

## PROCURADORIA GERAL

### **Orientação Jurídica nº 34/2020**

**Referência:** Projeto de Lei nº 022/2020

**Autoria:** Executivo Municipal

**Ementa:** Autoriza o Município de Gramado a receber em doação fração de terras e dá outras providências.

### **I – RELATÓRIO**

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 022/2020, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 28/04/2020, que requer autorização legislativa para o Município receber doação de fração de terras.

Na justifica, aduz o Poder Executivo que a proposição tem por escopo incorporar ao patrimônio do Município de Gramado, fração de terras com 11.450,00 m<sup>2</sup> dentro de um todo maior com 73.300,00 m<sup>2</sup>, correspondente a 15,6% do total do imóvel pertencente a EXPOSSERRA FEIRAS E EVENTOS LTDA.

Informa, por conseguinte, que a área doada será incorporada ao Parque dos Pinheiros, conforme o Termo de averbação de área de compensação ambiental nº 002/2019.

Encaminha, para tanto, cópia do Termo de Averbação de Área de Compensação Ambiental nº 002/2019, mapas e planta de localização, cópia da matrícula Registro de Imóveis sob assento nº 29.542, cópia ofício nº 725/2020, emitido pela Secretaria de Meio Ambiente dirigido à Procuradoria do município, e cópia termo de doação, assinado pelas partes envolvidas –

Município, representado pelo Prefeito Municipal, e Exposserra, representada por José Carlos Silveira.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

## **II – DA ANÁLISE JURÍDICA**

### **2.1 Da Técnica Legislativa adequada**

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL está disposto em cinco artigos, em conformidade com o que a norma orienta.

No que se refere ao prazo de vigência, que ficou estabelecido para entrar em vigor na data da publicação, o que segue a orientação da norma para matérias de pequena repercussão, como é o caso.

### **2.2 Da Competência e Iniciativa**

O projeto versa sobre a doação de fração de terras ao município, oriunda de um todo maior de propriedade privada, assentada dentro da matrícula nº 29.542 Registro de Imóveis Comarca de Gramado, motivado por compensação ambiental, para incorporação ao Parque dos Pinheiros.

Quanto à competência para legislar a matéria, a Lei orgânica assim estabelece:

*“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:*

*I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;*

*II – elaborar suas leis, expedir seus decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;*

*III – administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, aceitar doações, legados, heranças e dispor de sua aplicação;*

*(...)*

*X – regulamentar a utilização dos logradouros públicos, sinalizar as faixas de rolamento e as zonas de silêncio;*

*(...)*

*XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;*

Portanto, a doação de imóveis não onerosa, entendida como doação pura e simples, dispensa lei autorizativa, todavia o seu encaminhamento, se assim desejado, pode ser feito pelo Poder Executivo Municipal.

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município normatização sobre doação de bens imóveis ao município, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

### **2.3 Da constitucionalidade e legalidade**

Preliminarmente, cumpre informar que todo órgão da administração pública direta e indireta do Poder Executivo da União, Estado, Distrito Federal e Município, desde que seja conveniente, oportuno e vantajoso para a administração, **pode receber e realizar doação**, instruído o processo

com elementos compatíveis de acordo com as normas legais vigentes, obedecendo a Legislação Civil, de Licitações e Administrativas, inclusive com relação à competência da autoridade para aceitar a doação e firmar o termo (no caso de bens móveis) ou a escritura pública (no caso de bens imóveis).

Com efeito, toda ação administrativa deve observar os princípios constantes no caput do art. 37 da Constituição Federal, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em relação às formas de incorporação de um bem ao patrimônio municipal identificamos possíveis: a compra, a desapropriação, a doação, a dação em pagamento e a herança jacente, e de bens de ausentes.

A doação, objeto deste PL, é uma transferência voluntária de bens, por parte de particulares em benefício do Poder Público, está sujeita a alguns procedimentos formais que devem ser obedecidos para sua efetivação.

A doação decorrente da relação privada, segundo a definição do Código Civil de 2002, *é o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra* (CC/02, art. 538). Da definição trazida pelo Código Civil, extrai-se que o ato de doação é um ato bilateral entre as partes (doação e aceitação), gratuito e realizado por contrato. O doador é aquele que dispõe de seu patrimônio e a donatária, aquela pessoa que recebe o patrimônio. A doação é uma espécie de contrato bem antiga, que se distingue da compra e venda porque na doação a circulação do bem de uma pessoa para outra é gratuita. Em regra, o doador age por simples liberalidade ou generosidade, transferindo do seu patrimônio bens ou vantagens para o patrimônio de outrem, que os aceita.

Vejamos as normas de Direito Privado acatadas pelo contrato de doação em comento:

a) os agentes envolvidos na qualidade de doador e de donatário são capazes, e aptos seus representantes legais para representarem as pessoas

jurídicas privada e pública envolvidas no contrato – cumprimento do artigo 104, I, do Código Civil;

b) o **objeto**, doação pura e simples de bem imóvel **é lícito**, pois de propriedade do doador por justo título, possível, eis que estava na livre e desimpedida disposição pelos doadores, **e determinado**, ante a mensuração de sua extensão e limites descritos na escritura pública que o levou a termo – cumprimento do artigo 104, inciso II, do CC;

Contudo, o contrato pode consubstanciar uma doação simples ou com encargos. A doação é pura e simples quando efetivada a favor do donatário, que desfrutará de seu objeto, sem qualquer restrição. E com encargos quando o doador impõe um ônus ao donatário, ainda que em seu próprio favor ou de terceiros.

Assim, quando se tratar de doação simples, não necessita o Poder Público de realizar prévia licitação para selecionar o doador, visto tratar-se de um ato de liberalidade despido de qualquer vantagem econômica para o doador. Trata-se, na verdade, de inviabilidade de competição, mesmo porque não há como se estabelecer competição, eis que nada impede que outros interessados também ofertem doações à Administração.

No caso concreto, ora em análise, é justamente a situação evidenciada, pois se trata de doação sem encargos, vez que não há qualquer contrapartida do Município citada no presente PL, referindo-se apenas se tratar de compensação ambiental, em acordo firmado entre o doador e a Secretaria Municipal de meio Ambiente, oriundo do processo administrativo nº 035808/2018.

Nesse sentido, após a emissão de um termo firmado entre as partes (doadores e donatário), sem que se visualize outras despesas para o seu recebimento, aponta para hipótese que **torna dispensável autorização**

**legislativa para sua perfectibilização**, bem como qualquer procedimento licitatório, conforme já referido.

Todavia, como a propositura foi encaminhada pelo Poder Executivo, ainda que a Lei Orgânica do município não o exija, requerendo a apreciação Legislativa, não verificamos óbice em relação a sua tramitação nesta Casa, porquanto evidenciado o interesse público no recebimento destes bens, visto que agregará 1,1 HÁ de área ao Parque dos Pinheiros, área pública de grande valor ambiental.

Faz referencia, contudo, à lei municipal nº 3492/2016, citando o art. 1º, que autoriza a computar em dobro as áreas recebidas em casos de corte ou supressão de vegetação primária ou secundária, completando no § 1º do mesmo diploma legal, se tratar de metade da equivalente à área desmatada, excluídas as áreas de preservação permanente. Citação que não está bem clara, cuja leitura não remete a uma fácil compreensão, razão pela qual, se desejado, poderá ser requerido esclarecimentos pelas comissões permanentes.

### **III – CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 022/2020 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Orientação jurídica favorável** à sua tramitação.



Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final e para Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem Estar Social, para emissão dos respectivos Pareceres e na sequência aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber .

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 30 de abril de 2020.

Sônia Regina Sperb Molon  
Procuradora Geral  
OAB/RS 68.402