

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 007/2019

Processo: 55/0001267/2019

Consultante: Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização

Assunto: Doação de bem imóvel, matriculado sob o n. 19.396 do CRI da comarca de Dourados, de propriedade da SANESUL S/A – Empresa de Saneamento do Estado de Mato Grosso do Sul para o Estado de Mato Grosso do Sul – elaboração de parecer referencial para encampar o procedimento de aquisição de imóvel ao patrimônio estadual decorrente de doação.

Exmo. Sr. Procurador-Geral Adjunto do Estado do Consultivo,

1. Dos fatos:

O Secretário de Estado de Administração e Desburocratização encaminhou a Coordenadoria Jurídica da PGE os autos do processo administrativo em epígrafe (f. 16), solicitando emissão de parecer, nos termos do art. 4º, II da Lei Estadual n. 273/81, quanto à doação de imóvel, matriculado sob o n. 19.396 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Dourados, de propriedade da Empresa de Saneamento do Estado de Mato Grosso do Sul S/A – SANESUL, para o Estado de Mato Grosso do Sul, com a finalidade de ampliação do espaço físico da Escola Estadual Pastor Daniel Berg, situada no município de Dourados/MS.

Instruem os autos, no que interessa ao presente parecer os seguintes documentos: **a) CI CGPAT/SAD n. 92**, de 25/10/2019, da Coordenadoria de Gestão Patrimonial ao NPA para abertura de processo de doação de imóvel, de propriedade da SANESUL S/A, situado no município de Dourados, ao Estado de Mato Grosso do Sul (f. 02); **b) Ofício n. 2553/GAB/SED/2019** emitido pelo Secretário de Estado de Educação ao Secretário de Estado de Administração e Desburocratização (f. 03); **c)** autorização pelo Conselho de Administração da SANESUL S/A quanto à doação do imóvel de matrícula n 19.396 - CRI Dourados/MS (Carta n. 2976/2019/GEINFRA/SANESUL – f. 04;08-09); **d) CI EEPDB/SED n. 27**, de 15/04/2019, da Escola Estadual Daniel Berg ao gabinete do Secretário Adjunto de Educação (f. 05-06), solicitando providências quanto à incorporação ao patrimônio estadual de terreno de propriedade da SANESUL S/A anexo à referida

escola estadual; e) cópia da matrícula imobiliária n. 19.396 – CRI Dourados/MS datada de 26/03/2019 (f. 07); f) boletim de informações cadastrais do imóvel junto à Prefeitura de Dourados contendo identificação do valor venal do imóvel (f. 10-11); g) planta de localização do imóvel (f. 12); h) MANIFESTAÇÃO/CGPAT/SUPAT/SAD n. 27/2019 (f. 13-15).

Eis, em linhas gerais, o relatório. Segue o parecer.

2. Do cabimento do parecer referencial *in casu* e dos pressupostos gerais para a edição e utilização do Parecer Referencial:

Com fulcro no permissivo contido no artigo 12 do Anexo VII, do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado (Resolução PGE/MS nº 194/2010), o parecer referencial pode ser adotado na seguinte situação, *verbis*:

Artigo 12. O Parecer Referencial será emitido pelo Procurador do Estado quando houver volume de processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de simples conferência de dados ou documentos constantes dos autos.

A integração de um imóvel ao patrimônio do Estado de Mato Grosso do Sul, mediante doação, formalizada por pessoa física, pessoa jurídica de direito público ou privado, não demandam, em regra, especial análise jurídica, mas tão somente a conferência da documentação necessária à finalização do procedimento.

Desta feita, apresenta-se o parecer referencial como ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88), de modo a dispensar que futuramente sejam elaboradas consultas a esta Procuradoria Especializada, que venham novamente a abordar questão referente ao procedimento de integração de um imóvel ao patrimônio estadual decorrente de doação, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos do parecer referencial adotado pela PGE e enviem o processo, após o cumprimento de todo o procedimento à Procuradoria-Geral do Estado para emissão e lavratura da escritura pública de doação.

2.2. Dos pressupostos de aplicabilidade do parecer referencial:

A aplicabilidade do presente parecer, em cada caso concreto, fica condicionado ao atendimento dos pressupostos abaixo transcritos:

(i) Aplicação restrita ao procedimento de integração de um imóvel ao patrimônio do Estado de Mato Grosso do Sul, mediante doação, formalizada por pessoa jurídica de direito público ou privado;

(ii) A lista de verificação (*Check List*) apresentada por meio deste parecer deve ser rigorosamente seguida, limitando-se o órgão público assessorado ao preenchimento das informações solicitadas;

(iii) A aplicabilidade do presente parecer é mantida enquanto a legislação federal e estadual utilizadas como sustentáculo de sua conclusão não forem alteradas de modo a retirar o fundamento de validade de quaisquer das recomendações aqui apontadas. Acaso sejam alteradas, o parecer referencial perde a eficácia, necessitando de atualização.

3. Delimitação e análise jurídica do objeto da consulta:

Nos termos do inciso II, parágrafo único, do art. 4º da Lei Estadual n. 273/81, é da competência da Procuradoria Geral do Estado, além das atribuições que lhe são específicas, dizer sobre os contratos de alienação, aquisição, permissão de uso e outros, ainda quando celebrado em virtude de autorização legislativa.

Conforme explicitado, o objeto do presente parecer referencial consiste em analisar caso concreto aquisição de imóvel de propriedade de empresa pública estadual ao patrimônio do Estado de Mato Grosso do Sul (mediante doação) e **estabelecer um procedimento que permita aos gestores checarem se os seus atos praticados para concretização da integração do imóvel doado por terceiro ao patrimônio estadual** (quer esta doação imobiliária seja proveniente de pessoa física ou jurídica, de direito público interno ou privado) encontra-se em consonância com as exigências legais estabelecidas, sem que seja necessária submeter o processo a análise jurídica da PGE quanto à legalidade da doação.

Adverte-se, todavia, que cumprido o procedimento aqui proposto será necessário o encaminhamento dos autos à PGE para a emissão de minuta da escritura pública de doação.

Assim, para fins didáticos, os atos administrativos a serem praticados e verificados pelos gestores serão tratados em tópicos distintos.

3.1. Autuação e registro do processo:

Compulsando os autos do presente processo administrativo, é possível extrair que o mesmo foi regularmente iniciado, tendo sido **autuado, protocolado, registrado**, contendo **comunicação interna da Coordenadoria de Gestão Patrimonial com a justificativa de abertura do processo de aquisição de imóvel em decorrência de doação**.

Além disso, as folhas do processo foram **sequencialmente numeradas e rubricadas**, tal como exige o artigo 6º, § 1º do Decreto Estadual 39/1979¹.

3.2. Da necessidade de justificativa para aquisição imobiliária e da juntada de certidão:

É importante para fins de motivação do ato administrativo de doação a **identificação de justificativa para a aquisição imobiliária**, mediante doação, o que na hipótese dos autos se observa da leitura da CI EEPDB/SED n. 27, de 15/04/2019 (f. 05-06), na qual a Diretora da Escola Estadual Pastor Daniel Berg menciona o **interesse e a necessidade de aquisição do imóvel** contíguo ao terreno da unidade escolar.

Igualmente, é **indispensável a juntada de cópia de matrícula atualizada da unidade imobiliária**, para fins de verificação da propriedade e de eventual existência de óbices que impeçam a aquisição, recomendando-se que a cópia do documento não possua mais de seis meses contados da data de sua expedição, sob pena de não retratar com veracidade as averbações e registros constantes da matrícula.

3.3. Dos requisitos legais para aquisição de imóvel pelo Estado de Mato Grosso do Sul mediante doação:

¹ **Decreto Estadual n. 39/1979:** “Art. 6º Constituído o processo, as folhas nele inseridas serão numeradas e autenticadas, de modo a que se sucedam em ordem cronológica. § 1º As folhas de continuação do processo serão autenticadas no canto superior direito, mediante carimbo, com indicação do número do processo e da folha além da rubrica do servidor que fizer a juntada da folha. § 2º Para efeito de numeração das folhas, considera-se a capa do processo como a primeira. § 3º Quando o número de peças o exigir, o processo poderá ser dividido em volumes, com termos de encerramento e abertura, comunicando-se o fato ao órgão responsável pela autuação.”

No caso em análise, há disposições legais expressas acerca da aquisição de imóveis pelo Estado de Mato Grosso do Sul, a disposto do teor do §2º do art. 5º, art. 14 e art. 15 da Lei Estadual n. 273/1981:

Art. 5º- Toda alienação dependerá de lei que a autorize, de licitação, prévia avaliação e, concomitantemente, de autorização do Governador do Estado.

§ 2º. A **aquisição de bens imóveis para incorporação ao patrimônio do Estado dependerá exclusivamente de autorização expressa do Governador do Estado.**

Art. 14. O Poder Executivo, mediante decisão do Governador, poderá adquirir bens imóveis ou direitos a eles relativos, pelas normas previstas nas legislações civil e administrativa.

Art. 15. Qualquer aquisição onerosa de imóvel será precedida de avaliação em laudo devidamente justificado.

(grifo nosso)

3.2.1. Da necessidade de parecer prévio do órgão específico da SAD quanto ao interesse público na aquisição:

A legislação estadual prevê textualmente que **compete ao órgão específico da Secretaria de Estado de Administração (SAD) a emissão de parecer prévio justificando o interesse público da aquisição**, nos termos dos artigos 4º, IV, da Lei Estadual 273/81, providência esta que restou devidamente cumprida, conforme Manifestação/CGPAT/SUPAT/SAD/N. 27/2019 às fls. 13-15.

Quando a **aquisição imobiliária mediante doação envolver outra pasta governamental, recomenda-se oitiva prévia do titular da Secretaria, órgão ou entidade estadual quanto à aquisição pretendida**, o que se encontra satisfeito nos autos (f. 03).

3.2.2. Da necessidade de autorização expressa do Governador do Estado:

Da leitura do art. 5º, §2º da Lei Estadual n. 273/81 infere-se a **necessidade de se colher a autorização expressa do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado** para aquisição de imóveis para fins de sua respectiva integração ao patrimônio imobiliário estadual, a qual ainda não consta dos presentes autos.

3.2.3. Da necessidade de verificação do ato de emissão da doação pelo doador:

A hipótese jurídica ora analisada versa sobre doação de imóvel por terceiro interessado ao Estado de Mato Grosso do Sul.

Assim, para fins de efetividade do ato de doação faz-se necessário verificar se o doador possui poderes e competência para a prática do ato (se é o proprietário do imóvel), se houve observância das formalidades legais exigidas para sua realização ou mesmo se o ato reclama, para sua concretização, a conjugação de vontades de outro sujeito.

Desse modo, se o doador do imóvel for pessoa jurídica de público interno será necessário aferir a existência de lei autorizadora da doação ao Estado de Mato Grosso do Sul, se a lei prevê eventual encargo e se foi fixado lapso temporal para seu cumprimento.

Se o doador do imóvel for pessoa jurídica de direito privado, faz-se necessário verificar se o responsável pela emissão do ato de doação em nome desta pessoa possui poderes para tanto, igualmente deve ser aferido se seria necessária oitiva ou autorização por órgão colegiado interno quanto ao deferimento da doação pretendida, o que se verifica mediante leitura do estatuto social ou outro instrumento que discorra sobre o funcionamento da entidade privada.

No caso de o doador ser pessoa física faz-se necessário identificar eventual cônjuge. Nesse sentido, cabe alertar que o Código Civil prevê que a alienação de imóvel por pessoa casada (ou em união estável) depende, para sua validade, da outorga conjugal, salvo se o casamento foi celebrado no regime da separação absoluta. É o que se extrai da leitura dos seguintes dispositivos, a saber:

Art. 1.647. Ressalvado o disposto no art. 1.648, nenhum dos cônjuges pode, sem autorização do outro, exceto no regime da separação absoluta:

IV - fazer doação, não sendo remuneratória, de bens comuns, ou dos que possam integrar futura meação.

Art. 1.648. Cabe ao juiz, nos casos do artigo antecedente, suprir a outorga, quando um dos cônjuges a denegue sem motivo justo, ou lhe seja impossível concedê-la.

Art. 1.649. A falta de autorização, não suprida pelo juiz, quando necessária (art. 1.647), tornará anulável o ato praticado, podendo o outro cônjuge pleitear-lhe a anulação, até dois anos depois de terminada a sociedade conjugal.

Parágrafo único. A aprovação torna válido o ato, desde que feita por instrumento público, ou particular, autenticado.

Art. 1.650. A decretação de invalidade dos atos praticados sem outorga, sem consentimento, ou sem suprimento do juiz, só poderá ser demandada pelo cônjuge a quem cabia concedê-la, ou por seus herdeiros.

Assim, a lei civil prevê a necessidade de concordância do outro consorte, manifestada por uma autorização para o negócio jurídico, sob pena de decretação de

eventual anulabilidade do ato correspondente (art. 1.649 do CC), em não havendo o eventual suprimento judicial (art. 1.648 do CC), com vistas à proteção de sua meação.

No caso específico, o doador compreende empresa pública estadual (SANESUL S/A), tendo havido autorização do conselho de administração quanto à doação pretendida (f. 08-09).

3.2.4. Da necessidade de observância de cumprimento no caso de previsão de encargo:

In casu, a doação pretendida não será simples, haja vista a previsão legal de que o bem imóvel a ser adquirido pelo Estado de Mato Grosso do Sul se destina à ampliação do espaço físico da Escola Estadual Pastor Daniel Berg, sem prazo expresso para cumprimento do encargo.

Orienta-se o gestor que na hipótese de aquisição imobiliária pelo Estado de Mato Grosso do Sul, mediante doação, nos termos do art. 5º, §2º da Lei Estadual n. 273/81, em sendo previsto prazo para cumprimento do encargo pelo ente público estadual, o lapso temporal ali definido deve ser observado, sob pena de eventual reversão do imóvel em favor do doador.

3.2.5. Da dispensa de laudo de avaliação imobiliária em se tratando de aquisição gratuita de imóvel pelo Estado de Mato Grosso do Sul e da necessidade de registro do imóvel adquirido mediante doação no SISPAT – Imóveis:

Da leitura do artigo 15, da Lei Estadual n. 273/1981, denota-se que a avaliação do imóvel a ser recebido pelo Estado de Mato Grosso do Sul estaria, em princípio, dispensada, por ser exigida apenas no caso de aquisição onerosa.

Não obstante, considerando a necessidade de se contabilizar o ingresso do bem no patrimônio estadual, nos termos das Normas Brasileiras de Contabilidade (com a eventual quantificação monetária do valor do imóvel), mencionadas pelo Sistema de Gestão de Patrimônio Imobiliário – SIGESPI, associada à necessidade de registro da aquisição no SISPAT - Imóveis (Sistema de Patrimônio), nos termos do art. 9º do Decreto Estadual nº 14.594/2016², o gestor poderá contar com o apoio da Secretaria de Estado de Fazenda para dirimir dúvidas quanto a eventuais questões de natureza contábil, em especial

² **Decreto Estadual n. 14.594/2016:** “Art. 9º No SISPAT - Imóveis devem ser registradas, tempestivamente, toda aquisição, atualização, movimentação e baixa de bens imóveis. Parágrafo único. Todos os documentos e

no que se refere à necessidade de avaliação imobiliária nestes casos, conforme previsto no art. 10, I do Decreto Estadual n. 14.594/2016³.

Em princípio, tendo sido juntada informação cadastral do imóvel junto à Prefeitura (f. 11) com identificação do valor venal do imóvel, este poderia servir como informação hábil para contabilizar o imóvel patrimonialmente.

Note-se que o registro do imóvel adquirido mediante doação no SISPAT – Imóveis dar-se-á após a lavratura da escritura de doação e respectivo registro/averbação na matrícula do imóvel.

3.2.6. Da necessidade de envio do processo após o cumprimento das formalidades supra à PGE para minuta da escritura de doação:

Além de tais exigências legais, o Código Civil, em seu artigo 1.245, sob o aspecto formal da doação, assim prescreve: “*transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis*”.

Logo, por imposição legal, a transferência dos imóveis ao Estado de Mato Grosso do Sul só se consubstanciará mediante escritura pública de doação, instrumento esse que deverá ser providenciado pela **Procuradoria-Geral do Estado**, com o devido registro à margem da respectiva matrícula imobiliária.

3.2.7. Da publicação do ato de doação no Diário Oficial do Estado:

Com o devido registro da doação na matrícula imobiliária, faz-se necessária a publicação pela SAD acerca do extrato da aquisição no Diário Oficial do Estado, nos termos do artigo 7.º da Lei Estadual n. 273/81, e outras providências administrativas inerentes à incorporação do imóvel ao patrimônio estatal.

Ultimadas estas providências acerca do pleito inserido nos autos, dar-se-á por finalizado o processo de regularização do imóvel em questão.

4. Conclusão:

Assim, para o caso em apreço, faz-se **necessária a se colher autorização expressa do Governador do Estado de Mato Grosso do Sul** para, posteriormente,

formulários, que comprovem a movimentação e o controle de bens imóveis, deverão ser emitidos pelo SISPAT – Imóveis.”

³ **Decreto Estadual n. 14.594/2016:** “Art. 10. Na implantação do SISPAT - Imóveis compete: I - à Secretaria de Estado de Fazenda, por intermédio da Superintendência Geral de Contabilidade do Estado, acompanhar o

encaminhar os autos à PGE para emissão da minuta da escritura de doação e prosseguimento dos demais trâmites apontados nos itens acima.

De modo geral, no que se refere ao campo de abrangência do parecer referencial, tem-se que, efetuadas as recomendações deste Parecer Referencial, consubstanciadas nos itens que compõem a lista de verificação (*check list*) aqui elaborada, juntada em anexo, considera-se desnecessário o envio a Procuradoria-Geral do Estado de processos administrativos que tenham como objeto a análise dos requisitos que devem ser preenchidos para os processos de aquisição de um imóvel ao patrimônio estadual decorrente de doação (quer esta doação imobiliária seja proveniente de pessoa física ou jurídica, de direito público interno ou privado).

Registra-se, novamente, que a utilização deste parecer referencial será possível somente nas hipóteses em que a aquisição de imóvel ao patrimônio estadual, mediante doação, se enquadre nas orientações aqui explicitadas.

Tão logo verificado (atestado) pelas instâncias técnicas da Administração o regular preenchimento dos termos do item **1. Formalização do Processo** constantes do Anexo I deste parecer referencial, os autos deverão ser encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado para emissão e lavratura da escritura pública de doação e, após, prosseguimento dos atos administrativos necessários à integração do imóvel ao patrimônio estadual.

Por fim, havendo alteração legislativa do arcabouço que serviu de substrato ao presente parecer referencial, deverá o Consulente proceder a nova consulta a fim de seja examinada a necessidade de alteração da lista de verificação aqui elaborada.

É, *sub censura*, o parecer que submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Campo Grande, MS, 19 de novembro de 2019.

LUDMILA SANTOS RUSSI DE LACERDA
Procuradora do Estado
OAB/MS – 10.570

processo de implantação e dirimir as dúvidas quanto ao detalhamento da natureza da despesa e de outras questões de natureza contábil;"

DECISÃO PGE/MS/GAB/N. 363/2019

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 007/2019

Processo: 55/0001267/2019

Consulente: Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização

Assunto: Doação de bem imóvel, matriculado sob o n. 19.396 do CRI da comarca de Dourados, de propriedade da SANESUL S/A – Empresa de Saneamento do Estado de Mato Grosso do Sul para o Estado de Mato Grosso do Sul – elaboração de parecer referencial para encampar o procedimento de aquisição de imóvel ao patrimônio estadual decorrente de doação.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AQUISIÇÃO DE IMÓVEL AO PATRIMÔNIO ESTADUAL MEDIANTE DOAÇÃO. CONSULTA QUE TEM COMO OBJETO A ANÁLISE DOS ATOS JURÍDICOS QUE DEVEM SER ROTINEIRAMENTE PRATICADOS E VERIFICADOS (*CHECK LIST*) NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS ENVOLVENDO ESTA MODALIDADE DE AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA. QUESTÃO REPETITIVA APTA A SER RESOLVIDA PELA ELABORAÇÃO DE PARECER REFERENCIAL.

1. Considerando o volume de processos administrativos que tenham como objeto a análise dos requisitos que devem ser preenchidos para os processos de aquisição de imóvel ao patrimônio estadual decorrente de doação, sendo certo que não demandam especial análise jurídica, mas tão somente a conferência da documentação necessária à finalização do procedimento, possível se faz a emissão de parecer referencial, com o fim de prover a desburocratização, celeridade e eficiência no âmbito da administração pública estadual.

2. Uma vez observada todas as recomendações deste Parecer Referencial, consubstanciadas nos itens que compõem a lista de verificação (*check list*) elaborada, considera-se desnecessário o envio a Procuradoria-Geral do Estado de processos administrativos que tenham como objeto a análise dos requisitos que devem ser preenchidos para aquisição de imóvel ao patrimônio estadual decorrente de doação.

3. Tão logo verificado (atestado) pelas instâncias técnicas da Administração o regular preenchimento dos termos do item 1. Formalização do Processo constantes do Anexo I do PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 007/2019, os autos deverão ser encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado para emissão e lavratura da escritura pública de doação e, após, prosseguimento dos atos administrativos necessários à integração do imóvel ao patrimônio estadual.

4. A aplicabilidade do parecer deve ser mantida enquanto as legislações federal e estadual utilizadas como sustentáculos para a sua conclusão não forem alteradas de modo a retirar o fundamento de validade de quaisquer das recomendações nele apontadas. A partir desse ponto, o parecer perde a eficácia, necessitando de atualização.

Vistos, etc.

1. Com base nos art. 8º, inciso XVI e art. 9º, incisos II e III, da Lei Complementar (Estadual) n.º 95, de 26.12.2001, c/c art. 3º, inciso II, do Anexo I do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado, **aprovo, por seus próprios fundamentos**, o Parecer Referencial PGE/MS/PAA/N. 007/2019, de fls. 18-26, por mim

vistado, da lavra da Procuradora do Estado Ludmila Santos Russi de Lacerda, com a aprovação da Chefia imediata (f. 31), ficando aprovados os termos constantes nos Anexos I e II, acostados às fls. 27/30.

2. Doravante, considerando o disposto no art. 12, §§ 1º e 2º, Anexo VII, do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado, nos processos que tenham por objeto matéria fática e jurídica analisada por este parecer referencial, fica dispensada análise jurídica individualizada dos autos pelas Coordenadorias Jurídicas da PGE, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto satisfaz os termos do parecer.

3. À Assessoria do Gabinete para:

- a) dar ciência desta decisão à Procuradora do Estado prolatora do parecer e à Procuradora-Chefe da PAA;
- b) dar ciência do parecer aprovado e desta decisão à Coordenadoria Jurídica da SAD;
- c) dar ciência do parecer analisado e da presente decisão à autoridade consulente, encaminhando-lhe os autos para as providências cabíveis.

Campo Grande (MS), 23 de dezembro de 2019.

Original Assinado
Fabiola Marquetti Sanches Rahim
Procuradora-Geral do Estado

Original Assinado
Ivanildo Silva da Costa
Procurador-Geral Adjunto do Estado do
Consultivo