. 17, I).

Com outro fundamento, mas no mesmo sentido, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes afirma que o dispositivo em comento "[...] *deve ser interpretado considerando escrita esta expressão apenas para os órgãos da Administração Pública*

Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
 1 JUSTIÇA DO TRABALHO, O, comarca de São Paulo, nº 330032003500290030003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.
 2 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.318.

**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

federal, direta, indireta e fundacional, e não escrita para as demais esferas de governo, que, em consequência, podem continuar promovendo doação de imóvel, inclusive para particulares, respeitadas as demais exigências - interesse público justificado, avaliação prévia e autorização legislativa para a administração direta, autárquica e fundacional³."

Assim, a doação de imóveis públicos cujo destinatário seja um particular também está enquadrada nos casos de dispensa de licitação, previsto no art. 17, I, "b", da Lei de Licitações. Aliás, para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, os argumentos utilizados pela Suprema Corte para deferir a liminar em questão permitem dizer que somente a União poderá legislar sobre a contratação direta de bens, obras e serviços, mas Estados, Distrito Federal e Municípios poderão legislar sobre a alienação direta (contratação direta, sem licitação) dos bens de sua titularidade. E conclui: *"à luz da atual sistematização procedida pela Lei nº 8.666/93, é correto, portanto, concluir que as hipóteses dos arts. 24 e 25 não podem ser, sob qualquer forma, ampliadas ou inovadas, ao contrário do que sucede com o art. 17."*

Desse modo, da leitura do art. 17 da Lei nº 8.666/93, verifica-se que a dispensa de licitação está restringida a casos de interesse social, de realização da função estatal indireta, conforme acima explicado, exatamente o caso do Projeto de Lei do Executivo.

Note-se que na concessão aidaia evidente é a de manter o bem público vinculado ao fim de interesse público e, se deixar de atender a esse objetivo, o bem volta ao patrimônio público.

Por oportuno, traz-se à colação os julgados abaixo transcritos, que apesar de tratar da doação de bem público, demonstra que não é necessária a licitação:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO COMINATÓRIA. DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO À PARTICULAR. OUTORGA DE ESCRITURA PÚBLICA. ENCARGOS CUMPRIDOS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA AO ARGUMENTO DE NÃO TER SIDO OBSERVADO PROCESSO LICITATÓRIO. DOAÇÃO FUNDADA EM INTERESSE PÚBLICO JUSTIFICADO. POSSIBILIDADE DE DISPENSA DA LICITAÇÃO. OUTORGA DE ESCRITURA PÚBLICA



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 330032003500390030003A005000, Documento assinado

³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 232.

**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

DEVIDA. RECURSO PROVIDO. A doação de bem público, através de lei específica, à empresa privada para atrair sua instalação, refletindo no incremento da economia e na melhoria das condições sociais, atende ao interesse público. Verificado o cumprimento dos encargos, bem como o incremento no recolhimento de impostos e aumento das vagas no mercado de trabalho, é possível a doação do imóvel sem prévia licitação. (TJSC - Apelação Cível nº 2006.038515-7, de Herval D-Oeste, Relator: Ricardo Roesler, Órgão Julgador: Segunda Câmara de Direito Público, Data: 20/02/2009).

Para arrematar, colhe-se do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso:

PREFEITURA MUNICIPAL DE DIAMANTINA. CONSULTA. PATRIMÔNIO. BENS IMÓVEIS. POSSIBILIDADE DE DOAÇÃO DE TERRENO PÚBLICO DOMINICAL A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO, SOMENTE SE DEMONSTRADO O EFETIVO INTERESSE PÚBLICO. VEDAÇÃO DESSA DOAÇÃO EM ANO ELEITORAL, SALVO SE ENQUADRAR NUMA DAS EXCEÇÕES LEGAIS.1- A doação de bem público imóvel exige: a) desafetação, se for o caso; b) autorização em lei específica; c) tratar de interesse público devidamente justificado; d) prévia avaliação do imóvel; e) dispensada a licitação, nas hipóteses previstas em lei, inclusive para as alienações gratuitas no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social (art. 17, inciso I, alíneas "b", "f" e "h", da Lei nº 8.666/93);2- Os Estados, Municípios e o Distrito Federal poderão doar seus bens públicos a pessoa jurídica de direito privado, em razão dos efeitos da liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 927. Todavia, a doação deverá sempre atender ao interesse público, sendo vedada qualquer conduta que implique em violação aos princípios da isonomia ou igualdade, da moralidade e da impessoalidade (arts. 5º, caput, e 37, caput, ambos da Constituição Federal Brasileira);3- É vedada a doação de quaisquer bens públicos, valores ou benefícios no ano eleitoral (1º de janeiro a 31 de dezembro), salvo nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou inseridos em programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior (art. 73, parágrafo 10, da Lei nº 9.504/1997).(Processo n. 180653/2008 - Consulta - Relator: Conselheiro José Carlos Novelli - Decisão n. 5/2009 - Julgado em 17/03/2009 - Publicado em 19/03/2009).

É justamente por todos os motivos acima expostos que este Departamento entende pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei, pois a concessão de direito real de uso de terreno público, melhor atende aos princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Apenas para reforçar tal posicionamento, Márcia Rosa de Lima, em artigo intitulado de "A concessão de direito real de uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público: implicações da doutrina local, defende a tese de que "Sempre que o Município, suas entidades estatais, autárquicas, fundacionais e



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
 com o código 339032002500390030003A000000 - Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves

**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

empresas governamentais pretenderem entregar um bem de sua titularidade para uso específico, deverá utilizar-se da concessão de direito real de uso, inclusive em substituição à doação com encargo⁴."

Informamos que referida ADI 927 ainda não foi devidamente julgada, desse modo, a cautelar que permite que o Município legisle sobre o tema está vigente⁵.

Diante do exposto, encaminho parecer para superior apreciação de V.S^a.

Estamos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Santo André, 20 de setembro de 2022.

Juliana de Mattos Garcia
Juliana de Mattos Garcia

Dir. do Dep. de Técnica Legislativa

