Ofício nº 277/GAB/PROC

Lapa, 12 de Setembro de 2018

Senhor Presidente:

Encaminho a Vossa Excelência, para apreciação, Projeto de Lei nº 093/2018, que autoriza o Poder Executivo a receber em doação de DAMAZIO EZIQUIEL NOWAK, o lote de terreno que especifica e dá outras providências.

Sem outro motivo, subscrevo-me,

Cordialmente

Joacir Gonsalves
Prefeito Municipal em Exercício

Câmara Municipal da Lapa
Código Verificador do Processo: RSIE
Protocolo 713/2018 21/09/2018
PREFEITURA MUNICIPAL DA LAPA
Ofício
INES BERNADETE ROMANOSKI DO VALE 16:41:50

Exmo. Sr.
ARTHUR BASTIAN VIDAL
DD. Presidente da Câmara Municipal
Nesta

AO JURÍDICO
PARA MANIFESTAÇÃO
25/09/18
Arthur Bastian Vidal

PROJETO DE LEI Nº 093, DE 12 DE SETEMBRO DE 2018

Súmula: Autoriza o Poder Executivo a receber em doação de DAMAZIO EZIQUIEL NOWAK o lote de terreno que especifica e dá outras providências.

O Prefeito Municipal da Lapa, Estado do Paraná, no uso de suas atribuições legais, apresenta à consideração da Câmara Municipal o seguinte Projeto de Lei:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a receber em doação de DAMAZIO EZIQUIEL NOWAK, o lote de terreno matriculado no Registro de Imóveis da Comarca da Lapa sob nº. 6421, contendo as seguintes características:

I – Parte ideal de 420,22 m², integrante de outra parte ideal com área de 6.480 m², adquirida conforme R.028/6.421 e R.50/6.421, que constam na matrícula do imóvel, os quais fazem parte do terreno foreiro municipal, rural, de terras e pastagens, sem benfeitorias, contendo a área de 6 alqueires, 8 litros e 26 m2, ou seja, 150.066,00 m2, que está situado no lugar denominado "BAIXO DA LAPA", no município da Lapa, localizado ao sul da Avenida Getúlio Vargas, mas sem frente para a mesma, e confrontando com terras de Antonio Montes, Frederico Ganzert, Natálio Ton, herdeiros de Francisco Vidal, José Paloma e finalmente, com terras de Jorge Luz Ferreira Mendes, tudo conforme consta na matrícula do imóvel de nº 6421.

Art. 2º - A área de terra descrita no Inciso I do artigo 1º destina-se a abertura de rua em loteamento particular.

Art. 3º - As despesas decorrentes da escrituração e registro de referida área correrão por conta do doador.

Art. 4º - Caberá ao doador o ônus da abertura da rua, bem como da execução das obras de infra-estrutura, tais como, instalação de energia elétrica, iluminação pública, rede de água e esgoto, nos termos da Lei Municipal nº 1765/2003.

Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Edifício da Prefeitura Municipal da Lapa, em 12 de Setembro de 2018.

Joacir Gonsalves
Prefeito Municipal em Exercício

JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 093, DE 12 DE SETEMBRO DE 2018

Senhor Presidente, Senhores Vereadores:

O Projeto de Lei que ora submeto à apreciação dessa Casa de Leis, tem a finalidade de autorizar o Poder Executivo a receber em doação de DAMAZIO EZIQUIEL NOWAK, o lote de terreno que especifica e dá outras providências.

Tal doação de bem imóvel visa abertura de rua em loteamento particular.

Diante de previsão expressa na Lei Orgânica do Município, para o aceite da doação, por parte do Município da Lapa-PR, apesar da inexistência de encargos à Administração Pública, é necessária a autorização Legislativa.

Para embasamento de tal autorização, anexo Parecer Jurídico nº 385/2018.

Sendo este o motivo da apresentação do presente projeto de Lei, pede-se e espera-se aprovação.

Edifício da Prefeitura Municipal da Lapa, 12 de Setembro de 2018

Joacir Gonsalves
Prefeito Municipal em Exercício

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Origem: Requerimento
Assunto: Doação de bem imóvel ao Município da Lapa
Interessado: Damazio Eziquiel Nowak

PARECER nº 682/2018

I. DOS FATOS

Vem para análise jurídica desta Procuradoria, o Requerimento em que se questiona a possibilidade do Município da Lapa-PR receber doação de bem imóvel de particular, visando a construção de rua em loteamento particular.

Segundo consta dos autos, o requerente pretende doar ao Município da Lapa parte ideal de 420,22 m², integrante de outra parte ideal com área de 6.480 m², adquirida conforme R.028/6.421 e R.50/6.421, que constam na matrícula do imóvel, os quais fazem parte do terreno foreiro municipal, rural, de terras e pastagens, sem benfeitorias, contendo a área de 6 alqueires, 8 litros e 26 m2, ou seja, 150.066,00 m2, que está situado no lugar denominado "BAIXO DA LAPA", no município da Lapa, localizado ao sul da Avenida Getúlio Vargas, mas sem frente para a mesma, e confrontando com terras de Antonio Montes, Frederico Ganzert, Natálio Ton, herdeiros de Francisco Vidal, José Paloma e finalmente, com terras de Jorge Luz Ferreira Mendes, tudo conforme consta na matrícula do imóvel de nº 6421.
Foi anexado aos autos cópia da Matrícula nº 6421.

Em síntese é o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar

1.1. Da vinculação do parecer jurídico

A manifestação produzida pela assessoria jurídica não é vinculativa para o gestor público, que pode dela discordar, desde que apresente as razões de fato e de direito que lhes dê sustentação, exceto nos casos de Pareceres Prévio e Final emitidos em licitações, nos termos do art. 38, VI, da Lei nº 8.666/1993.

Ressalte-se que não há como se produzir orientação jurídica condicionada ao seu cumprimento quando tal orientação não é vinculativa, ou seja, quando seu cumprimento não é impositivo.

1.2. Do objeto do parecer jurídico

A análise a ser realizada no presente parecer restringe-se às informações constantes dos autos.

Deste modo, não adentraremos à aplicação da Lei Municipal nº 1765/2003, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Município da Lapa, em especial nas normas que determinam a doação, ao Município, de áreas verdes, áreas institucionais e áreas destinas às vias de circulação.

2. Da possibilidade da Administração Pública receber em doação imóvel de propriedade particular

A doação, como instituto jurídico, é tipicamente instituto de Direito Privado, sendo regulada pela Lei nº 10.406/2002, que institui o Código Civil.

O art. 538 daquele Código preceitua, *in verbis*:

> "Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra."

São imprescindíveis para a composição do contrato de doação a presença de certos elementos, quais sejam: o *animus donandi*; a transferência de propriedade do bem em favor do donatário; e a aceitação deste.

O primeiro diz respeito à vontade de doar. É a intenção do doador de diminuir o seu patrimônio em favor do donatário. Deve haver a vontade de transferir o domínio da coisa, sob pena de ser caracterizado contrato diverso da doação.

O segundo elemento corresponde ao objeto da doação: a transferência de propriedade, de domínio do bem do doador para o donatário.

O terceiro, conforme mencionado, também é indispensável para a concretização do contrato; enquanto o donatário não exteriorizar o seu interesse pelo bem, não se completará a doação. A aceitação pode ser de três modalidades: expressa, tácita ou presumida, neste último caso, exceto se se tratar de doação com encargo.

O civilista VITOR FREDERICO KÜMPEL[1], ao discorrer sobre a doação, elenca também, algumas características do instituto:
a) É contrato unilateral – apesar de aperfeiçoar-se com duas vontades, somente o doador tem prestação, pois o donatário apenas aceita, já, que em princípio, não é obrigado a dar, fazer ou não fazer qualquer coisa. Caso seja fixado um encargo ao donatário, o contrato passa a ser unilateral imperfeito, ou seja, incide prestação para as duas partes;

[1] KÜMPEL, Vitor Frederico. Direito Civil 3 – Direito dos Contratos, São Paulo, Saraiva, 2005.

b) É contrato gratuito – a doação implica sempre vantagem econômica para o donatário e desvantagem para o doador, pouco importando se a doação é pura e simples ou com encargo.
c) É contrato formal – com a finalidade de proteger o doador, em virtude da perda econômica que sofre, a doação é um dos contratos mais formais do Código Civil.

Além dos elementos e das características acima, é importante destacar que a doação poderá ser pura e simples, quando somente o doador favorece o donatário, sem lhe exigir ou impor qualquer contraprestação, ou com encargo, quando o donatário, para ter direito ao bem doado, deve cumprir a contraprestação imposta pelo doador.

Entretanto, apesar da predominância das regras de direito privado, como já exposto, quando a lkAdministração Pública figurar como parte do contrato de doação, seja na qualidade de doador ou na de donatário, haverá a aplicação de regras específicas, já que a importância dos bens públicos para o Direito exige tratamento legal diferenciado relativamente aos bens de propriedade dos particulares.

A Administração Pública, ao adquirir ou alienar bens, especialmente bens imóveis, necessita atentar para o regime jurídico, que pode variar, conforme os fins e os meios do negócio jurídico, bem como a posição contratual em que se encontrar.

HELY LOPES MEIRELLES, ao falar da aquisição de bens imóveis pelo Município, ensina:

> "O Município, no desempenho normal de sua administração, adquire bens de toda espécie e os incorpora ao patrimônio público para realização de seus fins. Essas aquisições ou são feitas contratualmente, pelos instrumentos comuns do Direito Privado, sob a forma de *compra, permuta, doação, dação em pagamento*, ou se realizam compulsoriamente por *desapropriação* ou *adjudicação em execução de sentença*, ou ainda, se efetivam por força de lei na *destinação de áreas públicas nos loteamentos* (...)."[2]

E, DIOGENES GASPARINI, ao tratar da doação como meio de aquisição de bens pela Administração e, especificamente, ao enfrentar o tema da doação quando a Administração Pública for donatária, manifesta-se no seguinte sentido:

> "Com base no art. 538 do Código Civil, pode-se definir a doação como *o contrato segundo o qual uma pessoa, chamada doador, por liberalidade, transfere um bem do seu patrimônio para o patrimônio de outra, designada donatário, que o aceita*. Tanto o doador como o donatário podem ser pessoas físicas ou jurídicas, e estas, públicas ou privadas. Assim, o Município, pessoa jurídica de Direito Público interno (art. 41, III, do CC), ou outra das pessoas políticas, não só pode doar, como receber em doação qualquer bem, isto é, pode figurar numa ou noutra das extremidades do contrato,

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 7 ed., São Paulo, Malheiros, 1994, p. 254.

ocupando a posição de doador ou donatário. Destarte, observados os limites e as vedações legais, qualquer bem pode ser doado, como qualquer pessoa pode ser doadora ou donatária.
(...)
A administração Pública, para receber bens imóveis por doação, não necessita de lei autorizadora, salvo se com encargo."[3]

Quando existir encargo, há a necessidade de autorização legislativa porque a Administração Pública assume compromissos futuros que podem implicar em disponibilização de bens, ainda mais quando inclusa a cláusula de reversão.

Ainda, é relevante destacar que a doação sem qualquer tipo de encargo ao Poder Público é livre. Desta forma, quando não há contraprestação que se reverta em vantagem (sobretudo econômica) para o doador ou terceiro, não há necessidade de qualquer tipo de procedimento seletivo em razão da inviabilidade de competição.

Porém, o mesmo não ocorre quando se trata de doações com cláusulas ou encargos, já que, de acordo com o § 4º, do art. 17, da Lei 8.666/1993, "*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*".

A regra supratranscrita destina-se, primeiramente, às situações nas quais a Administração é doadora, mas devem ser aplicadas também, quando o particular doa algo para o Estado, pois, quando há algum tipo de encargo, a Administração deve buscar o menor encargo possível como contrapartida para a doação.

Trata-se, em verdade, de regra decorrente da aplicação do Princípio da Isonomia, já que, em havendo alguma contrapartida, todos os eventuais interessados têm o direito de concorrer a ela.

Das considerações expostas, podemos concluir que:
a) o contrato de doação é negócio jurídico regido preponderantemente pelo Direito Civil, em que qualquer pessoa jurídica de direito público pode figurar como doadora ou donatária, para alienar ou adquirir bens móveis ou imóveis, com ou sem encargo;
b) como donatária de bem imóvel, a pessoa jurídica de direito público, para o aceite da doação, não precisará tomar autorização legislativa específica, salvo se for doação com encargo e a legislação federal, estadual ou municipal a exigir; e
c) a doação sem encargo ao Poder Público não necessita de procedimento seletivo em razão da inviabilidade de competição. Porém, quando se tratar de doações com cláusulas ou encargos à Administração, ela deverá ser precedida de licitação, sendo dispensada no caso de interesse público devidamente justificado, bem como de

[3] GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo, 9 ed., São Paulo, Saraiva, 2004, p. 734/735.

autorização legislativa.

3. Da análise do caso concreto

Conforme mencionado no requerimento, o requerente pretende doar ao Município parte ideal de imóvel, visando a construção de rua em loteamento particular, sem mencionar qualquer encargo ao ente público.

Assim, diante da inexistência da inexistência de compromissos futuros que podem implicar em disponibilização de bens, a doação pretendida independe de processo licitatório e, à princípio, não necessitaria de autorização legislativa.

Porém, há previsão expressa na Lei Orgânica do Município de que compete à Câmara Municipal legislar sobre a aquisição de bens imóveis, quando se tratar de doação.

> "Art. 21 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:
> (...)
> IX - aquisição de bens imóveis, quando se tratar de doação;"

Deste modo, para o aceite da doação, apesar da inexistência de encargos à Administração Municipal, é necessária a autorização legislativa.

Para tanto, encaminhamos, em anexo, minuta de Projeto de Lei que tem como objeto a autorização legal para o aceite da doação, que poderá ser utilizados no caso do Poder Executivo Municipal entender conveniente e oportuno o recebimento da doação.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, podemos concluir que:

1. O contrato de doação é negócio jurídico regido preponderantemente pelo Direito Civil, em que qualquer pessoa jurídica de direito público pode figurar como doadora ou donatária, para alienar ou adquirir bens móveis ou imóveis, com ou sem encargo.

2. A doação sem encargo ao Poder Público não necessita de procedimento seletivo em razão da inviabilidade de competição.

3. Diante de previsão expressa na Lei Orgânica do Município, para o aceite da doação por parte do Município da Lapa-PR, apesar da inexistência de encargos à Administração Pública, é necessária a autorização legislativa.

4.- Eventual encargo relativo à infraestrutura não descaracteriza a doação sem encargos, pois decorre de determinação legal (lei de parcelamento) e não da doação.
5. Em anexo, encaminhamos minuta de Projeto de Lei que tem como objeto a autorização legal para o aceite da doação, que poderá ser utilizado no caso do Poder Executivo Municipal entender conveniente e oportuno o recebimento da doação requerida.

6.- Por fim, encaminhe-se ao Gabinete do Prefeito para que se manifeste acerca do interesse na doação.

É o parecer.

Lapa, 31 de agosto de 2018.

Carla S. T. Rocha
Carla Simone Tuchanski Rocha
Diretora Geral
OAB/PR 29.357

Acolho as conclusões do PARECER nº 682/2018, de autoria da Diretora Geral, Dra. Carla Simone Tuchanski Rocha, pelos motivos de fato e de direito ali consignados.
Restitua-se o expediente ao setor de origem para conhecimento e ulteriores providências.
Lapa, 27 de agosto de 2018.

SAMIRA KARAM SEMAAN – OAB/PR 22.935
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO

ANEXO I – MINUTA DE PROJETO DE LEI - COMPLETAR