

ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER

Ementa: Autoriza a aquisição e doação de imóvel, na forma que especifica e dá outras providências.

Trata-se de projeto de lei n.º 791/2012, conforme ementa acima descrita.

E o relatório.

Passo a opinar.

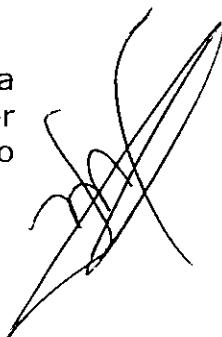
Tema atual refere-se à legalidade de os municípios efetuarem a doação de imóvel público (geralmente lotes de terrenos) para empresas privadas instalarem suas atividades econômicas.

A doação de bens públicos imóveis é regulada pelo art. 17 da Lei 8666/1993, 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).

O interesse público geralmente está presente, pois a implantação de empresas promove o desenvolvimento do município, através da geração de novos empregos, melhoria das condições de vida locais e aumento da arrecadação de tributos.

A avaliação do imóvel deverá ser feita por comissão especialmente nomeada para a tarefa, a qual procederá à perfeita identificação do bem e estabelecerá o valor do mesmo, com base em pesquisas de mercado. Importa registrar que o setor de contabilidade da prefeitura deverá ser informado a respeito do preço estimado pela comissão de avaliação, pois a doação causará alterações no balanço patrimonial do município, anualmente informado ao tribunal de contas.

A necessidade de autorização legislativa será preenchida com a aprovação pela câmara municipal de projeto de lei a ser encaminhado pelo poder executivo contendo o seguinte: identificação do



imóvel a ser doado e da empresa beneficiária, fixação da utilidade econômica a ser dada ao bem, enumeração dos deveres do donatário (de modo geral, a criação de um número certo de empregos diretos em um determinado prazo), nomeação do órgão público responsável pela fiscalização do implemento das obrigações (secretaria municipal por exemplo) , e, mais relevante, instituição das hipóteses de reversão do imóvel ao patrimônio público.

Questão delicada é a exigência de licitação na modalidade concorrência. A Lei 8666/1993 somente dispensa o certame quando se tratar de doação para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo (art. 17, inciso I, alínea "b"), todavia, tal restrição foi suspensa em razão de medida liminar concedida nos autos de ação direta de inconstitucionalidade 927-3 ajuizada pelo governo gaúcho perante o Supremo Tribunal Federal. Face à decisão do STF, é de se concluir que a licitação está dispensada mesmo para doações dirigidas a particulares. Em rigor terminológico, entretanto, pode-se afirmar que na maioria das vezes não haverá propriamente "dispensa" e sim "inexigibilidade" de licitação, porquanto a competição em geral será inviável, face à existência de um único interessado na obtenção do imóvel.

A espécie de doação a ser escolhida é o quesito mais importante, não se admitindo a chamada "doação pura", isto é, feita por espírito de generosidade, sem subordinação a qualquer acontecimento futuro ou incerto e sem a exigência de cumprimento de encargo ou obrigação por parte do favorecido. A Lei 8666/1993 é clara a esse respeito ao dispor que o instrumento de doação deverá obrigatoriamente, sob pena de nulidade, mencionar os encargos do favorecido, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão (art. 17, § 4º), esta última para o caso de cessarem as razões que justificaram a dádiva, de sorte que o imóvel reverterá ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário (art. 17, § 1º).

O donatário pode oferecer o imóvel em garantia de financiamento, caso em que a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador (Lei 8666/1993, art. 17, § 5º). Todavia, tal faculdade pode viabilizar a ocorrência de fraudes contra o município, possibilitando que o donatário contrate empréstimos supostamente destinados ao aumento da produção e à melhoria das condições de trabalho dos empregados e os desvie para finalidades escusas, deixando posteriormente de pagar a dívida, a qual será executada pelo credor e, se não for quitada espontaneamente pelo donatário, o bem doado será penhorado e levado a leilão, resultando que, ao final, o município não obteve os postos de trabalho prometidos, perdeu o imóvel doado e ainda enriqueceu ilicitamente o donatário. Por cautela, o município pode vedar a alienação



a terceiros do bem doado, sob qualquer título, no todo ou em parte, inclusive em garantia de financiamento, pois não está obrigado a incluir no instrumento de doação a licença veiculada pelo art. 17, § 5º, da Lei de Licitações, que se trata de uma liberalidade do doador. O município também pode estabelecer qual o percentual máximo do valor do imóvel a ser onerado em favor de dívidas, de sorte a não correr o risco de perdê-lo totalmente.

Aspecto curioso é a inserção de condição suspensiva à realização do negócio jurídico, ou seja, a doação somente será averbada no registro de imóveis após o beneficiário cumprir todas as metas assentadas – instalação da empresa e criação dos empregos. Tal espécie de exigência não consta na Lei 8666/1993 e, embora não vedada, poderá desmotivar o interessado a pactuar com o município, pois implica a assinatura inicial de uma “promessa de doação”, passível de não se concretizar no futuro. Solução mais adequada seria a imediata alienação do imóvel, apenas com a fixação das cláusulas resolutivas, de sorte que o donatário será desde já proprietário do bem, mas tratar-se-á de um domínio resolúvel a qualquer tempo, sempre dependente da ocorrência e continuidade dos eventos combinados. Se, todavia, inexistir o aventureiro risco de desistência do donatário, não há óbice à inserção de cláusula condicional suspensiva com o conteúdo mencionado, até porque institui garantia valiosa em favor do município.

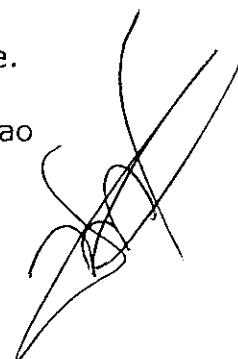
De tudo que foi dito, extrai-se que a doação ora examinada possui natureza contratual, pois, para a sua formulação, é indispensável o acordo de duas vontades. Destarte, é de bom alvitre que as partes declarem seus propósitos em instrumento solene, no caso, um contrato de doação escrito, onde constem os direitos e obrigações de cada um, o qual será levado ao tabelionato para a lavratura da escritura pública, que, finalmente, será apresentada ao cartório de registro de imóveis para averbação na matrícula do bem.

Deve ser esclarecido, por fim, que o fato de o beneficiário descumprir as condições acordadas não importará a reversão automática do imóvel ao patrimônio do município, porque dificilmente o donatário entregará espontaneamente o bem, já que terá realizado obras e benfeitorias sobre ele e se julgará no direito de ver-se resarcido. Assim, é de se prever que o município terá de ajuizar ação judicial contra o donatário para reaver o imóvel doado, daí a relevância de ser pactuado um rigoroso instrumento de contrato, que contemple minuciosamente todas as hipóteses de reversão do bem e preveja a forma de indenização das benfeitorias executadas pelo donatário.

Em última análise, o interesse público ao meu ver é latente.

Após fundamentação, não vislumbro nenhum impedimento ao referido projeto, devendo opinar pela legalidade e constitucionalidade.

É o parecer.



São Miguel do Araguaia – GO., 30 de outubro de 2012.

Március Costa Céo  
Assessor Jurídico  
OAB/GO 27.003