



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51 34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

Processo nº 0147.001.0005378

Requerente: Prefeitura Municipal de Sapucaia do Sul

Súmula: Mensagem de nº 031, de 24 de agosto de 2016.

RELATÓRIO

Trata-se de proposição encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo, através da mensagem de nº 031/2016, datada de 24/08/2016 e protocolada nesta Casa sob o nº0147.001.0005378, solicitando aprovação ao projeto de lei, que "autoriza o Município de Sapucaia do Sul a receber área em doação pura e simples sem encargos, uma área de terras com a finalidade de expansão empresarial do local".

PARECER

Sobre a aquisição de bens pela municipalidade através de doação, primeiramente, transcrevemos os seguintes dispositivos da Lei Orgânica Municipal:

Art. 7º. Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

XXXIII - aceitar legados e doações;

Art. 36. Compete à Câmara Municipal deliberar, com a sanção do Prefeito, sobre todas as matérias da competência do Município, especialmente sobre:

(...)

X - aquisição, permuta ou alienação, a qualquer título, de bens municipais, na forma da legislação federal;

O recebimento de bens em doação não onerosa é ato de característica essencialmente administrativa, sendo dispensável nesse



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93 220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51 34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

caso a autorização legislativa. Não é necessário que a lei autorize o Município, através do Chefe do Executivo, a fazer aquilo que, pela própria natureza das coisas, já se insere na sua esfera de atribuições.

Cabe aqui referir o magistério do saudoso professor Hely Lopes Meirelles que refere apenas a doação realizada **pela** administração pública como situação que depende de autorização legislativa e de avaliação prévia (Direito Administrativo Brasileiro, 40ªed., São Paulo, Malheiros, 2014, p.617).

Nesse sentido, importante transcrevermos também como modelo de raciocínio a orientação contida no corpo do seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 108 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ITAÍ, COM REDAÇÃO DA EMENDA 52/09 - ATOS ORDINÁRIOS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA -VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 47, II, 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO -INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 14, VII, POR ARRASTAMENTO HORIZONTAL. 1. *A aquisição onerosa de imóvel depende de autorização legal e de avaliação prévia, porque o conceito de administração dos bens públicos compreende apenas a utilização e conservação das coisas administradas, não abarcando os poderes de oneração, disponibilidade e aquisição, próprios do conceito privatístico de propriedade. Por isso, os atos triviais de administração, ou seja, de utilização e conservação do patrimônio público, independem de autorização especial, ao passo que os de*



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51 34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

*alienação, oneração e aquisição exigem, em regra, lei autorizadora e licitação para o contrato respectivo, por se tratarem, portanto, de atos administrativos extraordinários. 2. A aquisição de bens móveis utilizados para consumo ou na prestação dos serviços públicos se insere no rol de atos ordinários de gestão administrativa, cuja aferição de oportunidade e conveniência está reservada ao Prefeito, sendo certo ainda que o Executivo não depende de autorização para administrar, posto que tais competências lhe são atribuídas diretamente pelo constituintes ' 3. Nos mesmos parâmetros impende declarar-se parcialmente inconstitucional também o art 14, VII, da Lei Orgânica do Município de Itai, eis que mantém relação de interdependência com o dispositivo expressamente impugnado pelo requerente, cada um deles mostrando um prisma do mesmo elemento normativo, o que configura típico caso de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento horizontal. 4. Ação parcialmente procedente com redução parcial de texto e declaração de inconstitucionalidade por arrastamento horizontal, nos termos do dispositivo. (TJ-SP - ADI: 69608920118260000 SP 0006960-89.2011.8.26.0000, Relator: Artur Marques, Data de Julgamento: 01/06/2011, Órgão Especial, Data de Publicação: 08/06/2011). **Grifo nosso.***

Por ocasião do voto exarado na referida decisão, o excelentíssimo Relator justifica sua posição nos termos que seguem. **Grifamos.**

2. O dispositivo objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade é o art. 108 da Lei Orgânica do Município de Itai, com redação dada pelo art. 4 da Emenda à Lei Orgânica nº 52, de 07 de abril de 2009, conforme segue:

*"Art. 108. A **aquisição de bens imóveis, veículos e máquinas, por compra, doação ou permuta com encargos,** depende de prévia avaliação e autorização legislativa".*



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51.34741887 / 3474-1226 - Fax 3474-1081

Em suma, o requerente sustenta que o Legislativo Municipal extrapolou o poder de fiscalização e invadiu competência do Prefeito, e afirma que os atos do Chefe do Executivo, via de regra, não estão sujeitos à prévia aprovação da Câmara Municipal.

(...)

Especificamente quanto à aquisição de bens pelo Chefe do Poder Executivo, Hely Lopes Meirelles afirma que, "de um modo geral, a aquisição onerosa de imóvel depende de autorização legal e de avaliação prévia, podendo dispensar concorrência se o bem escolhido for o único que convenha à Administração".

Isso porque o conceito de administração dos bens públicos compreende apenas a utilização e conservação das coisas administradas, não abarcando os poderes de oneração, disponibilidade e aquisição, próprios do conceito privatístico de propriedade. Por isso, consoante lição do mesmo autor, "os atos triviais de administração, ou seja, de utilização e conservação do patrimônio público, independem de autorização especial, ao passo que os de alienação, oneração e aquisição exigem, em regra, lei autorizadora e licitação para o contrato respectivo", por se tratarem, portanto, de atos administrativos extraordinários.

Desse modo, a exigência contida no art. 108 da Lei Orgânica do Município de Itaí, no que diz respeito à necessidade de prévia avaliação e autorização legislativa para a aquisição de bens imóveis mediante compra, doação ou permuta com encargos, não infringe o modelo estabelecido pelo constituinte.

Ressalte-se, ademais, que a especificação quanto aos modos de aquisição ressalva, implicitamente, a modalidade de doação sem encargos, para a qual não seria necessária a



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51 34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

autorização legislativa uma vez que dela não decorre qualquer ônus à Administração Pública.

Essa exegese é corroborada pela dicção do art. 19, IV, da Constituição do Estado de São Paulo, ao estatuir que compete à Assembléia Legislativa (e, simetricamente, à Câmara Municipal, por força do art. 144, CE) dispor sobre "autorização para a alienação de bens imóveis do Estado ou a cessão de direitos reais a eles relativos, bem como o recebimento, pelo Estado, de doações com encargo, não se considerando como tal a simples destinação específica do bem".

Ou seja, o legislador constituinte partiu da premissa de que a aquisição de bens imóveis pelos modos onerosos depende de autorização legislativa e entendeu por bem frisar essa necessidade em relação às doações com encargo, modalidade que, em sua forma pura (sem encargos), não reclama a sobredita autorização.

Essa posição é também defendida por Odete Medauar. Ao tratar da aquisição de bens públicos, a autora explica que para a compra de bens imóveis, "a exigência de autorização legislativa depende da disciplina legal vigente para cada âmbito administrativo, sendo mais freqüente em nível municipal; por exemplo, a Lei Orgânica do Município de São Paulo impõe autorização legislativa para aquisição de bens imóveis, salvo doação sem encargos (art. 13, XI).

Acerca da doação, a autora sustenta que "em geral, tratando-se de bens que irão integrar o patrimônio público distingue-se a doação sem encargos e a doação com encargos, implicando esta algum ônus para o beneficiário; de regra, exige-se autorização legislativa ou equivalente (conselhos universitários ou congregações no caso de doação a universidade e faculdades



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51 34741887 / 3474-1226 - Fax 3474-1081

públicas) para aceitação da segunda; por exemplo, Constituição do Estado de São Paulo, art. 19, IV.

Dito isso, ponderamos que, se a Lei Orgânica do nosso município determina que compete à Câmara de Vereadores dispor, com a sanção do prefeito, sobre "aquisição, permuta ou alienação, **a qualquer título**, de bens municipais, na forma da legislação federal", a necessidade de autorização para aquisição de bens por doação, mesmo que sem ônus, necessitaria autorização legislativa. De outra banda, nos termos da doutrina e da jurisprudência acima citada, registramos que em nosso entendimento, tratando-se de *aquisição por doação sem ônus para a municipalidade*, tal exigência é desnecessária, e mesmo inconstitucional por invadir esfera de competência privativa do poder executivo.

Não obstante, analisando o mérito da proposição contida nos presentes autos, não podemos afirmar peremptoriamente que não existam ônus para a municipalidade, posto que silente o projeto quanto às despesas de cartório necessárias à efetivação da transferência da propriedade, e considerando que o imóvel está sendo doado com finalidade específica, qual seja, "ao acesso das empresas já instaladas na localidade" (art. 1º, parágrafo único). Nesse sentido:

CIVIL. DOAÇÃO. ENCARGO. EDIFICAÇÃO. FAVORECIMENTO DE TERCEIROS. INTERPRETAÇÃO CONTRATUAL. VONTADE DAS PARTES. ATO ADMINISTRATIVO. FINALIDADE. SUPRESSÃO. DECRETAÇÃO DA REVOGAÇÃO DA DOAÇÃO. 1.



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51.34741887 / 3474-1226 - Fax 3474-1081

*A previsão da edificação de casas para oficiais e sargentos sobre a área doada, clausulada no contrato de doação, constitui-se em encargo do ato de liberalidade, e não mera sugestão, conselho ou desejo, o que poderia descaracterizar a doação com modus; 2. É missão do intérprete investigar nos elementos probatórios disponíveis a verdadeira intenção das partes, a qual sobrepõe a letra do instrumento (art. 85 do CCB/1916); deve-se buscar a vontade real dos contratantes. Sendo assim, inconcebível a negação da existência do encargo, porquanto, além de haver no contrato de doação dados suficientes para identificação da constituição do ônus, a manifestação dos doadores e da donatária no âmbito processual desvenda a questão, pondo a nu a real vontade pactuada mas deficientemente instrumentalizada, qual seja, que a **edificação de casas para oficiais e sargentos do 1º Batalhão de Fronteira constituiu determinação anexa ao ato de liberalidade, impondo gravame de responsabilidade da donatária.** 3. Vale referir, ainda, que, em face do delongado tempo transcorrido desde a conformação do pacto de doação modal, quase 50 anos, o ato administrativo que autorizou a recepção dos imóveis pela autoridade competente, com a incorporação deles ao patrimônio da União, viu suprimida sua finalidade. A inércia da União por excessivo tempo distorceu o animus que moveu a formação do contrato, pois nem os doadores tinham em mente esta postergação indefinida do cumprimento do encargo, nem a Administração pode postergar sine die a obrigação que assumiu. 4. Ausente, atualmente, o requisito da finalidade do ato administrativo, porquanto da sua edição cogitava-se do implemento do encargo em prazo razoável, o qual já escoou de há muito, suprime-se a sua validade, o que atinge, igualmente, a higidez da avença de doação com encargo, impondo-se sua rescisão, nos termos do pedido do autor. 5. Estabelecida a mora da União pela interpelação judicial promovida pelos autores, a qual confessadamente não atendeu ao encargo e diz ficar a seu exclusivo critério a oportunidade da construção das obras nos imóveis doados, denunciando, deste modo, o propósito de não*



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51 34741887 / 3474-1226 - Fax 3474-1081

*purgar a mora, mantendo-se inerte como fez por quase 50 anos, restam preenchidos os requisitos legais para que decretada a revogação da doação das áreas remanescentes, nos moldes que aludido no art. 1181, § único, do Código Civil do Brasil de 1916, vigente à época. (TRF-4 - AC: 37773 PR 2003.04.01.037773-7, Relator: LUIZ CARLOS DE CASTRO LUGON, Data de Julgamento: 16/11/2004, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 02/02/2005). **Grifo nosso.***

Ou seja, quando o contrato de doação é expresso ao enunciar que a doação do imóvel tem uma finalidade determinada, atribuindo-se à doação alguma condição, restrição ou encargo, não se está diante de uma doação pura e simples regida pelo Código Civil. Vale lembrar, inclusive, que o descumprimento deste encargo pode acarretar a retomada do imóvel pelo doador, por meio de ação de revogação de doação por descumprimento de encargo. Portanto, quando o negócio jurídico tratar-se de verdadeiro contrato oneroso, com obrigação para ambas as partes contratantes, é imprescindível prévio procedimento administrativo para sua realização.

Com as informações pertinentes, encaminhamos o processo à tramitação regimental, com conclusão às comissões competentes.

Sapucaia do Sul, 29 de setembro de 2016.

Alexandre Takeo Sato
Procurador Chefe
OAB/RS 40.859