



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 99793/11  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E ASSUNTOS DO MERCOSUL  
INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E ASSUNTOS DO MERCOSUL, RICARDO JOSE MAGALHÃES BARROS  
RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

## ACÓRDÃO Nº 5330/13 - Tribunal Pleno

CONSULTA. DOAÇÃO COM ENCARGOS DE TERRENOS PÚBLICOS PARA VIABILIZAR INVESTIMENTOS PRODUTIVOS. PREFERÊNCIA PELA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO SOBRE A DOAÇÃO COM ENCARGOS. NECESSIDADE DE PRÉVIA LICITAÇÃO PARA AMBAS AS HIPÓTESES. IMPRESCINDIBILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTANDO E GARANTINDO O CUMPRIMENTO DO FIM PRETENDIDO COM O IMÓVEL.

### 1. RELATÓRIO

O Exmo. Secretário de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul, Sr. Ricardo Barros, encaminha a presente Consulta questionando a possibilidade de promover doação de terrenos públicos, com encargos, tendo por finalidade viabilizar investimentos produtivos, capazes de recompor a capacidade de geração de rendas, empregos e tributos no Estado, ao invés da preferência pela concessão do direito real de uso de terrenos públicos, entendimento este consubstanciado no Acórdão nº 1865/06-TCE/PR.

Em atendimento ao disposto no inciso IV do art. 311 do Regimento Interno do Tribunal, foi anexado parecer exarado pela assessoria jurídica, que entende, em síntese, pela possibilidade de se fazer uso da figura jurídica da doação com encargo, sem prejuízo do uso preferencial da concessão de direito real de uso, quando compatível com o alcance dos mesmos objetivos sociais e econômicos que tiverem fundamento a concessão do incentivo.

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por este Relator e determinado o seu encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, à 5ª Inspeção de Controle Externo



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(5ª ICE), à Diretoria de Contas Estaduais (DCE) e ao Ministério Público de Contas (MPC) para manifestações, conforme Despachos nº 1582/11 e 1670/11.

Manifestando-se sobre decisões desta Corte, a Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (CJB) lançou a Informação nº 28/11 (peça 9) consignando a existência da Súmula nº 1 deste Tribunal, cuja matéria trata do objeto desta consulta. Noticiou, ainda, a existência de vários processos que versam sobre o tema analisado.

A 5ª ICE, por meio da Informação nº 18/11 (peça 12), apresentou opinião no sentido de que o Acórdão nº 1865/06 deste Tribunal apenas recomenda a preferência pelo uso da “concessão real” nos casos de terrenos públicos, não impedindo a utilização da “doação com encargos”, desde que obedecidos e justificados os ritos e requisitos previstos no artigo 17, §§ 4º e 5º, da Lei 8.666/93.

Consoante Instrução nº 167/11, a DCE corroborou a manifestação da 5ª Inspeção de Controle Externo.

Por seu turno o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 6918/11, opinou no seguinte sentido: (i) a preferência pela *concessão real de uso* de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a *doação com encargos* pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da *concessão real de uso*; (iii) tanto a *doação com encargos* quanto a *concessão real de uso*, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de *doação com encargos* o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) ressalta que é imprescindível a previsão de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

Após a manifestação do “parquet” desta Corte de Contas, o presente protocolado foi incluído na pauta da Sessão de Julgamento do Tribunal do dia 10 de maio de 2012, oportunidade na qual o eminente Conselheiro Ivan Bonilha suscitou a ausência de parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade Consulente, o que afrontaria um dos requisitos de admissibilidade da consulta.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em virtude deste apontamento, determinou-se a intimação da entidade Consulente para que providenciasse o opinativo jurídico necessário, o que foi cumprido com a juntada do Parecer nº 12/2012, exarado pela Procuradoria Geral do Estado.

A Procuradoria Geral do Estado, por meio do mencionado parecer, se manifestou no sentido de que a Súmula 01 desta Corte de Contas, com seu caráter uniformizador, apenas indica a preferência pela adoção da concessão de direito real de uso de bem público em detrimento da doação de bem público com encargos, sem, no entanto, vedar a utilização da doação com encargos, desde que presentes os requisitos legais e analisadas as circunstâncias fáticas, de forma a se definir qual instituto se apresenta mais adequado ao interesse público. Alega ainda que a doação com encargos, precedida ou não de licitação, se mostra a forma mais adequada e vantajosa para a implementação do programa “Paraná Competitivo”, por permitir que o donatário utilize o próprio imóvel como garantia hipotecária para a obtenção de uma linha de crédito para viabilizar o encargo assumido e, ao mesmo tempo, o ente federado estaria protegido em virtude do fato de que a cláusula de reversão e demais condições seriam garantidas por uma hipoteca de segundo grau em favor do doador, o que permitiria uma maior segurança jurídica.

Ato contínuo os autos foram remetidos à 5ª ICE, que, por meio da Informação nº 45/12, reiterou os termos da Informação nº 18/11 ao afirmar que o fato da concessão do direito de uso de bem público ser adotada preferencialmente não impede o emprego do instituto da doação com encargos desde que respeitados os requisitos legais e verificada a vantajosidade e adequação do instituto escolhido em relação ao interesse público.

A Diretora de Contas Estaduais opinou por meio da Instrução nº 52/13-DCE, ratificando seu posicionamento anterior, além de manifestar sua concordância com a Procuradoria Geral do Estado quanto à vantajosidade do instituto da doação com encargos para implementação do Programa “Paraná Competitivo”.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em seu Parecer nº 8414/13, arguiu preliminarmente que o eventual julgamento da presente Consulta



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consistiria em um prejulgamento das contas do Programa “Paraná Competitivo”, o que impossibilitaria inclusive de se aferir se a doação com encargos seria o instituto mais vantajoso. No mérito, o “parquet” manteve sua conclusão no sentido de que deve ser dada preferência à concessão de direito real de uso, sem prejuízo do instituto da doação com encargos, desde que justificado o interesse público.

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se a legitimidade do Consulente para formular pleitos desta natureza, conforme artigo 312, II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, bem como a escoreita instrução do processo, razão pela qual, a presente consulta merece ser conhecida.

Some-se a isso o fato de que o cerne da questão trata, basicamente, de aspectos relacionados à aplicação da lei de licitações e contratos, que foram analisados pelas unidades técnicas desta Corte, bem como pelo órgão ministerial.

Ao cotejar as manifestações técnicas precedentes e os dispositivos constitucionais e legais pertinentes, constato que elas se complementam, não havendo divergência ou dúvida quanto à aplicação da lei licitatória.

Quanto à preliminar arguida pelo Ministério Público de Contas no sentido que a decisão proferida nesta Consulta consistiria em um prejulgamento do programa “Paraná Competitivo”, não há razões para o seu acolhimento, na medida em que é possível a realização de um controle externo posterior à implementação da mencionada política pública, objetivando aferir seus resultados e possíveis irregularidades na destinação dos bens públicos.

No mérito cumpre, primeiramente, registrar o conteúdo da Súmula nº 1 deste Tribunal, vazada nos seguintes termos:

### [Súmula nº 01 - Doação de imóveis urbanos à particulares](#)

“Preferência pela utilização da Concessão de Direito Real Uso, em substituição a maioria das alienações de terrenos públicos, em razão de sua vantajosidade, visando fomentar à atividade econômica, observada prévia autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência, exceto nos casos previstos no art. 17, inciso I,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

alínea “f” da Lei nº. 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público.”

Da matéria sumulada, depreende-se que, em virtude da sua vantajosidade, deve haver uma preferência pelo instituto da concessão de direito real de uso de imóveis públicos, visando fomentar a atividade econômica, cabendo à Administração exercer um efetivo controle acerca da utilização do bem transferido.

Como salientado pelo Ministério Público “...a preferência pelo instituto da Concessão Real de Uso de imóveis públicos, é vantajosa pela proteção dada ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público.”

De outra banda, a *doação com encargo* pode ser utilizada em situações excepcionais, ou seja, quando, no caso concreto, reste demonstrada a impossibilidade da utilização da *concessão real de uso* em razão da não vantajosidade.

No que toca à necessidade ou não de instauração de prévio certame licitatório, cabe uma análise do regime jurídico aplicável a cada uma das figuras em comento.

A Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, ao dispor sobre a alienação de bens imóveis, disciplinou a matéria no art. 17 nos seguintes termos:

“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:

(...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de **direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se:**

I - a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - a pessoa natural que, nos termos da lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural situada na Amazônia Legal, superior a 1 (um) módulo fiscal e limitada a 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não exceda 1.500ha (mil e quinhentos hectares);

(...)

§ 2º-B. A hipótese do inciso II do § 2º deste artigo:

I - só se aplica a imóvel situado em zona rural, não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente a sua exploração mediante atividades agropecuárias;

II – fica limitada a áreas de até quinze módulos fiscais, desde que não exceda mil e quinhentos hectares, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite;

III - pode ser cumulada com o quantitativo de área decorrente da figura prevista na alínea g do inciso I do caput deste artigo, até o limite previsto no inciso II deste parágrafo.

(...)

§ 4º A **doação com encargo será licitada** e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado;

§ 5º Na hipótese do parágrafo anterior, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(destacamos)

Por sua vez, a Lei 15.608/2007 que estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, ao dispor acerca da alienação de bens imóveis, notadamente, quanto à possibilidade jurídica de afastar a licitação, normatizou a situação de maneira diversa, consoante regra constante do art. 8º, inc. I, alínea “f”:

“Art. 8º. **Será dispensada a licitação**, nos seguintes casos:

I – De bens imóveis para:

(...)

f) **doação com encargo**, no caso de interesse público devidamente justificado;” (destacamos)

Dos dispositivos legais acima transcritos, percebe-se, claramente, que a *doação com encargo* recebeu tratamento distinto. Enquanto a lei federal de licitações impõe, taxativamente, a instauração de prévia licitação (art. 17, § 4º), o legislador paranaense, houve por bem, dispensar a competição (art. 8º, inc. I, “f”).

A contradição apontada pode ser resolvida mediante uma leitura constitucional, passando-se, necessariamente, pela competência para legislar sobre a matéria.

Do comando consubstanciado no artigo 22 da Carta Republicana de 1988, infere-se que à União compete legislar, de forma privativa, sobre normas gerais de licitação e contratação, cabendo às demais pessoas políticas (Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal), a faculdade de disciplinar questões relativas às normas específicas que envolvem a matéria.

No que diz respeito ao conceito de norma geral, vale registrar a lição de Alice Gonzales Borges assim encontrada: “são normas gerais aquelas que, por alguma razão, convém ao interesse público sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que têm pertinência.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Alice Gonzales Borges, **Normas Gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991, p. 22.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, será norma geral toda aquela que, relacionada aos aspectos acima citados, possui um âmbito nacional, incidindo sobre qualquer pessoa política, de qualquer dos níveis da Federação, como observa Geraldo Ataliba, que as define como “*leis nacionais; leis que não se circunscrevem ao âmbito de qualquer pessoa política, mas que os transcendem aos três. Não se confundem com a lei federal, estadual ou municipal e têm seu campo próprio e específico, excludente das outras três e reciprocamente.*”<sup>2</sup>

Em face do comando constitucional, bem como das lições doutrinárias supramencionadas, concluo que hipóteses de dispensa de licitação são caracterizadas como normas gerais e, desta forma, somente à União compete legislar de forma privativa.

De acordo com este cenário, no presente caso, acode de razão o Ministério Público ao opinar pela necessidade de prévio certame licitatório, não apenas para a *concessão real de uso*, como também para a *doação com encargos*.

Assim, acompanhando o Parecer daquele “Parquet”, **VOTO** pelo conhecimento da consulta formulada pela Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul e, por conseguinte, para que a resposta seja dada nos seguintes termos: (i) a preferência pela *concessão real de uso* de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a *doação com encargos* pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da *concessão real de uso*; (iii) tanto a *doação com encargos* quanto a *concessão real de uso*, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de *doação com encargos* o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

---

<sup>2</sup> Geraldo Ataliba, **Normas Gerais na Constituição – leis nacionais, leis federais e seu regime jurídico**, Estudos e Pareceres de Direito Tributário, vol. 3, p. 15.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

Conhecer da presente consulta formulada pela Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul e, por conseguinte, que a resposta seja dada nos seguintes termos: (i) a preferência pela *concessão real de uso* de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a *doação com encargos* pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da *concessão real de uso*; (iii) tanto a *doação com encargos* quanto a *concessão real de uso*, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de *doação com encargos* o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 28 de novembro de 2013 – Sessão nº 45.

NESTOR BAPTISTA  
Conselheiro Relator

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
Presidente