

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 001/2021

Processo: 15/006311/2020

Interessado: Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização.

Assunto: Doação de bens imóveis do Estado à pessoa jurídica de Direito Público Interno (Municípios) – elaboração de parecer referencial para orientar o procedimento a ser seguido pelos setores e órgãos envolvidos.

Precedentes administrativos: PARECER PGE/MS/PAA/n. 0146/2020, aprovado com acréscimos pela DECISÃO/PGE/MS/GAB n. 433/2020; PARECER/PGE/MS/PAA n. 030/2020, aprovado pela DECISÃO/PGE/MS/GAB n. 081/2020; PARECER/PGE/MS/PAA n. 100/2019, aprovado pela DECISÃO/PGE/MS/GAB n. 233/2019; PARECER/PGE/MS/PAA n. 099/2018, aprovado pela DECISÃO/PGE/MS/GAB n. 256/2018; PARECER/PGE/MS/PAA n. 036/2018, aprovado pela DECISÃO/PGE/MS/GAB n. 109/2018; PARECER/PGE/MS/PAA n. 015/2018, aprovado pela DECISÃO/PGE/MS/GAB n. 040/2018; PARECER/PGE/MS/PAA n. 089/2017, aprovado pela DECISÃO/PGE/MS/GAB n. 044/2018; PARECER/PGE/MS/PAA n. 084/2017, aprovado pela DECISÃO/PGE/MS/GAB n. 445/2017.

Excelentíssima Procuradora-Geral do Estado,

1. Introito:

O presente parecer referencial objetiva orientar sobre as questões jurídicas referentes à doação de bens imóveis do Estado de Mato Grosso do Sul aos Municípios, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, bem como pretende indicar os atos que devem ser praticados, em consonância com as exigências previstas na Lei (Nacional) n. 8666/93 - Lei de Licitações -, e na Lei (Estadual) n. 273/1981, que dispõe sobre o regime jurídico dos bens imóveis do Estado de Mato Grosso do Sul.

O intuito é propiciar eficiência e celeridade no âmbito da Administração Pública, uma vez que referido parecer analisará, de antemão, questões jurídicas recorrentes, possibilitando aos setores técnicos a elaboração correta dos atos administrativos e a checagem segura dos mesmos pelo gestor, sem que seja necessário submeter todos os processos similares à análise jurídica da Procuradoria-Geral do Estado – PGE/MS -.

2. Cabimento do Parecer Referencial e pressupostos gerais para sua utilização:

Conforme regulamenta o 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 doação de imóveis do patrimônio do Estado aos Municípios de Mato Grosso do Sul é prática relativamente comum para a consecução do interesse público, está atrelada ao juízo de mérito administrativo e não demanda, *em regra*, especial análise jurídica, mas tão somente a conferência da documentação necessária à regularidade do procedimento legal.

Desta feita, é cabível a elaboração do presente referencial, como ato enunciativo perfeitamente afinado com o Princípio da Eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88), de modo a dispensar a emissão de parecer da Procuradoria-Geral do Estado em cada caso concreto, sendo suficiente que as instâncias técnicas da Administração Pública atestem que o caso concreto se amolda aos termos do Parecer Referencial da PGE, para possibilitar segurança jurídica antes da análise discricionária do Governador do Estado quanto à liberalidade do Estado como doador do imóvel.

Relevante pontuar que este Parecer tem por finalidade indicar os atos administrativos que devem ser praticados para efetivar doações aos Municípios nas hipóteses em que inexistam dúvidas do gestor acerca da viabilidade jurídica da utilização dessa forma de alienação. Destarte, eventuais indagações sobre possíveis impedimentos à materialização de doações específicas deverão ser objeto de consulta à Procuradoria-Geral do Estado, eis que foge ao escopo desta manifestação cogitar de todas as peculiaridades associadas a casos concreto.

Ante o exposto, a aplicabilidade do presente parecer, em cada caso concreto, fica condicionada ao atendimento dos seguintes pressupostos:

(i) Aplicação restrita aos procedimentos de solicitações de doações de imóveis do patrimônio do Estado de Mato Grosso do Sul formalizadas pelos Municípios do Estado

de Mato Grosso do Sul e nos quais não haja dúvidas específicas acerca da viabilidade jurídica da utilização dessa forma de alienação;

(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 deste 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 e necessitará de atualização.

3. Breves comentários sobre o instituto da doação e seus requisitos:

Conforme dispõe o artigo 538 do Código Civil Brasileiro¹, a doação é um contrato civil no qual uma pessoa, o doador, transfere do seu patrimônio, por mera liberalidade, bens ou vantagens para o patrimônio de outra pessoa, o donatário.

No âmbito da Administração Pública, porém, ao contrário do particular, a doação do bem não se processa por mera liberalidade, pois é necessário estar presente o interesse público.

Portanto, a doação de bem imóvel pelo Poder Público, apesar de possível, é uma medida excepcional, conforme leciona José dos Santos Carvalho Filho²:

“a Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público. [...]”

Justamente por ser possibilidade excepcional, a Lei (Nacional) n. 8666/89, que dispõe sobre as normas gerais de doação, bem como a Lei (Estadual) n. 273/81 que rege referido instituto no âmbito do Mato Grosso do Sul, impõem formalidades que devem ser cumpridas para a regularidade do ato: i) Autorização legislativa (art. 5º, *caput*, da Lei Estadual n. 273/81³); ii) Avaliação prévia (art. 5º, *caput*, da Lei Estadual n. 273/81); iii) Licitação (art. 5º, *caput*, da Lei Estadual 273/81), dispensada se apresentada na forma do art. 17, I, “b”, da Lei Federal n. 8.666/93; iv) Interesse público: justificado mediante

¹ Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.

² *Manual de direito administrativo*. 21.ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 1129.

³ Art. 5º Toda alienação dependerá de lei que a autorize, de licitação, prévia avaliação e, concomitantemente, de autorização do Governador do Estado.

manifestação do órgão gestor do patrimônio estadual, nos termos dos arts. 17, *caput* e I, “b”, da Lei Federal 8.666/93; 4º, IV, da Lei Estadual 273/81, e art. 16, XIV, da Lei Federal 4.640/2014; v) Autorização expressa do Governador: consoante determina o art. 5º, *caput*, da Lei (Estadual) n. 273/81.

Incumbe ainda destacar que a doação pode ocorrer de forma *pura e simples*, em que o doador não impõe nenhum encargo entre o bem doado e sua percepção pelo donatário ou de forma *modal, onerosa ou com encargo*, de maneira que ao aceitar a doação, o donatário assume o ônus de executar uma prestação determinada pelo doador que, uma vez descumprida, será sancionada com a reversão da doação, conforme dispõe o art. 20 da Lei (Estadual) n.º 273/81, *in verbis*:

Art. 20. A doação de imóveis se subordina sempre a existência de interesse público devidamente justificado e será precedida de avaliação, devendo constar da escritura os encargos do donatário, quando houver, prazo de seu cumprimento e, ainda, cláusula de reversão sob pena de nulidade do ato.

Nesse mesmo sentido é o entendimento de Hely Lopes Meirelles⁴ que destaca a possibilidade ou não de imposição de encargos nas doações efetivadas pelo Poder Público:

(...) é contrato civil, e não administrativo, fundo na liberalidade do doador, embora possa ser com encargos para o donatário. (...) Essas doações podem ser com ou sem encargos. (...) Em toda doação com encargo é necessária cláusula de reversão para a eventualidade do seu descumprimento.

Conclui-se, portanto, com amparo doutrinário e da exegese do art. 20 da Lei (Estadual) n.º 273/81 que a imposição de encargos ao donatário não é uma obrigação, mas uma faculdade atrelada ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração a ser valorado pelo gestor público⁵.

A respeito desse ponto, contudo, convém fazer uma observação de ordem prática, para maior clareza do raciocínio ora exposto. Com efeito, a despeito da viabilidade jurídica da realização de doações puras e simples pelo Poder Público, como explicado acima, verifica-se que, em regra, as doações de imóveis públicos são onerosas. Isso porque,

⁴ Direito Administrativo Brasileiro, 44.ª edição revista, atualizada e aumentada. São Paulo: Ed. Malheiros, 2020, p. 559.

⁵ Resolução Conjunta PGE/CGPGE/MS/N. 05, de 22 de outubro de 2020: 17ª DIRETIVA – DA RESPONSABILIDADE DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. A prevalência de aspectos técnicos ou presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa

como visto, um dos requisitos legais para a doação é a demonstração de interesse público para tanto, o qual comumente se traduz na imposição de encargos para o recebimento do bem ou, ainda, na atribuição de uma destinação específica a este, sob pena de reversão ao patrimônio do doador.

Porém, considerando que o presente Parecer é emitido em caráter genérico, não há como se afastar, antecipadamente, a hipótese (embora rara) de que determinada situação fática contemple uma doação pura e simples como medida de interesse público. É nesse contexto que se diz que, em tese, é juridicamente viável a realização de doação pura/simples pela Administração Estadual, desde que demonstrado, fundamentadamente, o interesse público da medida⁶.

Prosseguindo, pondera-se que, havendo a imposição de encargos, a lei de doação deverá especificá-los, juntamente com a respectiva sanção e cláusula de reversão.

Feitas as considerações iniciais, passa-se a apresentar os requisitos necessários de forma discriminada e objetiva para o cumprimento do ato.

4. Requisitos para doação de bem imóvel do acervo estatal para os Municípios localizados em seu território:

4.1 Autuação e registro do processo:

Preliminarmente, destaca-se a necessidade de regular autuação e instrução de processo administrativo contendo a solicitação de abertura do processo visando a doação de bem imóvel identificado, com folhas sequencialmente numeradas e rubricadas, obedecendo-se as regras do Decreto (Estadual) n. 15.573/2020, que *Institui o Módulo Protocolo no Sistema de Comunicação Eletrônica (e-DOCMS), e aprova o Manual de Normas e Procedimentos de Gestão de Protocolo para a Administração Pública do Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá providências.*

4.2. Requerimento e justificativa para doação:

Para fins de motivação do ato, torna-se necessário que a instauração do processo de doação ocorra mediante solicitação do Município donatário com a apresentação dos seguintes documentos:

pela prática do ato e tomada de decisão, razão pela qual o Órgão Jurídico não pode imiscuir-se naqueles conteúdos, salvo se manifestamente ilegais.

⁶ Essa linha de intelecção foi apresentada na DECISÃO PGE/MS/GAB/N. 433/2020, que aprovou com acréscimos o Parecer PGE/MS/PAA/N. 146/2020.

i) Requerimento acompanhando de justificativa de interesse e necessidade de aquisição por doação do(s) imóvel(eis), devidamente fundamentado(s);

ii) Documentos pessoais do Prefeito, e outros atinentes à legitimação da representação do cargo (ex: termo de posse com mandato vigente); e

iii) Indicação do(s) imóvel(eis) pretendido(s), com cópia da matrícula atualizada da unidade imobiliária, não inferior à seis meses de sua expedição, sendo recomendável, ainda, a juntada de planta e memorial descritivo com registros fotográficos do imóvel, principalmente para os casos de área de parcelamento e/ou aquelas que contenham averbações de construções⁷.

4.3. Requisitos legais para doação de área pelo Estado de Mato Grosso do Sul:

Os requisitos legais são cumulativos e estão previstos nos artigos 17 da Lei (Federal) n. 8666/93 e 5º da Lei (Estadual) n. 273/81:

- 1) **Interesse Público;**
- 2) **Avaliação prévia** (art. 5º, da Lei Estadual 273/81);
- 3) **Autorização expressa do Governador** (art. 17, *caput*, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e artigos 5º, *caput* e 20, da Lei Estadual nº 273/1981);
- 4) **Autorização legislativa** (art. 5º, da Lei Estadual 273/81);
- 5) **Licitação** (art. 5º, *caput*, da Lei Estadual 273/81) ou apresentação de fundamento legal de dispensa (art. 17, I, “b”, da Lei Federal 8.666/93).

4.3.1. Interesse Público. Necessidade de parecer prévio:

A legislação estadual prevê textualmente que compete ao órgão específico da Secretaria de Estado de Administração (SAD) a emissão de parecer sobre as propostas de alienação de bens públicos, nos termos dos artigos 4º, IV, da Lei (Estadual) 273/81.

Art. 4º Compete ao órgão específico da Secretaria de Administração, doravante denominado órgão gestor, as seguintes atribuições:

[...]

IV - Propor ou emitir parecer sobre as propostas de aquisição, a alienação, a permissão de uso, a cessão de uso e a concessão de uso dos bens do domínio privativo do Estado;

⁷ Embora o único documento exigido pela legislação seja a matrícula atualizada do imóvel; a planta e o memorial descritivo com registros fotográficos destinam-se a auxiliar na identificação do imóvel e na avaliação do mesmo, servindo de parâmetro para subsidiar a decisão discricionária de doação.

No mesmo sentido é a redação do inciso XIV, do art. 16, da Lei (Estadual) n. 4.640/2014, que *Reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências*:

XIV - o pronunciamento nas questões sobre as alienações e a efetivação dos atos de permissão, cessão de uso e locação de imóveis do Estado, bem como a negociação para uso de imóveis de propriedade da União e dos Municípios pelo Estado; (redação dada pela Lei nº 4.733, de 5 de outubro de 2015)

Destarte, o parecer técnico da SAD deverá analisar se está presente o interesse público na doação do imóvel, eis que tal característica é pressuposto de validade do ato a ser perpetrado pela Administração Pública.

4.3.2. Avaliação do imóvel pela Junta de Avaliação do Estado (JAE).

Após aferição do interesse público na doação, nos termos do art. 20 da Lei 273/81 e art. 17, *caput*, da Lei Federal 8.666/93⁸, é necessário que o imóvel seja avaliado, de forma que os autos deverão ser enviados para a Junta de Avaliação do Estado, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura – SEINFRA –, conforme determina o inciso I, do art.1º do Decreto (Estadual) n. 12.314/07⁹.

4.3.3. Autorização expressa do Governador do Estado e envio dos autos à Consultoria Legislativa – CONLEG – para elaboração do projeto lei.

O art. 5º da Lei (Estadual) n. 273/81 preconiza ser obrigatória a autorização expressa do Governador do Estado para doação de imóveis do patrimônio imobiliário estadual.

E, nos termos do art. 5º do Decreto (Estadual) nº 14.691, de 21 de março de 2017¹⁰, verifica-se que incumbe à Consultoria Legislativa, diretamente subordinada ao

⁸ 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 (...).

⁹ Art. 1º A Junta de Avaliação do Estado de Mato Grosso do Sul, órgão colegiado de deliberação coletiva, vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura (SEINFRA), conforme o Decreto n.º 12.254, de 30 de janeiro de 2007, tem como finalidade deliberar sobre a avaliação dos valores de bens imóveis nos seguintes casos: (redação dada pelo Decreto nº 15.190, de 13 de março de 2019) I - aquisição, investidura, venda, dação em pagamento, doação ou permuta;

¹⁰ Que reorganiza a estrutura básica da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (SEGOV) e disciplina, *in verbis*: “Art. 5º À Consultoria Legislativa, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Governo e Gestão Estratégica, compete: I. assessorar o Governador no relacionamento com a Assembleia Legislativa; II. subsidiar a tomada de decisão do Governador do Estado sobre atos, exclusivamente, de sua competência; III. prestar assistência técnica e legislativa aos órgãos e às entidades estaduais; IV. propor,

Secretário de Estado de Governo e Gestão Estratégica subsidiar a tomada de decisão do Governador do Estado sobre atos, exclusivamente, de sua competência, bem como propor e analisar projetos de autoria do Executivo a serem submetidos à análise e à aprovação da Assembleia Legislativa.

Desta forma, após a avaliação do imóvel pela JAE, os autos devem ser remetidos à Consultoria Legislativa – CONLEG –, para obtenção de autorização do Governador do Estado e para a elaboração do projeto de lei e da respectiva mensagem a ser enviada à Assembleia Legislativa.

No caso da doação pretendida ser da modalidade *modal, onerosa* ou *com encargos*, importa lembrar que deverá constar expressamente na lei autorizativa a especificação das cláusulas e condições gerais da doação, resguardado o escopo geral dos encargos de incumbência ao donatário, bem como o prazo para seu cumprimento, sob pena de eventual reversão do imóvel em favor do doador¹¹.

Tais disposições refletem prerrogativas do doador na estipulação das condições sob as quais se dará a doação, sendo que, havendo no ato previsão acerca de cláusula de reversão, uma vez não cumprido o encargo por parte do donatário, ou ainda, havendo destinação diversa daquela prevista na lei autorizativa, o imóvel reverterá ao patrimônio do doador, sendo a este incorporados todas as benfeitorias e acessões executadas até o tempo da reversão, dispensada a necessidade de indenização ao donatário¹².

*analisar e emitir parecer sobre atos normativos; V. **propor e analisar projetos de autoria do Executivo a serem submetidos à análise e à aprovação da Assembleia Legislativa**; VIII. elaborar, formatar e revisar os textos das mensagens de projetos de leis e de vetos, de leis e de decretos normativos, adequando-os à técnica legislativa e à linguagem técnico-oficial; (...)* (destacamos)

¹¹ Art. 20. A doação de imóveis se subordina sempre a existência de interesse público devidamente justificado e será precedida de avaliação, devendo constar da escritura os encargos do donatário, quando houver, prazo de seu cumprimento e, ainda, cláusula de reversão sob pena de nulidade do ato.

¹² Embora o Código Civil – aplicado aos contratos administrativos por força do art. 54, da Lei (Federal) n. 8.666/93 – preconize, em seu art. 1.219, que o possuidor de boa-fé tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis, bem como ao levantamento das voluptuárias, se não lhe forem pagas e sem detrimento da coisa, entendemos que a proteção ao possuidor de boa-fé não alcança o donatário que descumpriu encargos legais. Não há que se falar, ademais, em enriquecimento ilícito do Estado, eis que o próprio donatário “empobrecido” teria dado causa à sua condição, descumprindo o negócio jurídico (não respeitando os encargos), de modo que não poderia alegar em seu favor a própria torpeza. Assim, é correto instituir a inexistência do dever de indenizar em casos de reversão do bem ao Estado, pois em tese houve desrespeito a finalidade instituída pelo doador. Nesse sentido jurisprudência do TJSP, cujo excertos seguem transcritos. “DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO. NÃO CUMPRIMENTO DOS ENCARGOS. REVERSÃO DO BEM AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. (...) A Lei são-joanense n. 2.865/2010 (de 1-10), de acordo com o disposto no § 4º do art. 17 da Lei n. 8666/1993 (de 21-6), no inciso I e § 1º do art. 99 da Lei Orgânica do Município de São João da Boa Vista e na Lei municipal n. 1.173/2003 (de 19-8), autorizou a doação com encargos, de área de 10.807,38m², situada na Quadra “F” do Distrito Industrial são-joanense, à empresa Campos & Noronha Comércio de Ração Ltda., devendo a requerida “implantar uma unidade de fábrica de ração para animais de pequeno porte” (cf. caput de seu art. 1º). - Incontroverso nos autos o não cumprimento dos encargos assumidos pela donatária, ora apelante. - Ante o decurso do prazo para o cumprimento dos

4.3.4. Licitação:

Embora o art. 5º, *caput*, da Lei (Estadual) n. 273/81 condicione toda alienação de bem imóvel do Estado à realização de licitação, nos casos de doação para pessoas jurídicas de direito público - como o são os municípios -, o procedimento licitatório é dispensado, conforme autorização expressa no art. 17, I, alínea “b” e §4º da Lei (Federal) nº 8.666/1993, *in verbis*:

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*;

(...)

Destarte, basta a indicação do fundamento de dispensa de licitação para garantir a regularidade do procedimento neste aspecto.

4.4. Outras formalidades a serem observadas:

4.4.1 Escrituração da doação e publicação do ato no diário oficial do Estado.

encargos assumidos pela ora apelante, a Lei municipal n. 4.209/2017 (de 31-10) revogou as Leis locais ns. 2.865/2010 e 3.704/2014, enunciando que: “Art. 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar todos os instrumentos jurídicos necessários para formalizar a revogação da alienação de que trata o Artigo 1º desta lei e à consequente reversão do imóvel para o patrimônio do Município. Art. 3º - A área doada será revertida ao patrimônio público, com todas as edificações, independentemente de qualquer indenização e, caso a empresa tenha sido beneficiária de melhoramentos, deverá ressarcir aos cofres públicos o valor do custo total dos serviços e obras executados pela Prefeitura, devidamente atualizados”. Previa, também, o art. 4º da Lei municipal n. 2.865/2010 (de 1-10) que: “Não sendo cumpridos os encargos estabelecidos no processo administrativo 5181/2010, que é parte integrante desta lei, bem como os previstos nas demais leis que regem esta matéria, o terreno doado será revertido ao patrimônio público, com todas as edificações, independentemente de qualquer indenização e a empresa beneficiária dos melhoramentos deverá ressarcir aos cofres públicos o valor do custo total dos serviços e obras executadas pela Prefeitura, devidamente atualizados” Não provimento da apelação.” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. 11ª Câmara de Direito Público. Apelação Cível 1001930-54.2018.8.26.0568. Procedência: São João da Boa Vista. Relator: Des. Ricardo Dip (Voto 54.899).

Conforme previsto no art. 108 do Código Civil¹³, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos.

Desta forma, referido instrumento deverá ser providenciado consoante minuta anexa a este parecer, com o devido registro à margem da matrícula imobiliária.

Posteriormente, faz-se necessária a publicação pela Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização - SAD - do extrato da doação no Diário Oficial do Estado, nos termos do artigo 7.º, da Lei (Estadual) n. 273/81¹⁴.

4.4.6. Baixa do imóvel doado.

Após a publicação da doação no Diário Oficial do Estado, é necessário atualizar a rede de patrimônio imobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul (REPATI), devendo ocorrer a baixa do bem no SISPAT – Imóveis¹⁵, nos termos do art. 9º, do Decreto (Estadual) nº 14.594/2016¹⁶.

Nesse ponto, convém desde logo registrar a recomendação de que, em se tratando de doações onerosas, mesmo após a baixa do imóvel doado, o órgão competente da SAD estabeleça rotinas para aferir o cumprimento dos encargos pelo donatário dentro dos prazos previstos na lei autorizativa da doação. Note-se que a medida é essencial para que, posteriormente, possam ser adotadas eventuais providências para a reversão do bem ao patrimônio do Estado.

5. Conclusão:

Seguidas todas as recomendações deste Parecer Referencial, consubstanciadas na checagem de itens da lista de verificação (*check list*) em anexo, considera-se desnecessário enviar à Procuradoria-Geral do Estado, processos administrativos que objetivem tão-somente análise de cumprimento de requisitos para doação de imóveis do Estado para seus municípios.

¹³ Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

¹⁴ Art. 7º Os atos de aquisição, gestão, alienação, permissão de uso, cessão de uso ou concessão de uso de bens imóveis do Estado serão publicados em seu Diário Oficial.

¹⁵ Sistema de Patrimônio.

¹⁶ Que dispõe sobre a instituição do Sistema de Gestão de Patrimônio Imobiliário (SIGESPI); cria a Rede de Patrimônio Imobiliário de MS (REPATI) e preconiza: “Art. 9º No SISPAT - Imóveis devem ser registradas, tempestivamente, toda aquisição, atualização, movimentação e baixa de bens imóveis. Parágrafo único. Todos os documentos e formulários, que comprovem a movimentação e o controle de bens imóveis, deverão ser emitidos pelo SISPAT – Imóveis.”

Por fim, havendo alteração da legislação que fundamentou o presente ensaio jurídico, o mesmo perderá sua eficácia e necessitará de atualização.

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

Campo Grande, MS, 03 de fevereiro de 2021.

ORIGINAL ASSINADO

Renata Corona Zuconelli

Procuradora do Estado

Chefe da Procuradoria de Assuntos Administrativos

CÓPIA

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 001/2021

ANEXO I

PROCEDIMENTO PARA DOAÇÃO DE IMÓVEL DO PATRIMÔNIO ESTADUAL AOS MUNICÍPIOS LISTA DE VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL (CHECK LIST)

São os seguintes atos administrativos e documentos previstos na legislação de regência que deverão instruir o processo administrativo de doação de imóvel do patrimônio estadual a município do Estado.

Processo nº: _____

Origem: _____

Interessado(s): _____

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS A SEREM VERIFICADOS			
Perguntas	Sim /	Folha	Obs.
	Não		
1. Formalização do Processo			
1.1.	Consta nos autos a abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado com a solicitação de imóvel do patrimônio estadual a ser doado?		
1.2.	Consta nos autos justificativa do órgão solicitante para a doação pretendida com justificativa para recebimento da doação – interesse público justificado e juntada dos documentos pertinentes (ex.: documentos pessoais do representante legal do donatário, termo de posse com mandato vigente, etc.?)		
1.3.	Consta nos autos a matrícula atualizada do imóvel com prazo de expedição não superior a 6 (seis) meses?		
	1.3.1. O doador é proprietário do imóvel que pretende doar?		
	1.3.2. Há na matrícula imobiliária alguma averbação ou registro que impeça a doação do imóvel pelo Estado de Mato Grosso do Sul?		
1.4.	Constam nos autos planta e memorial descritivo, com registros fotográficos do imóvel? (Obs.: Esses documentos não constituem exigência legal para a doação, de modo que sua ausência não impede o prosseguimento do procedimento)		
1.5.	Consta nos autos parecer prévio do órgão específico da SAD quanto ao interesse público na doação do imóvel?		
1.6.	Há laudo de avaliação do imóvel a ser doado?		
1.7.	Consta nos autos autorização expressa do Governador do Estado quanto à doação imobiliária?		
1.8.	Consta nos autos lei autorizadora da doação?		

1.9.	Há previsão de cumprimento de encargo na doação?			
	1.9.1. Em caso positivo, o encargo foi especificado na lei de doação, estabelecendo-se o prazo de cumprimento juntamente com a respectiva sanção e cláusula de reversão?			
2. Formalização do ato de doação				
2.1.	Há nos autos Escritura Pública de doação?			
2.2.	Há nos autos cópia atualizada da matrícula com a averbação/registro da doação do imóvel?			
2.3.	Há nos autos cópia da publicação do extrato da doação no Diário Oficial do Estado?			
2.4.	Há registro da baixa do imóvel mediante doação no SISPAT - Imóveis (Sistema de Patrimônio)?			

COPIA

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 001/2021

ANEXO II

**PROCEDIMENTO PARA DOAÇÃO DE IMÓVEL DO PATRIMÔNIO ESTADUAL ÀS MUNICÍPIOS DO
ESTADO.**

Processo nº: _____

Origem: _____

Interessado(s): _____

Referência/Objeto:

Atesto que o presente procedimento relativo à doação de imóvel do patrimônio estadual à pessoa jurídica de direito público amolda-se ao PARECER REFERENCIAL/PGE/MS/PAA/Nº 001/2021, cujas orientações restaram atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela PAA, conforme autorizado na **Decisão PGE/MS/GAB/nº** .

Identificação e assinatura

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 001/2021

ANEXO III

MINUTA DE PROJETO DE LEI, JUSTIFICATIVA E OFÍCIO DE ENCAMINHAMENTO

DOAÇÃO DE IMÓVEL DO ESTADO PARA MUNICÍPIO

PROJETO DE LEI Nº

Autoriza o Estado de Mato Grosso do Sul a doar _____ (com/sem) encargo imóvel ao Município de _____.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica o Estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio do Poder Executivo, autorizado a doar, _____ (com/sem) encargos, ao Município de _____, um imóvel constituído [*descrever detalhadamente o bem imóvel, com todas as suas especificações, e indicar o número da matrícula do CRI*].

Art. 2º. O imóvel de que trata o artigo 1º tem por finalidade/destinação _____ [*descrever detalhadamente as finalidades/propósitos que vinculam a doação, conforme justificativa constante dos autos do processo administrativo que a originou*].

Art. 3º. Ficam estabelecidos os seguintes encargos à Pessoa Jurídica donatária:

I - [*descrever as obrigações que devem ser cumpridas pelo Município com os respectivos prazos, conforme estabelecido no processo administrativo*]:

II -

Art. 4º. Haverá reversão do imóvel objeto da presente doação ao patrimônio do Estado, sem qualquer ônus para o doador e independentemente de qualquer indenização por benfeitorias realizadas, caso seja dada destinação diversa ao imóvel ou se o donatário não cumprir com os encargos previsto no artigo anterior.

Art. 5º. O bem objeto da presente doação fica gravado com as cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade [*se for exigido no processo administrativo*].

Art. 6º. Ao donatário, após a publicação desta Lei, compete adotar as medidas necessárias juntamente à Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização para firmar o instrumento público de doação e, após, promover o respectivo registro no Cartório

de Títulos e Documentos, o que deverá ser realizado no prazo de _____ dias corridos, a contar da celebração do instrumento de doação.

Art. 7º. Fica o beneficiário isento de custas e emolumentos de acordo com o art. 16 da Lei (Estadual) n. 3.003 de 07 de junho de 2005.

Art. 8º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Campo Grande, _____

Governador do Estado

CÓPIA

MENSAGEM N. _____

Campo Grande, ____ de ____ de ____

Senhor Presidente,

Com amparo no *caput* do art. 67 da Constituição Estadual, submeto à apreciação dessa Casa de Leis, por intermédio de Vossa Excelência, o projeto de lei que *Autoriza o Estado de Mato Grosso do Sul a doar, com/sem encargo imóvel ao Município de _____.*

O Projeto de Lei, que ora se encaminha, tem por objetivo buscar autorização legislativa para que o Poder Executivo possa doar um imóvel [*descrever detalhadamente o bem imóvel*] ao Município _____, com a finalidade _____ [*descrever detalhadamente as finalidades/propósitos que vinculam a doação*].

Desta forma, o caso específico atende aos requisitos formais para implantar a doação, previsto na alínea “b” do inciso I do art. 17, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de julho de 1993, e dos arts. 5º e 20 da Lei Estadual nº 273, de 1981.

Cabe esclarecer que, após a publicação da lei autorizativa, o donatário responsabilizar-se-á por firmar o instrumento público de doação e por promover o respectivo registro no Cartório de Títulos e Documentos; adotadas essas medidas, o Estado deverá publicar o extrato de doação no Diário Oficial do Estado, nos termos do art. 7º, § 1º, da Lei Estadual nº 273, de 1981.

Informo, ademais, que a doação cumpriu os requisitos previstos na legislação de regência, conforme orientação da Procuradoria-Geral do Estado, por intermédio do PARECER REFERENCIAL/PAA/n. 001/2021, **aprovado pela DECISÃO PGE/MS/GAB/n. _____**, publicado no Diário Oficial do Estado n. _____, conforme devidamente atestado no processo administrativo nº _____, que segue em anexo para verificação.

Com essas razões, submeto à apreciação de Vossa Excelência e dos ilustres Pares o presente projeto de lei, contando com a imprescindível aquiescência desse respeitável Parlamento Estadual para a sua aprovação, *e solicito sua tramitação em regime de urgência, nos termos dos arts. 237 e 238, inciso I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa (RIAL/MS) [colocar a referência à tramitação em regime de urgência, se pertinente ao caso concreto].*

GOVERNADOR DO ESTADO.

OFÍCIO n. _____ Campo Grande (MS), ____ de _____ de _____.

Senhor Presidente:

Dirijo-me a Vossa Excelência para encaminhar-lhe, no uso da prerrogativa que me é conferida pelo artigo 89, incisos VII e IX, da Constituição do Estado, o anexo projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a doar imóvel ao Município de _____, a fim de ser submetido à apreciação dessa Egrégia Assembleia Legislativa.

A justificativa que acompanha o expediente evidencia as razões e a finalidade da presente proposta.

Atenciosamente,

Governador do Estado.
Excelentíssimo Senhor _____.
Presidente da Assembleia Legislativa,
Nesta Capital.

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 001/2021

ANEXO IV

MINUTA DE ESCRITURA PÚBLICA DE DOAÇÃO DE IMÓVEL DO ESTADO PARA MUNICÍPIO

ESCRITURA PÚBLICA DE DOAÇÃO DE BEM IMÓVEL [COM OU SEM ENCARGOS] QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, POR INTERMÉDIO DO [nome do órgão estadual], E O [nome do Município], QUE FAZEM NA FORMA ABAIXO DECLARADA:

SAIBAM quantos esta pública Escritura de doação virem que aos ____ dias do mês de _____ do ano de _____, na Cidade e Comarca de _____, Município do Estado de Mato Grosso do Sul, neste Cartório do _____, situado na _____, perante mim, tabelião, compareceram partes entre si justas e contratadas, a saber: de um lado, como **OUTORGANTE DOADOR: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede no Bloco 08 do Centro Administrativo do Parque dos Poderes, Campo Grande/MS, inscrito no CNPJ/MF sob o n. 15.412.257/00001-28, representado legalmente pelo [cargo] [nome do titular ou do respectivo representante legal], [qualificação jurídica do titular ou do respectivo representante legal: nacionalidade, estado civil, profissão, documento de identidade, CPF, endereço do domicílio], e de outro lado, o **MUNICÍPIO DE [nome do Município]**, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º _____, com sede em _____, doravante denominado **OUTORGADO DONATÁRIO**, neste ato representado pelo [cargo] [nome do titular ou do respectivo representante legal], [qualificação jurídica do titular ou do respectivo representante legal: nacionalidade, estado civil, profissão, documento de identidade, CPF, endereço do

domicílio], e, consoante o **processo administrativo nº _____**, por este instrumento e na melhor forma de direito, constituem a presente **ESCRITURA PÚBLICA DE DOAÇÃO [COM/SEM ENCARGOS]**, que se regerá em conformidade com o Código Civil, a Lei Federal n. 8.666, de 21/06/1993 e a Lei Estadual n. 273 de 19/10/1981, que dispõe sobre o regime jurídico dos bens imóveis do Estado de Mato Grosso do Sul. Identificados como os próprios por mim, tabelião, conforme os documentos apresentados, do que dou fé. Assim, pelo **OUTORGANTE DOADOR**, como representado, me foi dito que, a justo título e legal aquisição, é legítimo possuidor do(s) imóvel(eis) assim discriminado(s): [*descrever detalhadamente o(s) bem(ns) imóvel(is), com todas as suas especificações, matrícula*]. E assim, como o(s) possui, faz dele(s) **DOAÇÃO** ao **OUTORGADO DONATÁRIO**, com autorização dada por meio da [*Lei n. __, de __ de __ de 2021*], transferindo-lhe desde já todo direito, domínio ação e posse que exercia até a presente data sobre dito(s) imóvel(is), para que o(s) considere como seu(s), o que fica(m) sendo desta data em diante, por força desta escritura, obrigando-se o **OUTORGANTE DOADOR** a tornar esta doação sempre boa, firme e valiosa. O **OUTORGANTE DOADOR** declara, sob as penas das Leis Cíveis e Criminais, não existir sobre o(s) imóvel(is) objeto desta escritura, qualquer ônus real, ações reais e pessoais reipersecutórias, encontrando-se completamente livre(s) e desembaraçado(s) de todo e qualquer ônus judicial ou extrajudicial, hipoteca legal ou convencional, foro ou pensão até a presente data. Que o(s) imóvel(eis) objeto da presente doação foi(ram) avaliado(s) [*em R\$, conforme Parecer(es) Técnico(s) n..*]. Que a presente doação é feita com/sem encargos [*descrever detalhadamente as finalidades e encargos que vinculam a doação, conforme justificativa constante dos autos do processo administrativo que a originou*], sob pena de reversão do(s) bem(ns) imóvel(is) ao Estado, independentemente de qualquer indenização por benfeitorias realizadas, nos termos do art. 20, da Lei Estadual n. 273/81. O **OUTORGADO DONATÁRIO** declara que se compromete a promover o efetivo registro da presente escritura no Registro Imobiliário competente no prazo máximo de _____ (_____) dias corridos após sua lavratura, apresentado comprovação ao **OUTORGANTE DOADOR** no prazo de _____ (_____)

dias úteis. Pelo **OUTORGADO DONATÁRIO**, na pessoa do seu representante legal, foi dito, ainda, que aceita esta escritura pública de **DOAÇÃO** em todos os seus expressos termos. E, de como assim o disseram, outorgaram e me pediram que lhes lavrassem esta escritura, a qual sendo feita, lida e achada conforme, vai devidamente assinada pelas partes do que dou fé.

_____ (MS), _____ de _____ de _____.

OUTORGANTE DOADOR
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

OUTORGADO DONATÁRIO,
MUNICÍPIO [...]

EM TEST. _____ **DA VERDADE**
TABELIÃO

DECISÃO PGE/MS/GAB/N. 069/2021

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/N. 001/2021

Processo: 15/006311/2020

Interessada: Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização

Assunto: Doação de bens imóveis do Estado à pessoa jurídica de Direito Público Interno (Municípios). Elaboração de parecer referencial para orientar o procedimento a ser seguido pelos setores e órgãos envolvidos. Lista de verificação documental. Minuta-Padrão de Escritura Pública de doação. Exemplos de Minutas de Projeto de Lei, Mensagem, Ofício de Encaminhamento.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. DOAÇÃO DE IMÓVEL DO PATRIMÔNIO ESTADUAL AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO. ATOS JURÍDICOS QUE DEVEM SER ROTINEIRAMENTE PRATICADOS E VERIFICADOS. PARECER REFERENCIAL. LISTA DE VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL (CHECK-LIST). MINUTA-PADRÃO DE ESCRITURA PÚBLICA. INTELIGÊNCIA DO DECRETO ESTADUAL N.º 15.404, DE 2020 E DO ARTIGO 12, DO ANEXO VII, DO REGIMENTO INTERNO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. EXEMPLOS DE MINUTAS DE PROJETO DE LEI, MENSAGEM E OFÍCIO DE ENCAMINHAMENTO.

1. Os processos administrativos de doação de imóveis do patrimônio estadual aos Municípios do Estado resultam de cooperação discricionária entre os entes públicos na persecução dos interesses da sociedade e devem observar o rito e as formalidades estabelecidos na Lei Federal n.º 8.666, de 1993 e na Lei Estadual n.º 273, de 1981.

2. De início, há necessidade de regular autuação e instrução do processo administrativo, com observância das regras do Decreto Estadual n.º 15.573, de 2020. A instauração deve ocorrer mediante solicitação do Município donatário, com a apresentação de: (i) requerimento, acompanhado de justificativa de interesse e necessidade de aquisição por doação do imóvel, devidamente fundamentado; (ii) documentos pessoais do Prefeito e outros atinentes à legitimação da representação do cargo; e (iii) indicação do imóvel pretendido, com cópia da matrícula atualizada da unidade imobiliária (não inferior a seis meses de sua expedição), sendo recomendável, também, a juntada de planta e memorial descritivo com registros fotográficos do imóvel, principalmente para os casos de área de parcelamento e/ou aquelas que contenham averbações de construções.

3. Ato contínuo, devem ser observados os requisitos legais cumulativos para a doação de área pelo Estado de Mato Grosso do Sul, a saber: (i) existência de interesse público na medida, o que deve ser objeto de parecer

de órgão específico da Secretaria de Estado de Administração; (ii) avaliação prévia do bem pela Junta de Avaliação do Estado; (iii) autorização expressa do Governador; (iv) autorização legislativa; (v) licitação ou apresentação de fundamento legal de dispensa (art. 17, inciso I, alínea “b”, da Lei Federal n.º 8.666, de 1993).

4. Enfim, devem ser atendidas as formalidades relativas à confecção de escritura pública de doação, com o devido registro à margem da matrícula imobiliária, bem como de publicação do extrato da doação no Diário Oficial do Estado, nos termos do artigo 7º, da Lei Estadual n.º 273, de 1981.

5. Efetivada a doação, há que se atualizar a rede de patrimônio imobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul (REPATI), com baixa do bem no SISPAT – Imóveis, nos termos do art. 9º, do Decreto Estadual nº 14.594, de 2016.

Vistos etc.

1. Com base no art. 8º, inciso XVI, e no art. 9º, incisos II e III, da Lei Complementar (Estadual) n.º 95, de 26.12.2001, no art. 2º, parágrafo 5º do Decreto Estadual n.º 15.404, de 2020, e no art. 3º, incisos II e III, do Anexo I do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado, **aprovamos, por seus próprios fundamentos**, o Parecer PGE/MS/REFERENCIAL PAA/N. 001/2021, de fls. 07-17, por nós vistado, da lavra da Procuradora do Estado Renata Corona Zuconelli. Ficam, também, aprovados, os Anexos de fls. 18-27.

2. A respeito dos anexos do Parecer Referencial, frisamos que as Minutas de Projeto de Lei, Mensagem e Ofício de Encaminhamento à Assembleia Legislativa foram confeccionadas apenas a título sugestivo, no intuito de auxiliar os trabalhos da Consultoria Legislativa da Secretaria de Governo do Estado (CONLEG/SEGOV). Desse modo, nos casos concretos, aludidos documentos poderão ser alterados ou substituídos a critério daquela Consultoria.

3. À Assessoria do Gabinete para:

a) dar ciência desta decisão à Procuradora do Estado prolatora do parecer, Procuradora-Chefe da PAA;

b) dar ciência do parecer analisado e da presente decisão à Senhora Secretária de Estado de Administração e Desburocratização, encaminhando-lhe cópias;

c) dar ciência à Consultoria Legislativa da Secretaria de Governo do Estado (CONLEG/SEGOV);

- c) dar ciência do parecer analisado e da presente decisão à chefia da PAG, a fim de que providencie minuta de resolução e disponibilização de *link* no sítio eletrônico da PGE, nos termos dos artigos 2º, *caput*, e 4º, do Decreto Estadual n.º 15.404, de 2020; e
- d) cumpridas as diligências supra, arquivar os presentes autos.

Campo Grande (MS), 19 de março de 2021.

Original Assinado

Fabiola Marquetti Sanches Rahim
Procuradora-Geral do Estado

Original Assinado

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