

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 11.11.94 - p. 30625  
EMENTÁRIO Nº 1 7 6 6 - 1

39

03/11/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO  
SUL - Medida Liminar

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
REQUERIDOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
CONGRESSO NACIONAL

01766010  
05550000  
09271000  
00000110

EMENTA: CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei nº 8.666, de 21.06.93.

I. - Interpretação conforme dada ao art. 17, I, "b" (doação de bem imóvel) e art. 17, II, "b" (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, "c" e § 1º do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte.

II. - Cautelar deferida, em parte.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, deferir, em parte, a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo", contida na letra b do inciso I do art. 17, da Lei Federal n. 8.666, de 21.6.93, vencido o Ministro Paulo Brossard, que a indeferia; para suspender os efeitos da letra c do mesmo inciso, até a decisão final da ação, por maioria de votos, deferir a medida cautelar, vencidos os Ministros Relator, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, que a indeferiam; no tocante à letra a do inciso II do mesmo artigo, por maioria de votos, indeferir a medida cautelar, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves, que a deferiam; com relação à letra b do mesmo inciso, por unanimidade, deferir a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente entre órgãos ou entidade da Administração Pública", quanto aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e, finalmente, por maioria de votos, deferir a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a

*Handwritten signature*  


*Handwritten signature*

eficácia de todo o § 1º do art. 17, vencido o Ministro Relator,  
que a indeferia. Votou o Presidente.

Brasília, 03 de novembro de 1993.

*Octavio Gallotti*

OCTAVIO GALLOTTI

-

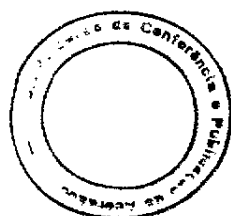
PRESIDENTE

*Carlos Velloso*

CARLOS VELLOSO

-

RELATOR



03/11/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL - Medida Liminar

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
REQUERIDOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, com base no art. 103, VI, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade do significado e de expressões da Lei nº 8.666 (Lei das Licitações), de 21 de junho de 1993, tais como:

a) das palavras "dos Estados (...) e dos Municípios", do caput, do art. 1º;

b) das palavras "Estados (...) e Municípios", do parágrafo único do art. 1º;

c) das palavras "Os Estados (...) os Municípios", do art. 118;

d) "do significado que, por força dos mencionados textos, dá por extensivas aos Estados e Municípios as regras do artigo 17, I, b e c, II, a, b, e § 1º, da mesma Lei 8.666". Nesta parte, requer seja dada interpretação conforme à Constituição.



as seguintes as expressões impugnadas,

*Carlos Velloso*

01766010  
05550000  
09272000  
00000250

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 927-3 RS

42

grifadas na transcrição dos dispositivos:

"Art 1º. Essa lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obra, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

"Art. 1º. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios".

"Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração direta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei."

"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 avaliação prévia e de licitação na modalidade de



*André*

ADI 927-3 RS

concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: (... ) b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública; c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei; (...)

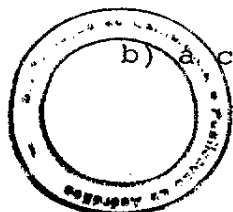
II - a) doação permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação; b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública".

"Art. 17. § 1º. Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I desse artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário."

O autor alega que a norma impugnada contraria diversos artigos da Constituição Federal; e seus argumentos assim podem ser resumidos:

a) a pretexto de regulamentar o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, pretendeu a Lei 8.666/93 estender aos Estados e Municípios a integralidade do exaustivo regime por ela instituído;

b) a competência da União, nos termos do art. 22,



*M. L. L.*

ADI 927-3 RS

XXVII, da Constituição, é adstrita a legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação", não podendo detalhar contratos nem estabelecer vedação à permuta ou à doação de bens, móveis ou imóveis, das entidades locais;

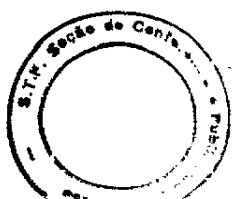
c) o princípio constitucional da Federação, que atualmente inclui os Municípios (CF/88, art. 1º, c/c art. 60, § 4º, I), importa no respeito à autonomia dos Estados-membros e na repartição de competências;

d) o Estado do Rio Grande do Sul está empenhado em programas de destinação de áreas públicas para fins sociais, com apoio na Constituição Estadual, na Lei Complementar Estadual nº 9.752/92 e no Decreto nº 34.668/93, cujo programa se encontra em plena execução;

e) se forem constitucionais os dispositivos impugnados, passariam a ser vedadas doações que não se destinem a "órgão ou entidade da Administração Pública";

Tendo em vista as graves sanções, previstas na Lei 8.666/93, para seu descumprimento; e, por outro lado, em face da implementação de amplo e inadiável programa estadual de assentamento urbano, a fim de obviar a carência habitacional, ficam caracterizados o fumus boni juris e o periculum in mora, requisitos necessários à concessão da medida liminar ora pleiteada.

É o relatório.



*judicial*

03/11/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO  
SUL - Medida Cautelar

V O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): A Constituição vigente, no que concerne à contratação de obras, serviços, compras e alienações, estabeleceu, como regra, a obrigatoriedade da licitação. Quer dizer, a contratação administrativa deve ser antecedida, esta é a regra, da licitação. É o que está inscrito no inciso XXI do art. 37 da Lei Maior:

"XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas 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."

A mesma Constituição, ao cuidar da competência legislativa a respeito dos institutos da licitação e do contrato administrativo, estabeleceu, no art. 22, XXVII, que compete privativamente à União legislar sobre "normas gerais de

01766010  
05550000  
09273000  
01560300



*Carvalho*

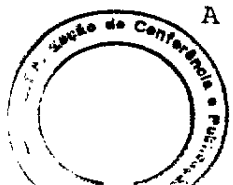
**ADI 927-3 RS**

licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle".

A Constituição de 1988, ao inscrever, no inc. XXVII do art. 22, a disposição acima indicada, pôs fim à discussão a respeito de ser possível, ou não, à União legislar a respeito do tema, dado que corrente da doutrina sustentava que "nenhum dispositivo constitucional autorizava a União a impor normas de licitação a sujeitos alheios a sua órbita". (Celso Antônio Bandeira de Mello, "Elementos de Dir. Administ.", Malheiros, 4ª ed., 1992, pág. 177, nota 1). A CF/88, repito, pôs fim à discussão, ao estabelecer a competência da União para expedir normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII).

Registre-se, entretanto, que a competência da União é restrita a normas gerais de licitação e contratação. Isto quer dizer que os Estados e os Municípios também têm competência para legislar a respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão as normas específicas. Leciona, a propósito, Marçal Justen Filho: "como dito, apenas as normas "gerais" são de obrigatória observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante." ("Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", Ed. AIDE, Rio, 1993, pág. 13).

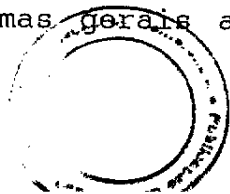
A formulação do conceito de "normas gerais" é

*Mello*



ADI 927-3 RS

tarifa tormentosa, registra Marçal Justen Filho, a dizer que "o conceito de "normas gerais" tem sido objeto das maiores disputas. No campo tributário (mais do que em qualquer outro), a questão foi longamente debatida e objeto de controvérsias judiciais, sem que resultasse uma posição pacífica na doutrina e na jurisprudência. Inexistindo um conceito normativo preciso para a expressão, ela se presta às mais diversas interpretações". (Ob. e loc. cit.). A formulação do conceito de "normas gerais" é tanto mais complexa quando se tem presente o conceito de lei em sentido material — norma geral, abstrata. Ora, se a lei, em sentido material, é norma geral, como seria a lei de "normas gerais" referida na Constituição? Penso que essas "normas gerais" devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que "norma geral", tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências. Com propriedade, registra a professora Alice Gonzalez Borges que as "normas gerais", leis nacionais, "são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federadas", pelo que "não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam". Depois de considerações outras, no sentido da caracterização de "norma geral", conclui: "são normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao



ADI 927-3 RS

cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos." (Alice Gonzalez Borges, "Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos", RDP 96/81).

Cuidando especificamente do tema, em trabalho que escreveu a respeito do DL 2.300/86, Celso Antônio Bandeira de Mello esclareceu que "normas que estabelecem particularizadas definições, que minudenciam condições específicas para licitar ou para contratar, que definem valores, prazos e requisitos de publicidade, que arrolam exaustivamente modalidades licitatórias e casos de dispensa, que regulam registros cadastrais, que assinalam com minúcia o iter e o regime procedimental, os recursos cabíveis, os prazos de interposição, que arrolam documentos exigíveis de licitantes, que preestabelecem cláusulas obrigatórias de contratos, que dispõem até sobre encargos administrativos da administração contratante no acompanhamento da execução da avença, que regulam penalidades administrativas, inclusive quanto aos tipos e casos em que cabem, evidentissimamente sobre não serem de Direito Financeiro, menos ainda serão normas gerais, salvo no sentido de que toda norma — por sê-lo — é geral". E acrescenta o ilustre administrativista: "Se isto fosse norma geral, estaria apagada a distinção constitucional entre norma, simplesmente, e norma geral..." ("Licitações", RDP 83/16).

Posta assim a questão, examinemos os dispositivos da Lei 8.666, de 21.06.93, acoimados de inconstitucionais.

*Mello*

ADI 927-3 RS

Artigo 1º e seu parágrafo único.

Sustenta-se que as palavras constantes do art. 1º — "dos Estados (...) e dos Municípios" do caput do art. 1º e "Estados (...) e Municípios" do parág. único do mesmo artigo seriam inconstitucionais.

Isto, entretanto, não ocorre.

É que, conforme já foi dito, compete à União legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle". (C.F., art. 22, XXVII). Inconstitucionais, na citada Lei 8.666, de 21.06.93, seriam em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, os dispositivos que extrapolassem do conceito de norma geral. Esses dispositivos, que extrapolassem do conceito de norma geral, seriam constitucionais em relação à União e inconstitucionais em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Desta forma, a declaração de inconstitucionalidade deverá ser do tipo de declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, que decorre da interpretação conforme à Constituição (Rep 1417, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 126, pág. 48; ADIn nº 581).

Art. 118.



*Moreira Alves*

ADI 927-3 RS

No caput do art. 118 sustenta-se, igualmente, que as palavras "Os Estados (...) os Municípios" seriam inconstitucionais. O que se disse em relação ao artigo 1º e seu parágrafo único, acima, tem explicação aqui.

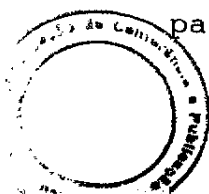
Art. 17, I, "b" e "c", II, "a" e "b", § 1º.

Pede-se que seja dada interpretação conforme à Constituição, "do significado que, por força dos mencionados textos, dá por extensiva aos Estados e Municípios as regras do artigo 17, I, b e c, II, a, b e § 1º".

Está na inicial:

"(...)

Com efeito, conforme se pode verificar, na alínea b do inciso I do art. 17 da Lei 8.666/93, a doação de imóvel só é permitida, proibindo-se-a, portanto, fora dessa hipótese, se e quando realizada... "para outro órgão ou entidade da Administração Pública" ("verbis", "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo"). Assim, embora, em determinadas circunstâncias, a entidade local possa ter relevantíssimo interesse (como, no caso, o tem o Estado do Rio Grande do Sul, traduzido inclusive em legislação específica) em doar seus bens a particulares a fim de melhor atingir os fins que lhe



*Munello*

ADI 927-3 RS

são impostos constitucionalmente, ver-se-á absolutamente tolhida de fazê-lo porque **proibida** — frise-se: **inconstitucionalmente proibida** — pela lei **federal** relativa a... "licitações".

E o mesmo se diga em relação (a) à **permuta de imóvel**, que só se **permite** (e, pois, fora daí, se **proíbe**) quando... "destinado ao serviço público" (Lei 8.666/93, art. 17, I, "c", comb. c/art. 24, X), (b) à **doação de móveis**, permitida "exclusivamente"... "para fins e uso de interesse social" (Lei 8.666/93, art. 17, II, "a"), (c) à **permuta de móveis**, também "permitida exclusivamente entre... órgãos ou entidades da Administração Pública" (Lei 8.666/93, art. 17, II, "b") ou (d) à imposição obrigatória de **condição resolutive** às doações de imóveis permitidas a da **inalienabilidade** pelos donatários dos bens doados (Lei 8.666/93, art. 17, § 1º).

Parece evidente que há, aí, manifesta extrapolação da competência constitucional da União, a qual, note-se, não tem "direito de vida e morte" sobre as entidades locais. Não foi isto que quis a Constituição ao instituir a Federação nem é esta a competência legislativa que lhe deu o inciso XXVII do art. 22 da Carta ao referir "**normas gerais** de licitação e contratação (...) para a administração pública". Legislar sobre normas gerais significa dispor "com generalidade" (= sem detalhamento,



*Mutua*

**ADI 927-3 RS**

estabelecendo os grandes parâmetros, a "moldura", dentro dos quais as normas locais, específicas, e com detalhamento, deverão se acomodar), o que, à evidência, supondo a existência de normas não-gerais, específicas, até mesmo briga com a idéia de simplesmente... **vedar**. E foi isto, exatamente isto, o que fizeram os dispositivos mencionados (e muitíssimos outros da mencionada Lei 8.666/93, aqui não referidos apenas para centrar a discussão exatamente no ponto — doações de áreas públicas estaduais para programas sociais — que, como se demonstrará, mais atinge o Estado do Rio Grande do Sul). Fizeram-no, no entanto, se e enquanto atingiram os Estados-membros e Municípios... **inconstitucionalmente.**" (fls. 8/9)

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul sustenta, pois, em síntese, que o disposto na alínea b do inciso I do art. 17, que só permite a doação de imóvel para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, é inconstitucional. Também seria inconstitucional a permissão de doação de móveis exclusivamente para fins e uso de interesse social (art. 17, II, a). No que toca à permuta de imóvel, só permitida quando destinado ao serviço público (art. 17, I, c, combinado com o art. 24, X), e à permuta de móveis, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública (art. 17, II, b), também há inconstitucionalidade. E inconstitucionalidade há, no § 1º do art. 17, que torna obrigatória condição resolutiva às doações de imóveis e proíbe a alienação pelo beneficiário. *Murilo*



*Supremo Tribunal Federal*

ADI 927-3 RS

53

Examinemos a questão.

Art. 17, I, "b" (doação de imóveis) e 17, II, "a" (doação de móveis).

Está no art. 17, I, b, II, a:

"Art. 17. A alienação de bens da Administração, 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:

a) .....

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;

c) .....

*Muller*



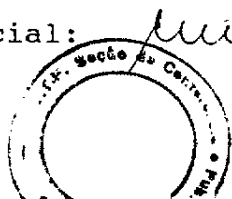
ADI 927-3 RS

d) .....

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;"

O caput do art. 17 veicula, sem dúvida, norma geral, ao subordinar a alienação de bens públicos ao interesse público devidamente justificado e ao exigir a avaliação. O inciso I do mesmo artigo contém, também, norma geral, ao estabelecer que a alienação de imóveis públicos dependerá de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos casos que enumera nas alíneas a até d. Não veicularia norma geral, na alínea b, que cuida da doação de imóvel, se estabelecesse que a doação somente seria permitida para outro órgão ou entidade da Administração Pública. No ponto, a lei trataria mal a autonomia estadual e a autonomia municipal, se interpretada no sentido de proibir a doação a não ser para outro órgão ou entidade da Administração Pública. Uma tal interpretação, constituiria vedação aos Estados e Municípios de disporem de seus bens, a impedir, por exemplo, a realização de programas de interesse público, tal como ocorre, no caso, conforme noticiado na inicial:





ADI 927-3 RS

"(...)

5. O Estado do Rio Grande do Sul muito se tem preocupado, **inclusive a nível constitucional**, com a destinação de áreas públicas estaduais para fins sociais.

Assim, com efeito, se dispôs no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1989, art. 27, "verbis":

'Art. 27 - Lei a ser editada em cento e oitenta dias da promulgação da Constituição disporá sobre a transferência de áreas urbanas pertencentes ao Estado aos moradores de baixa renda que as tenham ocupado, sem oposição judicial, por prazo igual ou superior a cinco anos. **Parágrafo único.** A lei a que se refere este artigo regulamentará a destinação das áreas urbanas ociosas pertencentes à administração direta e indireta, preferencialmente para utilização em programas habitacionais para famílias de baixa renda que sejam proprietárias de imóvel.' (doc. nº 1)

E, regulamentando o mencionado dispositivo, foi editada a Lei Complementar nº 9.752, de 10 de novembro de 1992, cujo art. 1º está assim



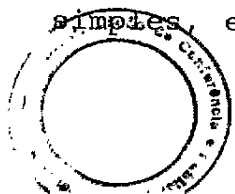
ADI 927-3 RS

redigido, "verbis":

'Art. 1º .- Fica o Poder Executivo autorizado a doar áreas urbanas do domínio do Estado, ocupadas por moradores de baixa renda, mediante o preenchimento dos seguintes requisitos: I - utilização da área, para residência própria por prazo igual ou superior a cinco (05) anos, sem oposição judicial, à data da promulgação da Constituição do Estado; / II - declaração de não ser o ocupante proprietário de qualquer imóvel Urbano ou Rural no respectivo município; / III - comprovação de baixa renda pelos ocupantes.' (doc. nº 2)

Por sua vez, implementando concretamente o programa constitucional mencionado, exarou-se o Decreto 34.668 de 24 de fevereiro de 1993 (doc. nº 3), que se encontra... **em plena execução!**

Parece evidente que, se constitucionais fossem (e não são!) os impugnados dispositivos da Lei 8.666/93, as normas constitucionais e infraconstitucionais estaduais transcritas estariam simplesmente **derrogadas** e, com elas, todo o plano social de assentamento urbano aí instituído e, repita-se, ... **em plena execução**. E isto pelo simples, elementar e óbvio motivo de que... passaram



ADI 927-3 RS

a ser vedadas doações a outrem que não "órgão ou entidade da Administração Pública" (fls. 9/11)

Empresto, pois, interpretação conforme à Constituição ao citado dispositivo — art. 17, I, b: a expressão — "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo" — somente tem aplicação no âmbito do governo central, vale dizer, no âmbito da União Federal.

No que concerne à doação de bens móveis, não vejo excesso na norma inscrita no art. 17, II, a, quando sujeita esse tipo de alienação "para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação".

Art. 17, I, "c" (permuta de bens imóveis) e art. 17, II, "b" (permuta de bens móveis).

Está no art. 17, I, c, II, b:

"Art. 17. ....

I - .....

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24

desta Lei; *Muller*



ADI 927-3 RS

(...)

II - (...)

(...)

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;"

No que toca à permuta de bens imóveis — art. 17, I, c — não vejo ocorrer o problema posto na inicial. O que ali está disposto, ao que penso, é que será dispensada a licitação, tratando-se de permuta de imóvel, quando ocorrer ela por outro imóvel que atenda aos requisitos do inciso X do art. 24, vale dizer, quando se tratar de "imóvel destinado ao serviço público, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado segundo avaliação prévia". Fora daí, parece-me razoável a exigência da licitação.

Referentemente à permuta de bem móvel — art. 17, II, b — que a lei estabelece que será "permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública", parece-me que o legislador federal se excedeu. O que se disse relativamente à doação de bens imóveis — art. 17, I, b — tem aplicação aqui. A interpretação conforme, no ponto, é esta: a norma mencionada — "permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública", inscrita no art. 17, II, b — somente tem aplicação no âmbito federal.

§ 1º do art. 17.



*muell.oo*

Supremo Tribunal Federal

ADI 927-3 RS

59

O § 1º do art. 17 estabelece:

"Art. 17. ....

(...)

§ 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."

A norma inscrita no citado § 1º do art. 17 parece-me geral, não me parece ofensiva às autonomias estadual e municipal. Ela é salutar, dado que esse tipo de alienação há de estar sujeito ao interesse público devidamente justificado. No momento em que este deixar de existir, é razoável que o imóvel doado reverta ao patrimônio da pessoa jurídica doadora. Parece-me razoável, também, a proibição de alienação do imóvel recebido em doação.

Do exposto, defiro, em parte, a cautelar para, emprestando interpretação conforme ao art. 17, I, b (doação de bem imóvel), estabelecer que a disposição ali posta — permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo — somente tem aplicação no âmbito do governo central, vale dizer, no âmbito da União Federal. Também no que toca à permuta de bem móvel, art. 17, II, b — permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública — emprestou interpretação conforme, para esclarecer que somente tem aplicação no âmbito da União Federal. *mueller*



03/11/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
SUL

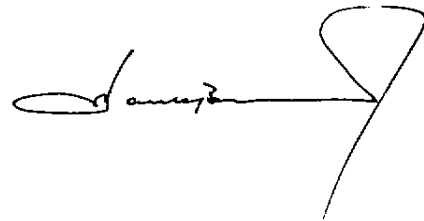
Nº 927-3 RIO GRANDE DO

V O T O

(S/ ART. 17, I, b)

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Senhor Presidente, parece que a orientação do Tribunal é a do Relator; confesso que tenho dúvidas; preferia não conceder a cautelar, para examinar com mais profundidade a matéria.

01766010  
05550000  
09273010  
01530410



03/11/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

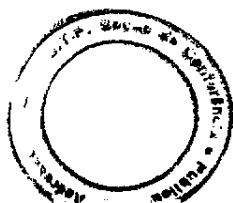
(Medida Liminar)

(Sobre o artigo 17, inciso II, a)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, peço vênias ao nobre Relator para conceder a liminar também no tocante a esse dispositivo. Entendo que doação clausulada, jungida a determinado objeto, não está compreendida na norma do artigo 22 da Constituição Federal, quanto à possibilidade de a União legislar sobre normas gerais a respeito de licitação e contratações.

01766010  
05550000  
09273020  
01570500

\*\*\*



03/11/93

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO  
SUL

V O T O

(s/ art. 17, II, a)

(Medida Liminar)

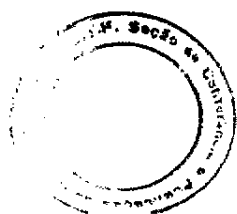
O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, peço vênica para acompanhar o eminente Relator.

É evidente, e aqui já se frisou, que doação, seja qual for o seu objeto, é conceito que, por si mesmo, exclui a idéia de licitação. Não obstante, no âmbito das normas gerais sobre licitação, estão as regras gerais da sua obrigatoriedade e da sua dispensa.

01766010  
05550000  
09273030  
01540600

Ora, o que vejo neste dispositivo é que, para que haja doação e a conseqüente dispensa da licitação necessária a outras formas de alienação, é necessário fazer-se avaliação prévia da inconveniência ou impropriedade das outras formas de alienação, que levariam o caso para o âmbito da regra geral de exigência de licitação.

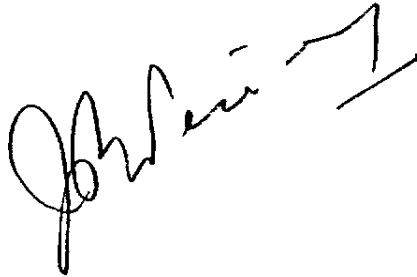
À primeira vista, não vejo a inconstitucionalidade nem a conveniência da suspensão: esse é o regime tradicional, nada inova.





Por isso, acompanho o eminente Relator.

ibc/

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ibáñez', written in a cursive style.

03/11/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL

(Medida Liminar)

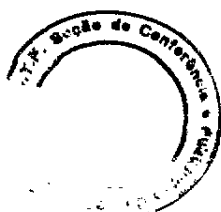
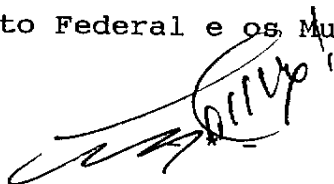
V O T O

(s/ art. 17, II, "a")

**O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES: -**

Sr. Presidente, com a devida vênia, acompanho os Ministros MARCO AURÉLIO e CELSO DE MELLO, pois entendo que a União, em matéria de doação, só tem competência para tratar da que ela própria possa fazer e não das que pretendam fazer os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

01766010  
05550000  
09273040  
01400760



03/11/93

TRIBUNAL TURMA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (M.LIM.) Nº 00009273/600

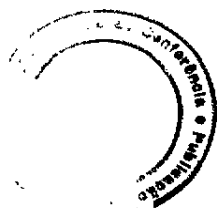
V O T O  
(S/ART. 17, II, "a")

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA : - Sr. Presidente. Nos limites da cautelar, vou me permitir acompanhar o voto do Sr. Ministro-Relator. Só se suspende a norma, quando realmente são relevantes os fundamentos do pedido e há o "periculum in mora" caracterizado ou inconveniência de essa norma continuar em vigor, até decisão final. Penso que, realmente, tal como está a redação não cabe entender que Estado e Município possam fazer doação sem que se tenham presentes os pressupostos que são definidos no dispositivo. A redação é que leva a essa compreensão e, em realidade, o eminente Ministro-Relator explicou claramente, afastando, desde logo, para essa hipótese, a licitação.

*J. Néri*

01766010  
05550000  
09273050  
01350850

/MCA



03/11/93

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO  
SUL

(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

(S/art. 17, II, a)

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (Presidente): -  
Acompanho o voto do eminente Relator, indeferindo a medida  
cautelar quanto à letra a, inciso II, do art. 17. *leg. Galotti*

01766010  
05550000  
09273060  
01410950

/amn/



03/11/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
SUL

Nº 927-3 RIO GRANDE DO

V O T O

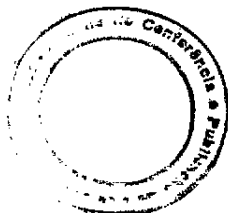
(Medida Liminar)

(Sobre o artigo 17, inciso I, c)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, pelas razões já expostas, defiro a liminar com a limitação, no tocante aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

\*\*\*

01766010  
05550000  
09273070  
01571070



03/11/93

TRIBUNAL PLENO

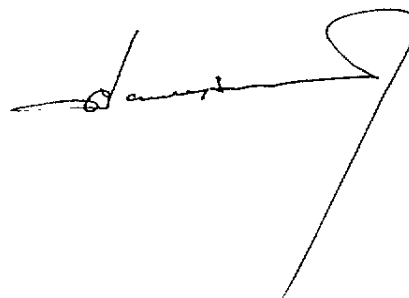
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

(S/ ART. 17, §1º)

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Senhor Presidente, há íntima relação entre o parágrafo primeiro e a alínea b do inciso I do mesmo artigo 17, a que ele faz expressa referência.

Portanto, defiro a cautelar quanto ao parágrafo primeiro.



01766010  
05550000  
09273080  
01531100



03/11/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 927-3 RIO GRANDE DO  
SUL

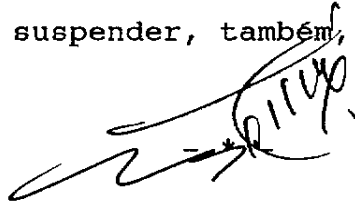
(Medida Liminar)

V O T O

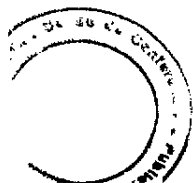
(s/ art. 17, § 1º)

**O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES: -**

Sr. Presidente, exatamente porque suspendi a letra "b", quanto às expressões "permitidas exclusivamente para outro órgão ou entidade de administração pública", e porque o parágrafo primeiro se refere exatamente a esse dispositivo, entendo que deva suspender, também, o parágrafo primeiro.



01766010  
05550000  
09273090  
01401230



03/11/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (M.LIM.) Nº 00009273/600

V O T O  
(S/ART. 17, § 1º)

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Sr. Presidente. Pelo fundamento enunciado pelo ilustre Ministro Sydney Sanches, em razão da decisão anterior quanto ao dispositivo que é referido no próprio parágrafo primeiro, acompanho o voto do Ministro Ilmar Galvão.

*J. Wri*

01766010  
05550000  
09273100  
01351320

/MCA





03/11/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE      Nº 927-3 RIO GRANDE DO  
SUL

(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

(S/ ARTIGO 17, § 1º)

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: - Sr. Presidente,  
com a devida vênia do eminente Relator, defiro nos mesmos  
termos em que deferi com relação ao artigo 17, inciso I,  
alínea b, por via de consequência.



01766010  
05550000  
09273110  
01281450



EXTRATO DE ATA

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 927-3 - (medida liminar)

ORIGEM : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVS. : GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO

REQDOS. : PRESIDENTE DA REPUBLICA E CONGRESSO NACIONAL

**Decisão:** O Tribunal deferiu, em parte, a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo", contida na letra b. do inciso I do art. 17, da Lei Federal n. 8.666, de 21.6.93, vencido o Ministro Paulo Brossard, que a indeferia; para suspender os efeitos da letra c. do mesmo inciso, até a decisão final da ação, o Tribunal, por maioria de votos, deferiu a medida cautelar, vencidos os Ministros Relator, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, que a indeferiam; no tocante à letra a. do inciso II do mesmo artigo, o Tribunal, por maioria de votos, indeferiu a medida cautelar, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves, que a deferiam; com relação à letra b. do mesmo inciso, o Tribunal, por unanimidade, deferiu a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente entre órgãos ou entidade da Administração Pública", quanto aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e, finalmente, o Tribunal, por maioria de votos, deferiu a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia de todo o § 1º. do art. 17, vencido o Ministro Relator, que a indeferia. Votou o Presidente. Plenário, 03.11.93.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Francisco Rezek.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.

*Luiz Tomimatsu*  
LUIZ TOMIMATSU

Secretário

01766010  
05550000  
09274000  
00001520

