

DA POSSIBILIDADE DE DOAÇÃO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS PARA INSTALAÇÃO DE EMPRESAS PRIVADAS DE FINS LUCRATIVOS NO MUNICÍPIO DE LONDRINA - PARANÁ

Ana Caroline N. G. Okazaki, Valéria Bosque Espiga

Ana Caroline N. G. Okazaki¹⁸⁹

Valéria Bosque Espiga¹⁹⁰

RESUMO

Com o intuito de analisar a possibilidade de doação de bens imóveis públicos para empresas privadas de fins lucrativos, a pesquisa, utilizando-se do método dedutivo, pautou-se nos princípios Constitucionais, na legislação federal, na doutrina e na jurisprudência a fim de verificar a legalidade de tal ato, em específico no Município Londrina. Observou-se da análise conjunta à legislação municipal e, da existência de interesse público, a existência de legalidade neste ato que visa precipuamente incentivar a instalação de empresas do Município objeto da análise com o intuito de fomentar a economia através da criação de empregos. Para isto demonstrou-se que desde que cumpridos os requisitos legais há total validade no ato.

PALAVRAS-CHAVE: bens imóveis públicos; doação; empresas privadas; londrina.

ABSTRACT

With the purpose of analyzing the possibility of donating public properties to private for-profit companies, this research, using the deductive method was based on Constitutional principles, federal legislation, doctrine, and jurisprudence in order to verify the legality of such an act, in particular in the Londrina city. It was observed from the analysis of the municipal legislation and from the existence of public interest, the existence of legality in this act that mainly aims to encourage the installation of companies of the Municipality that is the object of the analysis with the intention to foment the economy through the creation of jobs. It has been shown that since the legal requirements have been accomplished there is fully validation in the act.

KEYWORDS: public real estate; donation; private companies; Londrina.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 PREVISÃO LEGISLATIVA. 3 DOS REQUISITOS PARA DOAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS. 4 DO PROCESSO LICITATÓRIO PRÉVIO. 4.1O REQUISITO “INTERESSE PÚBLICO DEVIDAMENTE JUSTIFICADO” COMO ÚNICO PRESSUPOSTO PARA DISPENSAR A LICITAÇÃO 5 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

Os parques industriais no Brasil são hoje considerados como a base de desenvolvimento de um município ou região, garantia de uma parcela significativa de arrecadação de tributos, que, auxiliam no fortalecimento da economia local e regional.

Para abordar a possibilidade de doação de bens imóveis públicos para instalação de empresas privadas de fins lucrativos no município de Londrina - Paraná, inicia-se o estudo pela análise da previsão legislativa composta por princípios Constitucionais, Legislação Federal (Lei 8.669/93) e, Municipal (Lei 5.669/93). A análise da previsão legislativa permite identificar a legalidade do ato diante dos princípios e do ordenamento jurídico nacional.

Na sequência, passa-se à análise detalhada dos requisitos para a doação de bem imóvel público no município de Londrina, sendo eles: a) interesse público justificado; b) autorização legislativa; c) avaliação prévia e d) licitação (Art. 17 da Lei 5.669/93

189 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Filadélfia de Londrina - UNIFIL. Mestre em Direito Negocial pela UEL. Docente do Centro Universitário Filadélfia de Londrina – UNIFIL.

190 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Filadélfia de Londrina - UNIFIL. Pós Graduada em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná.



combinado com o Art. 17 da Lei 8.666/03).

Concluindo com a verificação do requisito da licitação prévia e a possibilidade de sua dispensa quando da doação de bens imóveis para fins de industrialização, mediante análise do interesse público devidamente justificado.

A pesquisa teve como referência teórica a utilização de obras doutrinárias sobre o assunto, revistas jurídicas especializadas, jurisprudência dos Tribunais e legislações codificadas e extravagantes.

O estudo pretende demonstrar que a doação de bens imóveis para empresas privadas de fins lucrativos é possível, e que se bem utilizada e em sendo atendidos os requisitos legais, pode ser um forte instrumento do poder executivo, na geração de empregos e no desenvolvimento de economias locais e regionais.

2 PREVISÃO LEGISLATIVA

Não é de hoje que a Administração Pública utiliza a doação de bens públicos a particulares visando o desenvolvimento da atividade econômica, com o intuito de gerar empregos à população local e, propiciar aumento da arrecadação tributária.

Ações de incentivo ao desenvolvimento econômico, como estas, têm esparsa previsão no sistema normativo brasileiro, sendo apropriado utilizar-se da interpretação legislativa sistêmica para sua compreensão.

114

A Constituição Federal não estabelece apenas o desenvolvimento nacional como objetivo fundamental e princípio jurídico¹⁹¹, mas também, incentiva a promoção ao desenvolvimento econômico regional¹⁹².

O Artigo 3º da Carta Magna, inscreve entre os objetivos da República Federativa do Brasil, a garantia ao desenvolvimento nacional, a erradicação a pobreza e a marginalização, reduzindo, via de consequência, as desigualdades regionais.

O texto constitucional trás a ideia de que o Estado deve se utilizar de meios para gerar empregos e riquezas de forma regionalizada.

Neste interim, é o Art. 174, da Carta Magna, que traz a compreensão adequada do conteúdo deste princípio:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do **desenvolvimento nacional equilibrado**, o qual incorporará e compatibilizará **os planos nacionais e regionais de desenvolvimento**.

É certo que o princípio do desenvolvimento nacional, terá seu conteúdo determinado nos planos de desenvolvimentos regionais. E isto se dá ante o fato do plano regional ser muito mais efetivo no alcance de seus objetivos por contemplar as necessidades e peculiaridades territoriais e culturais de cada região.

Seguindo este entendimento a Constituição outorga autonomia aos municípios

191 José Afonso da Silva refere-se aos princípios de integração, ao comentar o objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais. (Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 772)

192 GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 199-200.



para legislar a respeito de assuntos regionais, ou seja, de interesse local:

Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição,

...

Art. 30 – Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

...

Segundo José Afonso da Silva¹⁹³:

A autonomia municipalé assegurada pelos Arts. 18, 29 e 30 da Constituição. Autonomia significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior. E é a Constituição Federal que se apresenta como poder distribuidor de competências exclusivas entre as três esferas de governo. As constituições anteriores outorgavam aos Municípios o governo próprio e competências exclusivas que correspondem ao mínimo para que uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional.

Com a Constituição de 1988, foi-lhes reconhecido também o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas, ainda com ampliação destas, de sorte que a Constituição criou verdadeiramente uma nova instituição municipal no Brasil. Por outro lado, não há mais qualquer hipótese de prefeitos nomeados. Tornou-se plena, pois, a capacidade de autogoverno municipal entre nós.

A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:

- a) *capacidade de auto-organização*, mediante a elaboração de lei orgânica própria;
- b) *capacidade de autogoverno* pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;
- c) *capacidade normativa própria*, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência para a elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;
- d) *capacidade de autoadministração* (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local).

Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a *autonomia política* (capacidades de auto-organização e de autogoverno), a *autonomia normativa* (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a *autonomia administrativa* (administração própria e organização dos serviços local) e a *autonomia financeira* (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração).

Nesse diapasão, resta certo que cada município pode através de lei buscar atingir o princípio constitucional do desenvolvimento regional. A doação de imóveis públicos destinado à instalação de empresas nos municípios está inserto neste esforço.

Ainda no âmbito da legislação Federal, o Art. 17 da Lei 8.666/93, prevê expressamente o instituto da doação, subordinada ao interesse público devidamente justificado, como forma de alienação de imóveis públicos.

¹⁹³ SILVA, José Afonso da. O regime constitucional dos Municípios. Biblioteca Digital A&C - *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, out./dez. 2010. Disponível em: www.bidforum.com.br. Acesso em 03 maio 2017.



Segundo esta previsão legislativa, as doações podem ser com ou sem encargos, sendo que as doações dependerão de autorização do Poder Legislativo, com vistas às condições para a efetivação do contrato e de avaliação prévia do bem a ser doado, *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; (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.

[...]

§ 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.**

116

Assim, a doação de imóvel público com encargo, além dos requisitos acima mencionados, deverá ser precedida de licitação que, poderá ser dispensada havendo razão devidamente motivada, devendo conter, no instrumento contratual, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato (Artigo 17, § 4º da Lei 8.666/93).

É regra pacificamente adotada a impossibilidade de haver doação de imóveis públicos sem a previsão de encargos atinentes ao interesse público a ser cumprido pelo donatário com prazo determinado em lei, sob pena de reversão ou retrocesso do bem ao poder público.

Cumpra colacionar os ensinamentos do doutrinador Marçal Justen Filho¹⁹⁴:

Ressalva-se a hipótese de doação de bem público, gravada com encargo. Assim, por exemplo, poderá ser do interesse estatal a construção de um certo edifício em determinada área. Poderá surgir como solução promover uma doação de imóvel com encargo para o donatário promover a edificação. Essa é uma hipótese em que a doação deverá ser antecedida de licitação, sob pena de infringência do princípio da isonomia. Em outras hipóteses, porém, o encargo assumirá relevância de outra natureza. **A doação poderá ter em vista a situação do donatário ou sua atividade de interesse social. Nesse caso, não caberá a licitação. Assim, por exemplo, uma entidade assistencial poderá receber doação de bens gravada com determinados encargos. (...) O instrumento de doação deverá definir o encargo, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão para o patrimônio público do bem doado em caso de descumprimento. A regra aplica-se tanto aos casos de dispensa de licitação como aqueles em que a licitação ocorrer.**

Faz-se salutar esclarecer que a doação pura e simples somente pode ocorrer quando o donatário for outro órgão ou entidade da Administração (Art. 17, I, b, Lei nº. 8666/93).

A Lei Orgânica do Município de Londrina (LOM) possui previsão expressa que atribui ao Chefe do Poder Executivo competência para propor projetos de lei para alienação de bens municipais.

Aplicam-se conjuntamente no que diz respeito à iniciativa legislativa, os artigos 49, XXII, e 77, § 2º, da Lei Orgânica, *in verbis*:

Art. 49. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras previstas nesta Lei:

XXII – alienar bens imóveis mediante prévia e expressa autorização legislativa;
[...]

Art. 77. Constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis, semoventes, direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ou vierem a pertencer ao Município.

§ 2º Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles destinados a seus serviços.

Por meio deste último *cabe ao prefeito a administração dos bens municipais*, ao passo que o primeiro (inc. XXII, art. 49, LOM), estabelece como competência privativa do Prefeito a alienação de bens imóveis mediante prévia e expressa autorização legislativa.

Utilizando-se desta competência, em 1993, foi publicada legislação específica destinada a promover o desenvolvimento regional do Município de Londrina.

117

A Lei Municipal 5.669/93, que dispõe sobre a política de desenvolvimento industrial do Município de Londrina, tem em seu conteúdo incentivos físicos, tributários e financeiros (Art. 2º).

A lei prevê isenção de taxas e impostos, divulgação das empresas e produtos, oferta de cursos, assistência na elaboração de projetos, implantação de Programa de Incubadoras Industriais, aquisição de terrenos para a implantação de indústrias, fornecimento de infra estrutura, entre outros.

A previsão de doação de terrenos públicos está expressa no Art. 17 da Lei:

Os terrenos pertencentes ao Município ou a CODEL - Companhia de Desenvolvimento de Londrina - ou aqueles que vierem a lhes pertencer, para fins de industrialização, **poderão ser doados**, mediante autorização legislativa, ou colocados à venda em condições especiais, após parecer da Comissão Especial, obedecidas as condições previstas no artigo 17 da Lei Federal nº 8.666.93.

Quando a lei local estabeleceu a possibilidade de destinar bens imóveis a título de incentivo, a administração municipal instituiu a doação como meio de alienação dos bens imóveis, no âmbito de programas de incentivos para a promoção do desenvolvimento local.

Portanto, a primeira conclusão a que se chega é que, em razão de dispositivos constitucionais e legais, o ordenamento jurídico nacional não veda a concessão de benefícios econômicos para empresas privadas de fins lucrativos como incentivo para se instalarem



no território de uma unidade federativa.

A alienação de imóveis públicos através de doação para o atendimento de interesse público está prevista e protegida pela legislação.

3 DOS REQUISITOS PARA DOAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS

Após abordar a previsão legislativa adstrita a doação de imóveis públicos, passa-se a análise dos requisitos necessários à sua efetivação.

Em síntese, os requisitos para a doação de bem imóvel público no município de Londrina são: a) interesse público justificado; b) autorização legislativa; c) avaliação prévia e d) licitação (Art. 17 da Lei 5.669/93 combinado com o Art. 17 da Lei 8.666/03).

O interesse público deverá ser demonstrado caso a caso, podendo ser conceituado como aquele interesse que concerne à coletividade, para quem a função é o poder concedido em realização de determinados interesses que, no caso do poder soberano, são os interesses da coletividade¹⁹⁵.

Neste sentido, o STJ afirma que *Não se pode confundir interesse da Fazenda Pública com interesse público. Interesse público é o interesse geral da sociedade, concernente a todos e não só ao Estado.*¹⁹⁶

O Tribunal de Justiça do Paraná, assim define interesse público:

Interesse público. Conceito de interesse coletivo. Entre os interesses públicos, coletivos, gerais, sociais e difusos, há um inegável alicerce que não se constrói de forma diversa, pois para todos eles a base em que se sedimentam é a mesma: a busca do sentido do bem comum, vale dizer, tudo aquilo que majoritariamente consulta aos interesses da sociedade, como um todo.¹⁹⁷

118

Não se trata, portanto, de uma declaração qualquer do agente público sobre as razões do ato, mas de uma argumentação consistente e capaz de fundamentar a decisão de praticá-lo, mediante a apresentação de pressupostos possíveis ou de motivos coerentes e credíveis, bem como da demonstração da existência de pressupostos reais e de motivos corretos suscetíveis a suportar uma decisão legítima, levando em conta o interesse público.

Assim, não restam dúvidas que a atração de investimentos capaz de gerar emprego e renda e, portanto, benefícios diretos e indiretos à coletividade de determinada localidade se reveste de ação que atende ao interesse público.

A autorização legislativa consiste na aprovação pela Câmara Municipal ou Assembleia Legislativa do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo, que inevitavelmente deve conter (Arts. 18, 23 e 33, Lei 5.669/93): a) perfeita identificação do imóvel a ser doado (localização e descrição exata); b) dados do donatário (beneficiado com a doação); c) fixação da utilidade a ser dada ao bem; d) rol enumerado dos deveres do donatário; e) nomeação do órgão público responsável pela fiscalização da implementação das obrigações; f) enumeração das hipóteses de reversão do imóvel ao patrimônio público.

Antes de elaborar a minuta do projeto de Lei para doação, os encargos a

195 ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo: i soggetti attivi e l'esplicazione della funzione amministrativa*. 4. ed. Milano: Giuffrè, 1978. t. 1. p. 226-227.

196 REsp 197586 SP 1998/0090271-6, DJ 05.04.1999 p. 96.

197 APCVREEX 368363 PR Apelação Cível e Reexame Necessário - 0036836-3. Disponível em <www.tjpr.jus.br>. Acesso em 26 de maio de 2017.



serem assumidos pela empresa pretendente são avaliados quanto a sua viabilidade por uma Comissão Especial de Planejamento Implantação e Acompanhamento Industrial, prevista no Art. 15 da Lei 5.669/1993, composta por 03 representantes do Executivo; 01 representante do Legislativo; representante da ACIL; 01 representante do Sindicato dos Trabalhadores; 01 representante da Universidade Estadual de Londrina e 01 representante do Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda.

Após a aprovação dos Membros da Comissão, a justificativa de interesse público que motiva o processo de doação é objeto de análise da Secretaria de Governo (secretaria responsável pelo encaminhamento do projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo), pela Procuradoria Geral do Município (órgão responsável pela análise legal e formal do projeto de lei) e por fim, pela própria Câmara de Vereadores, local em que o projeto de Lei é objeto de análise de 3 Comissões Técnicas (Comissão de Justiça, Legislação e Redação, Comissão de Finanças e Orçamento e Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente), antes de ser encaminhado para votação.

Nota-se que se trata de processo complexo que envolvem diversos órgãos e agentes da administração pública, portanto, a finalidade, justificativa e a alienação de bens imóveis para fins de industrialização através de doações, em si, devem ser objeto de análise e de questionamento em diversas esferas da administração.

Sobre a prévia autorização legislativa, destaca-se, ainda a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹⁹⁸:

[...] a exigência de lei para que a Administração possa alienar é condição essencial à prática do ato, e sua ausência acarreta a nulidade de pleno direito, descabendo a ratificação posterior. Sem Lei para alienação, nada existiu no mundo jurídico, e impõe a declaração de nulidade desde a origem de todos os atos que visavam à alienação dos bens, inclusive a licitação, além de apuração da responsabilidade.

Não resta dúvidas que as doações dependem de Lei autorizadora que estabeleça condições para sua efetivação e validade.

Além disso, é necessária avaliação prévia feita por perito habilitado ou órgão competente do ente público, que promoverá a identificação do bem e estabelecerá seu valor com base em pesquisas de mercado.

Por fim, é possível a dispensa de licitação nos casos estabelecidos no Art. 17 da Lei 8.666/93, com o interesse público devidamente justificado e que legitime a escolha dessa forma de alienação, podendo ser inexigível, o que se analisará em tópico específico.

Por outro lado, de fato o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sumulou o entendimento pela preferência da concessão de direito real de uso:

Enunciado da Súmula nº 01: “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, 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”.

198 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação, 7ª Ed. Belo Horizonte, Fórum 2007, p. 241



Ressalte-se, contudo, que a referida súmula do Tribunal de Contas não vincula a Administração Pública, representa apenas uma recomendação pela opção do instituto da concessão de direito real de uso à doação, por ser mais vantajoso ao patrimônio público.

Sabe-se que o controle é de vital importância para a adequada administração das pessoas jurídicas, principalmente no caso das pessoas jurídicas de direito público, pois envolvem o interesse geral e o bem público.

O Tribunal de Contas tem como incumbência precípua executar, em conjunto com o Poder Legislativo, a fiscalização financeira e orçamentária da aplicação dos recursos da Administração Pública, com supedâneo nos Artigos 70 a 75, da Constituição Federal do Brasil.

Destarte, o posicionamento do Tribunal de Contas não vincula a administração pública e nem ao Poder Legislativo, a quem compete a tarefa de, se for o caso, decidir pela revogação ou cancelamento do ato administrativo.

A orientação sumulada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná se concebe a uma alerta a respeito da correta utilização do instituto da doação de imóveis públicos, contudo não é proibitiva ou vinculante, concluindo-se que, em havendo o cumprimento dos requisitos necessários (em especial o interesse público) a eficaz utilização do instrumento jurídico, a doação de imóveis públicos para fins de industrialização é perfeitamente possível.

4 DO PROCESSO LICITATÓRIO PRÉVIO

120

Dentre os requisitos necessários para efetivação da doação de imóveis públicos, o mais polêmico é a licitação prévia.

A doutrina costuma iniciar o estudo das licitações dando ênfase à obrigatoriedade de a Administração Pública realizar procedimento licitatório quando da realização de suas contratações.

De fato, esta obrigação decorre de expressa disposição constitucional, constante do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Diz a norma:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Para os estudiosos, a norma contida no enunciado é a seguinte: em matéria de contratações públicas, a licitação é a regra e a contratação direta é a exceção.

A doação, por óbvio, como espécie de alienação há de se submeter a essa regra e também às exceções.

O Art. 17 da LLC previu um extenso rol com hipóteses de dispensa de licitação para as doações, tanto no caso de bens imóveis (inciso I) como de bens móveis (inciso II).

Além do numeroso rol, as hipóteses são tão amplas e abertas que fica difícil



imaginar quando, na prática, seria possível a realização de licitação para as doações.

Dáí se constataam duas características bem singulares em matéria de exceção à regra que manda licitar as doações: no aspecto quantitativo, as exceções são bastante numerosas; no aspecto qualitativo, veiculam-se preceitos bastante abertos, de ampla aplicabilidade¹⁹⁹.

Meirelles chega a afirmar que os casos de doação seriam até mesmo incompatíveis com o instituto da licitação:

“A alienação de bens imóveis [...] exige autorização legislativa, avaliação prévia e concorrência, inexigível esta nos casos de doação, permuta, [...], cujos contratos, por visarem a pessoas ou imóvel certo, são incompatíveis com o procedimento licitatório”²⁰⁰.

A constatação da dificuldade prática em licitar uma doação levou o Ministro Sepúlveda Pertence, em voto proferido no julgamento da ADI-MC 927²⁰¹ a afirmar que [...] *doação, seja qual for seu objeto, é conceito que, por si mesmo, exclui a ideia de licitação*. Trata-se de um reflexo jurisprudencial do que Meirelles sustentara em sede doutrinária.

Portanto, sem querer adentrar o estudo específico de cada hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação nos casos de doações, o importante é: embora Constituição Federal estabeleça que, em matéria de alienação de bens públicos, a regra é licitar, a natureza jurídica do contrato de doação lança dúvidas sobre essa regra; uma análise mais acurada permite concluir que, no caso das doações, na maioria das vezes será impossível licitar, seja por motivos fáticos que impossibilitam uma competição (inexigibilidade) seja porque a Lei mandará que não se faça a licitação (dispensada)²⁰².

121

4.1 O REQUISITO “INTERESSE PÚBLICO DEVIDAMENTE JUSTIFICADO” COMO ÚNICO PRESSUPOSTO PARA DISPENSAR A LICITAÇÃO

Apesar das dificuldades interpretativas, sob o aspecto formal, o §4º do art. 17 da LLC é curto e preciso -ao tempo em que estabelece uma regra, veicula uma exceção-. A norma exceptiva, como se disse, reside no fluido conceito de *interesse público*²⁰³. A doutrina reconhece a dificuldade em definir o que vem a ser esse dito conceito jurídico indeterminado:

[...] é mister que se reconheça ser esta uma expressão que não apresenta sentido unívoco. Com efeito, interesse público não é apenas um conceito jurídico indeterminado, mas uma expressão equívoca, cujos significados variam, desde a soma de interesses particulares, até a fixação de um interesse social específico distinto dos particulares, passando pela soma de bens e serviços, bem como pelo conjunto de necessidades humanas indispensáveis à realização dos diversos destinos individuais²⁰⁴.

199 DINIZ, Braulio Gomes Mendes: A (des)necessidade de licitação para doações com encargo. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/print.php?content=2.46296>. Acesso em 02 de maio de 2017.

200 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 542.

201 DJ 11-11-1994 PP-30635 EMENT VOL-01766-01 PP-00039. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697>. Acesso em 27 de maio de 2017.

202 DINIZ, Braulio Gomes Mendes: A (des)necessidade de licitação para doações com encargo. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/print.php?content=2.46296>. Acesso em 02 de maio de 2017.

203 Idem.

204 CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da



Mais adiante, reforça-se a ideia:

Há, ainda, outro ponto indispensável para a adequada compreensão do princípio da supremacia: não se pode pressupor que o interesse público é único, claramente identificável e incidente, sempre de modo exclusivo, em uma dada situação. Mostra-se absurdo ignorar a multiplicidade de interesses cuja proteção tantas vezes cabe ao Estado, simultaneamente, em uma mesma situação concreto. Seria ingênuo acreditar que, no mundo contemporâneo, é viável extrair do ordenamento uma única providência que, realizada, satisfaz o bem comum em sua integralidade. Isto até mesmo atentando para o fato de que as necessidades sociais não são estáticas, nem mesmo predeterminadas de modo objetivo e perene. São diversas e dinâmicas as demandas da comunidade²⁰⁵.

A verificação de existência de interesse público se sujeita a uma série de questões de difícil solução, que vão desde a ponderação de princípios constitucionais até as opções políticas de determinado governo, como bem coloca Carvalho²⁰⁶:

Reconhece-se que, nestas situações específicas de multiplicidade de interesses públicos, não há bem comum abstratamente considerado que devesse prevalecer sobre os interesses particulares eventualmente envolvidos. Deve a ponderação de interesses in concreto, à luz dos valores constitucionais envolvidos, mormente se se considerar que numa sociedade complexa e pluralista não há apenas um interesse públicos, mas muitos (preservação da saúde pública, maior liberdade de expressão, combate ao déficit público, melhoria e ampliação dos serviços). Isto não significa que, em dado caso concreto, na hipótese de tensão entre um interesse privado e uma necessidade de toda a sociedade, não haja que se fazer prevalecer o interesse público com sacrifício individual.

122

O afastamento do dever de licitar com base tão somente na ideia de interesse público levaria em conta a opção política de determinado governo, o que se constata pela seguinte ordem de raciocínio, de índole eminentemente constitucional: a vontade do Poder Executivo, responsável pela aplicação das leis (e, em específico, do dispositivo legal em apreço), representa a vontade dos cidadãos; essa massa política que escolheu seus representantes é formada por um mosaico de entendimentos e interesses, próprios de uma democracia pluralista:

A Constituição opta, pois, pela *sociedade pluralista* que respeita a pessoa humana e sua liberdade, em lugar de uma *sociedade monista* que mutila os seres e engendra as ortodoxias opressivas. O pluralismo é uma realidade, pois a sociedade se compõe de uma pluralidade de categorias sociais, de classes, grupos sociais, econômicos culturais e ideológicos. Optar por uma *sociedade pluralista* significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos²⁰⁷.

Os interesses constitucionais que prevalecerão em determinado governo dependem justamente dos interesses prevalentes nessa sociedade, podendo existir interesses e ações eminentemente díspares, mas ambos com respaldo no “interesse público” veiculado pela Constituição: fazer a doação de uma área para instalar uma escola, um conglomerado esportivo, uma indústria ou para simples preservação do meio ambiente ali existente são

Administração. Salvador, Bahia: JusPodivm, 2008, p. 63.

205 Ibidem, p. 68.

206 Ibidem, p. 70.

207 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 21ª Edição Revista e Atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 143.



interesses que guardam igual respaldo constitucional, mas podem ser conflitantes no caso concreto.

Não se pode esquecer que a presença de “interesse público devidamente justificado” é requisito que antecede a dispensa de licitação na doação com encargo, pois a LLC exige tal requisito para fundamentar não só a licitação dispensada, mas para motivar toda e qualquer alienação de bem público (art. 17, caput).

Há, portanto, dois “interesses públicos” a serem “devidamente justificados”: um para motivar a própria alienação e outro para afastar a licitação na doação com encargo, este último mais sujeito a subjetividades²⁰⁸.

Nessa linha, tem-se o seguinte posicionamento doutrinário de Marçal Justen Filho²⁰⁹ o qual se coaduna no presente caso:

Na alteração instituída pela Lei nº 8.883, foi acrescida à redação original do § 4º a previsão da dispensa de licitação nos casos de interesse público. Não se pode aceder com a regra ampla de dispensa de licitação em casos de “interesse público devidamente justificado”. Nessa passagem, o dispositivo é inconstitucional, porquanto o art. 37, inc. XXI, determina a obrigatoriedade de a lei dispor sobre as hipóteses específicas de dispensa de licitação. Não seria concebível que, em vez de definir hipóteses precisas, a lei remetesse à apreciação, pela Administração, de casos de interesse público. Dito de outro modo, a regra enfocada altera a opção exercitada constitucionalmente. Se desejasse subordinar a licitação ao requisito do “interesse público devidamente justificado”, a Constituição Federal teria adotado solução diversa daquela consagrada no art. 37, inc. XXI. Deve-se interpretar o dispositivo no sentido de que, nesse campo, caberá à lei local definir e instituir a dispensa de licitação. Cada entidade federativa deverá avaliar o interesse público e disporá da faculdade de determinar a contratação direta, nos casos especificados em lei. (destacamos)

123

Nesse mesmo sentido caminham as lições de Carvalho, que, apesar de criticar eventuais subjetividades que a legislação proporciona, orienta sobre o tratamento que deva ser dado a essas situações, evitando-se ao máximo o ato de expurgar as normas do ordenamento e com isso fulminar o benefício social que a norma buscava alcançar:

Eventuais riscos decorrentes de desvios que a excessiva subjetividade podem causar, como adverte Alexandre Santos Aragão, devem ser afastados mediante cuidadosa hermenêutica e não mediante simples negativa ingênua da necessidade de prevalência das prioridades sociais. Se levado a efeito meticoloso controle da veracidade dos fatos invocados como base para o interesse público cuja supremacia pretende o Estado, não se transmutará tal interesse em permanente ameaça, mas, ao contrário, significará segurança protetiva da sociedade²¹⁰.

Em outras palavras, diante da dificuldade teórica e da grande subjetividade na identificação do interesse público apto a subsidiar uma decisão de não licitar, mais seguro é se fixar na apuração dos requisitos legais mais palpáveis, especialmente da espécie de encargo que se está a exigir.

Contudo, é preciso ter em mente que o sentido de contraprestação (encargo)

208 DINIZ, Braulio Gomes Mendes: A (des)necessidade de licitação para doações com encargo. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/print.php?content=2.46296>. Acesso em 02 de maio de 2017.

209 FILHO JUSTEN, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9ª ed., 2002, p. 186-187

210 CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da Administração. Salvador, Bahia: JusPodivm, 2008, p. 71.



não é o mesmo de pagamento, primeiro, porque não se está no âmbito de um contrato de compra e venda, nem de dação em pagamento, em que mais benéfico é o negócio que apresente maior valor pecuniário, maior diferença entre valor de avaliação do bem e o correspondente financeiro auferido, de modo que a vantajosidade seja medida em quantum pecuniário; segundo, porque pode inexistir (e geralmente inexistir) uma estrita equivalência econômica entre o bem doado e o encargo a ser adimplido, o que faz total diferença em matéria de contratação pública da doação com encargo²¹¹.

Neste tipo de contratação pública, há interesses maiores do que a simples transmissão do patrimônio e do auferir renda; busca-se, na verdade, o fomento de alguma atividade de interesse social, como o desenvolvimento industrial, educacional, comercial, habitacional, etc.

Essas atividades constituem o encargo, a contraprestação, o objeto a ser licitado e contratado. Esse objeto, por vezes, é de difícil mensuração pecuniária de modo a possibilitar uma disputa em torno dessa estimativa de valor, o que dificulta a formatação de uma licitação nos moldes da LLC. Segundo Diniz²¹²:

Conjugando o requisito do interesse público devidamente justificado, por dificuldade prática em interpretá-lo isoladamente, com a natureza do encargo a ser exigido no caso concreto, chega-se à conclusão de que o que o §4º do art. 17 traz, na verdade, é uma situação que apenas comporta uma interpretação: é hipótese de inexigibilidade, cabível quando, pela relevância do interesse público subjacente na doação e no encargo exigido, apenas uma pessoa possa prestá-lo da forma como exigido pela Administração.

124

A LLC coloca como pressuposto de qualquer transferência de domínio de bem público (móvel ou imóvel) uma manifestação da autoridade competente (do Legislativo ou do Executivo) indicando os motivos de interesse público que sustentam a opção de transferência de patrimônio (art. 17, caput, da LLC).

É esse ato que dará concretude existencial ao interesse público, devendo mencionar formalmente os motivos por que a opção de alienação é mais vantajosa que as demais²¹³. Como já dito acima, trata-se de “interesse público devidamente justificado” distinto do exigido no §4º do art. 17, este último mais específico porque condizente com o encargo.

O interesse proeminente deve ser o da sociedade, não o do donatário, e isso deve ficar claro no procedimento de doação:

[...] 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)²¹⁴.

211 DINIZ, Braulio Gomes Mendes: A (des)necessidade de licitação para doações com encargo. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/print.php?content=2.46296>. Acesso em 02 de maio de 2017.

212 Idem,

213 MOREIRA, Egon Bockman e GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Licitação pública: a Lei Geral de Licitações/LGL e o Regime Diferenciado de Contratações/RDC. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 363.

214 Ibidem, p. 367-368.



Exigem-se, de forma concreta, justificativas (motivos) que se relacionem com o objeto (a doação e o encargo), não com o procedimento (dispensa de licitação).

A opção por essa alternativa dependerá da relevância do encargo para consecução dos interesses coletivos e supraindividuais.

Por fim, merece registro a situação em que mais de um possível donatário possa realizar o encargo, mas a LLC não forneça métodos para selecionar aquele que melhor o realizará (proposta mais vantajosa).

Nesse caso, embora haja mais de uma pessoa capaz de executar o encargo nos moldes propostos, poderá ser inviável a realização de uma licitação, na acepção técnica do vocábulo.

É possível – e isso parece natural – que numa doação com encargo o interesse da Administração seja simplesmente a realização deste, sem que haja como se mensurar um maior ou menor proveito econômico na consecução do objeto. Vale aqui lembrar que encargo não é pagamento, por isso nem sempre prevalece a lógica do “quanto maior melhor”. Há outros escopos na realização do encargo que não necessariamente seu maior valor econômico, sua maior retribuição pecuniária²¹⁵.

Por ausência de medida econômica do encargo, ou pela inadequação de selecioná-lo com base numa maior retribuição financeira, fica praticamente inviável a utilização de uma licitação nos moldes previstos na LLC. Mais uma vez se estará presente uma hipótese de inexigibilidade, embora subsista uma multiplicidade de donatários capazes de cumprir o encargo proposto.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ao analisar situações de alienação e de doação com encargo de bens imóveis municipais, realizadas por municípios gaúchos com dispensa de licitação, manifestou-se sobre a legalidade dos referidos atos, cujas decisões, pela relevância e clareza das manifestações, abaixo se transcreve parcialmente:

REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. MUNICÍPIO DE CARAZINHO. DOAÇÃO DE IMÓVEL COM ENCARGO. LEI MUNICIPAL Nº 7.610/2012, NULIDADE E LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO NÃO DEMONSTRADAS. A empresa donatária cumpriu satisfatoriamente as exigências do art. 4º da Lei Municipal nº 5.581/2001, quando da apresentação de solicitação da doação, entregando documentos e indicando as estimativas de desenvolvimento e produção, além de comprovar sua regularidade e idoneidade fiscal. O fato de a Lei nº 7.610/2012 ter possibilitado que o imóvel seja hipotecado, em 1º grau, para instituições financeiras, em caso de necessidade de empréstimo para construção das edificações previstas na própria lei de doação, não acarreta prejuízo ao ente público. Abriu-se tal possibilidade justamente para evitar que seja frustrado o próprio objetivo da doação. A situação é prevista expressamente no art. 17, § 5º, da Lei nº 8.666/93. O ato se coaduna com o interesse público, já que a instalação da empresa na área doada tem a capacidade de gerar empregos e renda, além de impostos ao município. Houve avaliação prévia da área, ao contrário do alegado, encontrando-se o Parecer Técnico nos autos. Foi ele firmado por um engenheiro civil e dois arquitetos, todos inscritos em seus conselhos de classe. O valor atribuído, R\$ 63.480,00, para os 5.290,00 m², pouco mais de meio hectare, aproxima-se daquele que os próprios autores afirmam possuir o hectare na região: R\$ 150.000,00. O manejo de ação popular é cabível quando... há demonstração de ato lesivo ao patrimônio público, à inteligência do art. 1º da Lei nº 4.717/65, salvo nas hipóteses em que o vício atribuído atente contra

215 DINIZ, Braulio Gomes Mendes: A (des)necessidade de licitação para doações com encargo. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/print.php?content=2.46296>. Acesso em 02/05/2017.



a moralidade administrativa, o meio ambiente ou o patrimônio histórico e cultural, que não estão em discussão no caso. Não apontam os autores fato concreto que indique prejuízo ao erário. Não se cogita de lesão ao patrimônio público somente em razão de o ato não ter sido precedido de licitação. O art. 17, § 4º, da Lei de 8.666/83 admite a dispensa de licitação na doação de imóvel público em caso de “interesse público devidamente fundamentado”. SENTENÇA CONFIRMADA EM REMESSA NECESSÁRIA. (Reexame Necessário Nº 70071054118, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em 28/09/2016). (TJ-RS - REEX: 70071054118 RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Data de Julgamento: 28/09/2016, Vigésima Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 05/10/2016)

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. MUNICÍPIO DE SARANDI. DOAÇÃO COM ENCARGO DE BEM IMÓVEL. LEI MUNICIPAL Nº 4.099/2011. ILEGALIDADE E LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO NÃO COMPROVADAS.

1. A ação popular é meio processual adequado no caso, tendo em vista tratar-se de lei de efeitos concretos (equipara-se a ato administrativo), compreendida, portanto, no objeto da ação popular, que visa a combater os atos lesivos ao patrimônio público (CE, art. 5º, LXXIV). 2. Inafastabilidade do reconhecimento parcial da inépcia da petição inicial, quanto à suposta caracterização de improbidade administrativa e pretensão à imposição de sanções aos agentes públicos, para o que o autor popular é parte ilegítima. 3. Cuidando-se de doação modal (com encargo), é tratada no § 4º do art. 17 da Lei de Licitações, que dispensa a licitação no caso de interesse público devidamente justificado. 4. Ausência de comprovação de ilegalidade e de lesividade ao patrimônio municipal. 5. Sentença improcedente na origem. APELAÇÃO DESPROVIDA. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. (Apelação e Reexame Necessário nº 70065800716, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 29/06/2016)

Diante da doutrina e das decisões acima referidas, tem-se que a doação com encargo para fins de promoção do desenvolvimento local poderá ocorrer com dispensa de licitação, observados os procedimentos estabelecidos pela Lei nº 8.666/1993 e pela legislação municipal.

5. CONCLUSÃO

Na avaliação acerca da possibilidade de doação de bens imóveis públicos se conclui que o ordenamento jurídico não veda a concessão de benefícios econômicos para empresas privadas de fins lucrativos como incentivo para se instalarem no município de Londrina - Paraná. Na verdade o ordenamento jurídico protege o ato, garantindo-lhe validade, desde que sejam respeitados os requisitos formais.

Ainda que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná tenha procurado desestimular a prática da doação de imóveis públicos, sua orientação não é proibitiva ou vinculante, concluindo-se que em havendo interesse público a doação de imóveis públicos para fins de industrialização é perfeitamente possível.

Os requisitos para a doação de bem imóvel público no município de Londrina identificados no Art. 17 da Lei Municipal 5.669/93 combinado com o Art. 17 da Lei Federal 8.666/03, apresentam o caminho a ser seguido para a realização da doação válida.

Dentre os requisitos analisados se destacou o interesse público devidamente



justificado como ponto fundamental e regente de todo o procedimento.

A dispensa do processo licitatório para a doação de imóveis públicos, requisito mais polêmico entre os identificados no procedimento adotado pelo Município de Londrina, encontra respaldo na Lei Federal 8.669/93.

Constatado que a doação com encargo é a opção mais adequada, com base na justificativa de interesse público apresentada para a realização da doação e na finalidade pública almejada com a realização do encargo exigido, nova análise de interesse público poderá sustentar a decisão de dispensa de licitação no processo de licitação exigido para a formalização da doação.

É possível defender a excepcionalidade da doação de imóveis públicos para empresas privadas de fins lucrativos, quando este fato resultar em benefício para a população local, seja através do desenvolvimento de uma determinada região, seja através da geração de empregos ou ainda de arrecadação tributária.

REFERÊNCIAS

ALESSI, Renato. **Principi di diritto amministrativo: i soggetti attivi e l'espeplicazione della funzione amministrativa**. 4. ed. Milano: Giuffrè, 1978. t. 1.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 28 de maio de 2017.

BRASIL. Lei n. 8.669, de 30 de junho de 1993. **Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.561, de 29 de dezembro de 1992, que prorroga o termo final do prazo previsto no art. 3º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991 e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8669.htm>. Acesso em 20 de maio de 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acordão no Recurso Especial n. 197586**. Relator Garcia Vieira. Publicado o DJU de 05-04-1999. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=REsp+197586&b=ACOR&p=true&l=10&i=7>>. Acesso em 10 de abril de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acordão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 927-3**. Relator Carlos Velloso. Publicado no DJU de 03-11-1993. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697>>. Acesso em 16 de maio de 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Acordão da sentença no recurso de Apelação e Reexame Necessário n. 036836-3**. Relator J. Vidal Coelho. Publicado no DJU de 23-10-1995. Disponível em <<https://www.tjpr.jus.br/consulta-2grau>>. Acesso em 10 de abril de 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Acordão da sentença no REEX: 70071054118 RS**, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Data de Julgamento: 28/09/2016, Vigésima Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 05/10/2016. Disponível em <http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_acordaos.php?Numero_Processo=70071054118&code=5377&entrancia=2&id_comarca=700&nomecomarca=Tribunal%20de%20Justi%20E7a&orgao=TRIBUNAL%20DE%20JUSTI%20C7A%20-%202021.%20CAMARA%20CIVEL>. Acesso em 20 de maio de 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Acordão da sentença de Apelação e Reexame Necessário nº 70065800716**, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 29/06/2016. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_acordaos.php?Numero_Processo=70065800716&code=9981&entrancia=2&id_comarca=700&nomecomarca=Tribunal%20de%20Justi%20E7a&orgao=TRIBUNAL%20DE%20JUSTI%20C7A%20-%20204.%20CAMARA%20CIVEL>. Acesso em 20 de maio de 2017.



CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da Administração**. Salvador, Bahia: JusPodivm, 2008.

DINIZ, Braulio Gomes Mendes: **A (des)necessidade de licitação para doações com encargo**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/print.php?content=2.46296>. Acesso em 02/05/2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**, 7ª Ed. Belo Horizonte, Fórum 2007.

FILHO JUSTEN, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Editora Dialética. 9ª Edição. 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

LONDRINA. Lei n. 5.669, de 28 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a política de desenvolvimento industrial do Município de Londrina e dá outras Providências**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/l/londrina/lei-ordinaria/1993/566/5669/lei-ordinaria-n-5669-1993-dispoe-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-industrial-do-municipio-de-londrina-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

LONDRINA. **Lei Orgânica do Município de Londrina**, de 05 de abril de 1990. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_recursos_humanos/lom_2013.pdf>. Acesso em 13 de maio de 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOREIRA, Egon Bockman e GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a Lei Geral de Licitações/LGL e o Regime Diferenciado de Contratações/RDC**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **O regime constitucional dos Municípios**. Biblioteca Digital A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, out./dez. 2010. Disponível em: www.bidforum.com.br. Acesso em: 03 maio 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21ª Edição Revista e Atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.