



# **Câmara Municipal de Porto Alegre**

## **PARECER PRÉVIO**

**PARECER PRÉVIO Nº 372/20**

**PROJETO DE LEI.  
DOAÇÃO COM  
ENCARGOS.  
HOSPITAL  
RESTINGA E  
EXTREMO-SUL.  
ENTE MUNICIPAL  
COMO  
DONATÁRIO.  
AUTORIZAÇÃO  
LEGISLATIVA.  
NECESSIDADE DE  
OBSERVÂNCIA  
AOS PRECEITOS  
DA LRF.  
POSSIBILIDADE  
JURÍDICA  
CONDICIONADA.**

### **I. Relatório**

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Governo Municipal, que autoriza o Município de Porto Alegre a receber em doação, com encargos, o imóvel referente ao equipamento hospitalar denominado de Hospital Restinga e Extremo-Sul.

Após apregoamento pela Mesa (0184618), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

### **II. Natureza jurídica do Parecer Prévio**

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

### III. Análise jurídica

A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 9º, inciso IV, prevê que compete ao ente municipal, no exercício da sua autonomia: *“administrar seus bens, adquirir-los e aliená-los, aceitar doações, legados e heranças e dispor sobre sua aplicação”*. E idêntico fundamento se extrai do artigo 56, inciso V, do mesmo diploma. Nesse passo, ao dispor sobre autorização para o ente municipal receber bem imóvel em doação onerosa, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I, da CF), não havendo, portanto, inconstitucionalidade formal orgânica.

Inexistente também vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, que detém competência para dispor sobre a matéria prevista no artigo 9º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.

Os contornos legais genéricos da doação, instituto típico de Direito Privado, encontram-se nos artigos 538 a 564 do Código Civil. Por definição legal, tem-se que a doação consiste no *“contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”* (art. 538 do CC). Com maior precisão terminológica, a doutrina conceitua doação como o negócio jurídico em que *“uma pessoa (doador) se obriga a transferir bens corpóreos ou incorpóreos de seu patrimônio, por liberalidade, a outrem (donatário), que simplesmente aceita ou presta um encargo”*[1]. Diz-se com mais precisão porque a doação não transfere efetivamente o bem, o que somente ocorrerá pela tradição, no caso de bens móveis (art. 1.226 do CC), ou pelo registro, no caso de imóveis (art. 1.227 do CC). Dentre as suas modalidades, destacam-se, para o que aqui interessa, a *doação pura* e a *doação modal* (com encargo). Na primeira hipótese, como facilmente se depreende, ao donatário não é imposta nenhuma contraprestação, enquanto que, na segunda, é-lhe atribuído algum ônus em favor do doador, de terceiro ou do interesse geral.

Trazendo o tema para a seara do Direito Público, a doutrina pontua que qualquer pessoa jurídica de direito público pode figurar como doadora ou donatária. Sob a perspectiva da aquisição de bens, em que a Administração assume a posição de donatária, é oportuna a lição de Diógenes Gasparini:

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, ocupando a posição de doador ou donatário[2].

Sobre o tema, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que *“os bens públicos se adquirem pelas mesmas formas previstas no direito privado (compra e venda, doação, permita etc) e mais, por formas específicas de direito público, como a desapropriação ou a determinação legal”*[3]. E José dos Santos Carvalho Filho arremata afirmando que *“é absolutamente jurídico que entidade beneficente privada faça doação de bens ao Estado ou ao Município”*[4]. Em síntese, a doação figura tanto como meio de aquisição como de alienação de bens pela Administração Pública. Pois bem.

No presente caso, em se tratando de uma doação seguida de encargo, depende ela de aquiescência pelo donatário (art. 539 do CC). E, no caso do ente municipal, o aceite deve ser revestido de formalidade especial, qual seja, a autorização legislativa, na forma do artigo 56, inciso V, da Lei Orgânica do Município, requisito que se busca atender com a presente proposição. Tal condicionante, é importante que se

diga, fundamenta-se na necessidade de o Parlamento avaliar o gravame que incidirá sobre o patrimônio público municipal.

Por oportuno, importa esclarecer que não se aplicam ao caso as disposições previstas nos artigos 17 a 19 da Lei nº 8.666/93, bem como aquelas arroladas no artigo 12 da Lei Orgânica do Município, uma vez que incidentes somente nas hipóteses em que a Administração figura como doadora.

Embora regular sob a perspectiva do Direito Administrativo e Municipal, a proposição desatende a preceitos de Direito Financeiro. Com efeito, os encargos que acompanham a doação têm por resultado o aumento da despesa pública, o que atrai a incidência da Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

No entanto, a proposição legislativa não demonstra o atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que, para a sua regular tramitação e aprovação, deve ser objeto de complementação.

Por fim, cumpre registrar que a matéria está sujeita ao quórum de aprovação por maioria absoluta, na forma do artigo 82, §1º, inciso IX, da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso I, alínea *a*, do Regimento Interno da CMPA.

#### IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que, observadas as recomendações formuladas no presente opinativo, não haverá óbice de natureza jurídica para a tramitação da proposição.

É o parecer.

[2] GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 734.

[3] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 442.

[4] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1442.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador-Geral**, em 08/12/2020, às 20:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0187411** e o código CRC **7D0B1350**.