

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201400046001981

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE TRINDADE

ASSUNTO: CONSULTA.

DESPACHO Nº 869/2021 - GAB

EMENTA: DOAÇÃO DE BEM IMÓVEL PÚBLICO ESTADUAL AO MUNICÍPIO DE TRINDADE. GINÁSIO DE ESPORTES AMANDO GRECCO. DESCUMPRIMENTO, PELO DONATÁRIO, DOS ENCARGOS ESTABELECIDOS NO NEGÓCIO JURÍDICO. CAUSA DE REVOGAÇÃO DE DOAÇÃO E REVERSÃO DA COISA AO PATRIMÔNIO DO DOADOR. QUESTÃO INCIDENTAL. (DES)NECESSIDADE DE LEI AUTORIZATIVA PARA REVERSÃO DO IMÓVEL AO PATRIMÔNIO DO DOADOR. ART. 10, XI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. PEDIDO DE REVISÃO DE PRECEDENTE CONTIDO NO DESPACHO AG Nº 5914/2014. SITUAÇÕES DIVERSAS.

1. Versam os autos sobre **doação** pelo Estado de Goiás ao Município de Trindade do **Ginásio de Esportes** Amando Grecco, com área de 6.612,44 m², registrado sob as Matrículas nºs 3.462 a 3.477, do 1º Tabelionato de Notas e Registro de Imóveis local, concretizada na data de 16/10/2018, por meio de escritura pública de doação (4514157), sendo que, no momento, se apura suposto descumprimento de encargos pelo donatário.

2. A matéria foi analisada pela Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente que, por meio do **Parecer PPMA nº 63/2021** (000018942422), opinou pela *“revogação de doação, com a consequente reversão da coisa ao patrimônio do doador, diante da inexecução pelo Município de Trindade das condições avençadas no negócio jurídico, oriunda do ato público alienador celebrado entre as partes, tendo por objeto o terreno e prédio do Ginásio de Esportes Amando Grecco, localizados entre a Avenida Manoel Monteiro e as Ruas da Constituição e Duque de Caxias, Quadra 13, Lotes nºs 15 a 30, Jardim Salvador, em Trindade - GO, com área de 6.612,44 m², registrado (s) sob as Matrículas nºs 3.462 a 3.477, do 1º Tabelionato de Notas e Registro de Imóveis local”*. Por entender que a operacionalização da revogação da doação seria de competência da Secretaria de Estado da Administração – SEAD, (art. 19, I, da Lei estadual nº 20.491/2019), indicou a necessidade da referida Secretaria promover a instrução processual, do seguinte modo:

(a) realização de vistoria sobre o imóvel, para fins de confirmação da posse e do real estado de conservação da coisa, sem prejuízo, caso queira, da oitiva do donatário sobre o porquê do descumprimento das obrigações pactuadas na doação;

(b) colhimento de informações sobre a utilização correta, ou não, dos cheques moradias conferidos ao Município de Trindade, tanto na cessão de uso, quanto na doação. E que eventual utilização incorreta reclamará, também, adoção de medidas judiciais e/ou administrativas para o reembolso da quantia devida e atualizada aos cofres públicos;

(c) manifestação conclusiva da autoridade competente sobre a perseguição da revogação da doação por inexecução, pelo donatário, das condições avençadas no negócio jurídico, com a consequente restituição da coisa ao patrimônio do doador.

3. Submetido à apreciação do Procurador-Chefe da PPMA, o **Parecer PPMA nº 63/2021** foi aprovado, ratificando-se as conclusões dos itens 11 e 12 do opinativo e, **incidentalmente, os autos foram remetidos à Procuradora-Geral do Estado para orientação geral quanto à necessidade ou não de lei autorizativa para reversão da doação por descumprimento do encargo, por supostamente implicar revisão de precedente desta Casa, consubstanciado no Despacho AG nº 5914/2014** (f. 209 do processo administrativo nº 200200003002506), que considerou necessária, mesmo no caso de descumprimento de encargo pelo Estado, a edição prévia de lei estadual autorizativa, por incluir-se a reversão ao patrimônio do doador na categoria de alienação de imóvel estadual (art. 10, XI, CE/1989) - (**Despacho PPMA nº 950/2021** - SEI 000019069977).

4. Assinalou o Procurador-Chefe da PPMA que a reversão da doação *“é resultado da previsão contratual que impôs encargo ao donatário que restou descumprido durante a execução do contrato. Em termos mais diretos, é um desdobramento da inexecução do contrato, cujas cláusulas foram aceitas pelo donatário, inclusive com edição de lei autorizativa, no caso do Estado de Goiás e dos municípios Goianos, conforme art. 10, XI, e art. 69, XII, da Constituição Estadual”*. Nesse sentido, considera contraditório que a lei autorize a celebração da doação onerosa, mas não a sua revogação pelo descumprimento de encargo, com reversão do bem ao patrimônio do donatário. Segue discorrendo que o instrumento de doação onerosa, obrigatoriamente, por força do § 4º do art. 17 da Lei federal 8.666/1993¹, deve conter cláusula de reversão para hipótese de descumprimento do encargo, concluindo que *“a autorização legislativa para recebimento da doação com encargo contém, implicitamente, a aceitação da reversão desse bem ao patrimônio do doador em caso de descumprimento pelo donatário, cláusula legal da doação de bem público, não havendo razão para a exigência de nova autorização legislativa para atender ao caput do art. 17 da Lei de Licitações, ao art. 11, XII (corrigindo, 10, XI) e ao 69, XVII (corrigindo, 69, XII), da CE, ou mesmo aos artigos 100 e 101 do Código Civil”*. Por fim, cita julgado do Superior Tribunal de Justiça, em que *“a comprovação do descumprimento do encargo é suficiente para revogação da doação”* (RESP 1636696/PR).

5. Para melhor análise da questão, veja-se o disposto, nos **arts. 10, XI, e 69, XII, da Constituição do Estado de Goiás, in verbis:**

Art. 10. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 11, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, e especialmente sobre:

(...)

XI - aquisição por doação onerosa e alienação de bens do Estado e de suas autarquias;

(...)

Art. 69. À Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, ressalvadas as especificadas no art. 70, cabe dispor sobre todas as matérias da competência municipal, e especialmente sobre:

(...)

XII - autorização para aquisição de bens imóveis, salvo quando houver dotação orçamentária para esse fim destinada ou nos casos de doação sem encargos;

6. A **doação** é um meio de **alienação de bem**, em que transferida sua propriedade de uma pessoa a outra. De acordo com o Código Civil (art. 555), “*a doação pode ser revogada por ingratidão do donatário, ou por inexecução do encargo*”. Uma vez não cumpridos os encargos da doação, o Estado tem o poder-dever de promover a revogação e, conseqüentemente, a reversão da coisa ao seu patrimônio, podendo, inclusive, incorrer em improbidade por omissão na conservação do patrimônio público os agentes públicos que, tendo a obrigação de zelar desse patrimônio, não o fazem.

7. Isso porque a alienação de bens da Administração Pública, nos termos do art. 17, *caput*, da Lei nº 8.666/1993 (que foi reproduzido no art. 76, *caput*, da Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133/2021), “*está subordinada à existência de interesse público devidamente justificado*”.

8. Ainda, em que pese o **interesse público** ser um requisito inicial, de comprovação compulsória para que feita a doação, os **encargos pré-estabelecidos**, em regra, sempre visam à conservação do bem, de modo a permitir a utilização do imóvel conforme sua finalidade pública, o que embasa o previsto no § 2º do art. 76 da Lei nº 14.133/2021 (art. 17, § 1º, da Lei nº 8.666/1993)², pelo qual, **cessadas as razões que justificaram a doação do bem imóvel a outro órgão ou entidade da Administração Pública, esse é revertido ao patrimônio da pessoa jurídica doadora**. Nesse sentido, lecionam Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães³:

(...) a doação de bens públicos deve ser compreendida em termos: afinal, quem doará é uma pessoa da Administração Pública, e o bem a ser doado é uma coisa pública. A ‘liberalidade’, aqui, portanto, é funcionalizada tendo em vista o interesse público posto em jogo. Não se trata de mero ato de vontade pelo qual alguém dispõe gratuitamente de seu patrimônio em benefício de terceiro, mas, sim, do atingir de um interesse público primário por meio da transferência de específico bem público (o beneficiado, portanto, deve ser a coletividade).

9. Atendendo à regra do art. 17, I, “b”, da Lei nº 8.666/1993, quanto à necessidade de **autorização legislativa** para alienação de imóveis públicos, verifica-se que, para **autorizar a alienação dos ginásios estaduais aos Municípios**, foi publicada a **Lei estadual nº 19.188/2015**, que introduziu alterações na **Lei estadual nº 18.602/2014** (*Autoriza a cessão de uso dos ginásios e praças esportivas do estado e concede Cheque Moradia para os respectivos imóveis*), acrescentando o art. 3º-A, que aduz, *in verbis*:

Art. 3º-A Fica o **Poder Executivo autorizado a alienar, mediante doação onerosa, aos municípios onde se encontram edificadas os ginásios de esporte de propriedade do Estado de Goiás**, observadas as normas aplicadas à espécie.” (NR)

10. Uma vez autorizado o Poder Executivo a promover tais alienações de ginásios de esportes, mediante doação onerosa aos municípios, entende-se que não há razoabilidade em se exigir a autorização legislativa para reaver o bem imóvel nos casos de revogação por força de descumprimento dos encargos avençados, uma vez que a cláusula de reversão é de registro compulsório em instrumento de doação de bens imóveis públicos. Em outros termos, é previsível pela Administração estadual a possibilidade de ter que reaver o bem doado por conta do inadimplemento dos encargos. Havendo ainda que se observar o **art. 76, § 2º, da novel Lei de Licitações** (o qual tem o mesmo teor do art. 17, § 1º, da Lei nº 8.666/1993), que determina exatamente que **cessadas as razões que justificaram a doação, os imóveis serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora**.

11. Também é o que se infere do seguinte julgado oriundo do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

Apelação Cível. Ação de Manutenção Posse. Ação de Cancelamento público c/c reintegração de posse. Julgamento conjunto. Doação de bem público com encargo. Descumprimento. Ocupação indevida. I - O donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação, nos termos do disposto no art. 555 do Código Civil. **O descumprimento do encargo previsto na legislação pelo donatário autoriza a revogação da doação do imóvel e o cancelamento da respectiva escritura pública, com a consequente reversão do bem ao patrimônio do ente público municipal.** II - A ocupação irregular de bem público não induz posse, mas mera detenção, de natureza precária, sendo assim, deve ser mantido o julgamento de improcedência da manutenção na posse do imóvel. Apelação cível conhecida e desprovida.

(TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação Cível 0017345-09.2014.8.09.0051, Rel. Des(a). REINALDO ALVES FERREIRA, 1ª Câmara Cível, julgado em 29/04/2021, DJe de 29/04/2021).

12. De se notar que a situação enfrentada no **Despacho AG nº 5914/2014** dizia respeito à reversão ao patrimônio do Município de Alexânia de imóvel que fora doado ao Estado de Goiás (Fundação Estadual de Esportes), em razão de descumprimento (pelo Estado) de encargo fixado no ato de doação. Pelo fato de a revogação da doação ensejar a alienação de imóvel estadual, tendo em conta o disposto no art. 10, XI, da CE, orientou-se pela necessidade de autorização legislativa estadual, mesmo porque não fora localizada a lei estadual que havia autorizado a aquisição por doação onerosa do referido imóvel.

13. A situação tratada nos presentes autos, no entanto, envolve a reversão ao patrimônio público **estadual** de imóvel que fora doado ao Município de Trindade, que não reclama a aplicação do art. 10, XI, da CE, haja vista não se tratar de aquisição por doação onerosa e tampouco de alienação de bens públicos estaduais. Poderia até se cogitar de exigibilidade de autorização legislativa **municipal** para atender o disposto no art. 17, I, da Lei nº 8.666/1993 (equivalente ao art. 76, I, da Lei nº 14.133/2021), o que também não é o caso, pelos motivos expostos no Despacho PPMA nº 950/2021 e neste Despacho.

14. Dessa forma, orienta-se pela desnecessidade de autorização legislativa estadual para os casos de revogação de doação de bem imóvel público motivadas por descumprimento de encargos por parte do donatário. Havendo cláusula compulsória de reversão, não é opcional a aceitação ou não do bem público pela Administração estadual; o imóvel retornará ao patrimônio público estadual.

15. Ante o exposto, **acolho e aprovo o Despacho PPMA nº 950/2021** (000019069977), para firmar o entendimento de que não é necessária a autorização legislativa para o recebimento de bens imóveis objeto de reversão ao patrimônio público estadual/revogação de doação onerosa, em razão do descumprimento dos encargos avençados previamente no instrumento de doação. Por conseguinte, deixo de rever a orientação esposada no **Despacho AG nº 5914/2014**, por entender que se trata de situação diversa.

16. Matéria orientada, **encaminhem-se os presentes autos à Secretaria de Estado da Administração, via Procuradoria Setorial**. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação à **Chefia da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente**, para que a replique entre os demais integrantes da Especializada. Por fim, ao **CEJUR**, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 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:

(...)

§ 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; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#).

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

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

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; [\(Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009\)](#).

(...)

§ 1o Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.

Art. 76. 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 - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas "f", "g" e "h" deste inciso;

(...)

§ 2o Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I do caput deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.

3 MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Licitação pública: a Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 367-368.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 31/05/2021, às 10:22, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000020859654** e o código CRC **842CB16E**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ. COM A
AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 201400046001981



SEI 000020859654