

A aceitação de doação sem ônus pela Administração Pública

Acceptance of no-strings, or no-terms donations, by Public Administration

Maurício da Cunha Savino Filó¹

Fernanda Zeferino Casagrande²

Resumo: O presente estudo possui como objetivo analisar a problemática da aceitação de doação sem ônus pela administração pública, a fim de responder à seguinte pergunta: o ato administrativo do recebimento de doação sem ônus pela administração pública se configura em ato vinculado ou ato discricionário? Foi analisado o regime jurídico administrativista, em seus princípios e seus requisitos. Posteriormente, pesquisou-se o ato de doação, suas características e conceitos. Ao final, analisou-se a base legal que regulamenta a doação sem ônus à administração pública. Conclui-se, em linhas gerais, que deve haver uma análise prévia à doação, sendo que a justificativa motivada para a atuação do agente administrativo deve ocorrer dentro dos parâmetros jurídicos do interesse público. Utilizou-se o método de pesquisa dedutivo, em pesquisa teórica e qualitativa com emprego de material bibliográfico e documental legal.

Palavras-chave: Ato Vinculado. Ato Discricionário. Direitos Fundamentais. Interesse Público. Republicanismo.

Abstract: This study aims to analyze the issue of accepting no-strings, or no-terms donations, by public administration, in order to answer the following question: Is the administrative act by the public administration, of receiving a no-terms donation, free of charge, configured as a binding act or discretionary act? The administrative system was analyzed, in its principles and its requirements. Next, researched the act of donation, their characteristics and concepts. In the end, it was analyzed how the Legal Order regulates the donation without burden, or no-terms to the public administration. It is concluded, in general, that there must be an analysis prior to the donation, and the justification motivated for the performance of the administrative agent must occur within the legal parameters of the public interest. The deductive research method was used, in theoretical and qualitative research using bibliographic and legal documentary material.

Keywords: Bound Act. Discretionary Act. Fundamental rights. Political Institutions. Republicanism.

¹Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Santa Catarina (2018). Possui Mestrado em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos - PPGD - UNIPAC (2010), possui Graduação (2004) e Pós-Graduação lato sensu em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (IEC, 2004). Lecionou na Universidade Presidente Antônio Carlos de 2009 até 2011/1. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7436-1664>

²Bacharela em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2159-535X>

1. Introdução

A Ordem Jurídica regulamenta o âmbito de atuação da Administração Pública, de forma a prever como o agente político deverá atuar nas situações que lhe caibam gerir o patrimônio público. Entretanto, quando se tratade doações sem ônus, pode-se pensar aprioristicamente que não há dúvidas sobre a conveniência e a oportunidade de se incrementar o patrimônio público.

O presente estudo possui como objetivo adentrar a essa problemática da aceitação de doação sem ônus pela administração pública, a fim de responder à seguinte pergunta: o ato administrativo do recebimento de doação sem ônus pela Administração Pública se configura em ato vinculado ou ato discricionário?

Para isto, na primeira seção, explicar-se-ão aspectos relevantes do regime jurídico administrativista. Na segunda seção de desenvolvimento, verificar-se-á o instituto da doação enquanto forma de transmissão da propriedade. Finalmente, na terceira seção, analisar-se-á a doação à administração pública, associando os conceitos estudados anteriormente acima mencionados.

A relevância acadêmica e social deste trabalho está na constatação de que a doação à Administração Pública não é normatizada expressamente, não havendo parâmetros específicos para a aceitação ou não aceitação de doação de bens particulares.

Utilizar-se-á, neste trabalho, o método de pesquisa dedutivo, em pesquisa teórica e qualitativa, com emprego de material bibliográfico e documental legal, analisando legislação vigente, bem como doutrina pertinente ao tema.

2. Aspectos Jurídicos da Administração Pública

Considerando o que é o Direito, objetivamente, enquanto “[...] o conjunto de regras de conduta coativamente impostas pelo Estado”

(MEIRELLES, 2013, p. 37), tem-se que o Estado, encarnando os interesses públicos, necessita do direito administrativo para concretizá-los e se desenvolver (MELLO, 2013), por meio da articulação interna de seus órgãos e agentes públicos (MEIRELLES, 2013, pg. 27 e 41). Entretanto, como o direito administrativo – que disciplina os serviços públicos e regulamenta a forma de agir do agente político – encontra-se em legislações esparsas e, muitas vezes lacônicas, a prática administrativa preenche lacunas e atua “[...] como elemento informativo da doutrina” (MEIRELLES, 2013, p. 41-48).

A função administrativa é a mais difícil de ser conceituada, em razão de inúmeras atividades díspares que são desenvolvidas (MELLO, 2013). O conceito de Administração Pública, ao não ser bem delimitado, proporciona vários sentidos³. Em amplo sentido, administrar quer dizer o ato de manejar os interesses, utilizando a legislação, a moral e a finalidade do que for consentido ao amparo e conservação de outrem. A administração particular é realizada quando os interesses e os bens a serem guardados e conservados são de caráter individual; entretanto, quando esses forem de caráter geral é realizada a administração pública (MEIRELLES, 2013, p. 86). Portanto, cabe ao Direito Administrativo o exercício jurídico do Estado, sendo que a atividade social da administração pública abrange formas de intervenção, positiva e direta, em áreas sociais importantes, como educação, saúde, previdência e cultura (DI PIETRO, 2021, p. 42).

Segundo o art. 37 da CFRB/88⁴, a Administração Pública deve obedecer aos princípios da impessoalidade, eficiência, legalidade, publicidade e moralidade. Porém, há outros princípios de direito público importantes, sendo

³ Seja no direito público, ou no direito privado, os atos da administração, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 49), restringem-se a guardar, manter ter a percepção dos produtos dos bens que estão sendo administrados.

⁴O artigo 37, *caput*, da CFRB, expressa princípios que regulam todos os atos da administração pública direta e indireta, demonstrando às pessoas como os administradores agem internamente. A título de exemplo, os pareceres, prestações de contas e despesas, são arquivos e documentos públicos que podem ser vistos e analisados por qualquer cidadão, a qualquer momento, bem como podem ser feitas cópias para devidas finalidades constitucionais (MEIRELLES, 2013, p. 99; GASPARINI, 2012, p. 61).

que a lógica estatal determina a supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Este é um princípio geral e basilar do Direito, além de ser condição para sua existência, estando presente quando se é feita a lei e quando ela é aplicada pela Administração Pública em seus atos e execuções concretas (MELLO, 2013, p. 99).

O princípio da legalidade determina que a Administração Pública está atrelada a lei em todas as suas atividades, não podendo ir contra ou aparte dela, uma vez que isso acarretaria a responsabilidade do administrador e nulidade do ato administrativo (GASPARINI (2012, p. 61). A legalidade garante a deferência aos direitos dos indivíduos, pois a lei limita a atuação dos administradores, regulando e definindo seus atos, a fim de beneficiar a coletividade (DI PIETRO, 2021, p. 64). Portanto, a legalidade é o princípio fundamental para configurar o regime jurídico-administrativo, determinando que o administrador poderá apenas acrescentar sua atuação à lei para solidificar o que dela já emana (MELLO, 2013, p. 106).

O princípio da impessoalidade é também avocado como princípio da finalidade; sendo que impõe à Administração Pública praticar seus atos somente com a finalidade legal disposta e indicada nas normas, de forma expressa ou implícita⁵ (MEIRELLES, 2013, p. 95).

O princípio da moralidade está relacionado com o princípio da boa-fé objetiva, pertencente ao Direito Privado, determinando que os comportamentos dos servidores devem ser de caráter honesto, com probidade e leal às suas atribuições, normatizando a conduta social e servindo como modelo a ser seguido (MEIRELLES, 2013, p. 94).

⁵Os atos da administração, com base no princípio da finalidade, sempre terão como objetivo exato e inarredável o interesse público, servindo também para afastar a autopromoção das autoridades administrativas e/ou dos servidores públicos em suas atuações administrativas, ou no exercício de seu cargo. Qualquer ato que se afastar deste princípio e objetivo será passivo de não ser válido, motivado pelo desvio de finalidade (MEIRELLES, 2013, p. 95).

O princípio da razoabilidade dispõe que a Administração Pública, ao realizar seus atos, deve ter racionalidade em harmonia com o senso habitual de indivíduos equilibrados e respeitosos dos desígnios que desempenham. Nos processos administrativos é imprescindível observar o ajuste entre os meios e fins, não sendo permitido impor sanções, obrigações ou restrições maiores do que as indispensáveis para o atendimento do interesse geral (MEIRELLES, 2013, p. 97-111).

O princípio da eficiência exige que a administração haja com presteza e rendimento em todos os seus atos e aspectos. É um princípio moderno da Administração Pública, que não se satisfaz apenas pelo desempenho de suas funções com legalidade, mas, também, pelas consequências positivas, que atendam, *in totum*, as necessidades da população em geral (MEIRELLES, 2013, p. 102).

Por meio do princípio da segurança jurídica determinou-se que a Administração Pública, não poderá, sem notificação prévia e pública, sancionar, agravar ou denegar pretensões (MELLO, 2013, p. 128).

Encerrando os princípios eleitos para esta seção, o princípio da motivação dos atos administrativos indica que o administrador deve explicar o porquê de sua atuação, informando o que, de fato, motiva o ato e seus pressupostos jurídicos (MEIRELLES, 2013, p. 107).

Antes de se adentrar ao ato administrativo, cabe ressaltar que há uma diferenciação entre ele e os atos privados, praticados em outras relações. O ato administrativo traz em si algumas peculiaridades⁶, pois surge para colocar em prática questões de interesse público; assim, ele é privilegiado em relação aos atos típicos de relações privadas (MORAES, 2008, p. 93).

⁶Sobre atos e fatos deve-se ressaltar que Direito Civil diferencia atos e fatos; atos são imputáveis ao indivíduo enquanto que os fatos acontecem naturalmente, independentes da vontade das pessoas. Quando esses fatos produzem efeitos na esfera administrativa, tornam-se fatos administrativos (DI PIETRO, 2021, p. 199).

É indispensável o reconhecimento de que a configuração de cada ato, em si considerado, seja condicionado pela multiplicidade de desempenhos administrativos, pois o que atende às necessidades da coletividade é o conjunto de atuações da administração, ou seja, suas atividades (JUSTEN FILHO, 2016).

O ato administrativo é propulsor das funções administrativas estatais, tendo o condão de modificar, concretizar, suspender ou revogar atos jurídicos. Para ser legítimo e ter eficácia, eles devem conter os seguintes elementos de validade: a competência, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade (MORAES, 2008). As decisões tomadas pelos administradores e pelas autoridades devem obedecer aos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico (JUSTEN FILHO, 2016).

O poder discricionário⁷ se apresenta de diversas formas, sendo necessário demonstrar, em cada caso, que é possível a interferência discricionária. A intensidade desta prática ocorre em razão da extensão da autonomia atribuída ao administrador para o ato em questão. Isso não quer dizer que a lei é falha, mas sim que a discricionariedade é um meio legal de solução para as dificuldades causadas pelas lacunas legais, pois não há como o legislador prever todos os tipos de eventualidades e conflitos (JUSTEN FILHO, 2016). Portanto, as atuações da Administração Pública podem estar vinculadas, ou também podem ser discricionárias, quando se abre margem para interpretação dentro dos parâmetros da conveniência e da oportunidade.

3. Considerações a Respeito do Instituto da Doação

Segundo Gonçalves (2019, p. 23), o contrato é a modalidade mais típica e relevante de obrigação, em razão de seus inúmeros tipos e suas repercussões

⁷ Conforme Gasparini (2012, p. 150) a discricionariedade é “a atuação da Administração Pública em que a lei lhe permite certa margem de liberdade para decidir diante de uma situação concreta e como toda e qualquer atividade administrativa, deve ser exercida com sujeição à lei”.

no ordenamento jurídico; neste sentido, ressalta que a fonte de obrigação “[...] é o fato que lhe dá origem. Os fatos humanos que o Código Civil brasileiro considera geradores de obrigação são: a) os contratos; b) as declarações unilaterais da vontade; e c) os atos ilícitos, dolosos e culposos.”. Os contratos partem da autonomia da vontade das partes, produzindo finalidades jurídicas, que criam, alteram ou põe fim a direitos e obrigações, gerando obrigações negociais que nem sempre alcançam todos os contratantes (COELHO, 2010, p. 32 e 35).

O antigo Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916) considerava a doação como: “[...] o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra, que os aceita”. O Código Civil de 2002 prevê a doação no art. 538, quando se lê “considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra” (BRASIL, 2002).

Não obstante a letra da lei em 2002, o consentimento é um requisito tão necessário quanto a capacidade das partes contratantes, sendo que:

Dentro do conceito contratualista, a doação requer o acordo ou a manifestação convergente das vontades do doador e do donatário. Mas a lei não perde de vista a sua essência liberal, e, por amor a esta, entende conveniente enunciar alguns princípios que visam a facilitar sua realização, e constituem modalidades peculiares à doação. Assim é que este contrato pode formar-se pelo consentimento expresso, tácito, presumido ou ficto. (PEREIRA, 2020, p. 147)

Conforme Rizzardo (2020) a bilateralidade está restrita à construção do ato jurídico. O contrato de doação pode ser classificado por sua gratuidade, não prevendo contraprestação e gerando benefícios apenas para o donatário, havendo o caráter de liberalidade, ou seja, *oanimus donandi*. O contrato expresso configura-se apenas em título de transferência, que ocorre com a tradição do bem ou da coisa doada.

Haja vista que doação é uma espécie de contrato⁸, sabe-se que o aparelho contratual é guiado e restrito ao patrimônio e à esfera pessoal dos pactuantes. O Código Civil de 2002 incorporou e externalizou princípios sobre essa matéria, como, p. e., os princípios da boa-fé objetiva, (art. 422), da função social do contrato (art. 421) e do equilíbrio econômico do contrato (art. 478), além de outros, basilares, conforme se verificará a seguir (THEODORO JUNIOR, 2014).

O princípio da boa-fé objetiva determina que não é somente o acordo de vontade entre as partes que impõe empenhos aos pactuantes. As partes devem respeitar, tanto no decorrer do contrato, até sua conclusão, os princípios da boa-fé e da probidade (art. 422). Essas obrigações são chamadas de deveres acessórios, ou seja, são obrigações vinculadas além do que foi criado no acordo pactuado: mesmo não estando expressas no contrato, devem ser cumpridas pelas partes (THEODORO JUNIOR, 2014).

O princípio da função social do contrato⁹, disposto no art. 421 do Código Civil, segundo Theodoro Júnior (2004, p. 12), diz que “a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato”. Também passou a figurar como princípio contratual a justiça e a solidariedade social, pois a atuação da autonomia privada deve ser norteadas não somente pelo interesse particular, mas também pelas consequências e utilidade que repercute nos interesses gerais da sociedade (THEODORO JUNIOR, 2014).

⁸Há uma constante busca de novos entendimentos sobre o contrato para que este seja cada vez um melhor mecanismo para se alcançar a justiça social, que é o que se faz através dos princípios da proporcionalidade, da repulsa ao abuso e do equilíbrio⁸. Entretanto, ainda permanece sendo o acordo de vontade entre as partes um “elemento subjetivo essencial do contrato, sem o qual ele não poderia sequer existir, e que lhe dá sua função primordial nas relações sociais”, palavras estas de Humberto Theodoro Júnior (2002, p. 05).

⁹Para nosso ordenamento jurídico, este princípio possui um conteúdo indeterminado, não podendo ser delimitado, compreendido na medida em que “lhe reconhecemos o precípua efeito de impor limites à liberdade de contratar, em prol do bem comum” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2014, p. 84).

Está presente na Constituição Federal de 1988, em seu art. 170, III, o princípio constitucional da função social da propriedade, que pode interferir na parte dinâmica da economia (LEITE, 2015).

Como vimos, é fácil instituir uma conceitualização de doação; porém, pode ser difícil delinear precisamente os limites e parâmetros desta relação jurídica, uma vez que nem todo ato gratuito é doação (VENOSA, 2020). Do conceito¹⁰ legal supra, destacam-se o *animus donandi*, que nada mais é do que a intenção de fazer a doação para o patrimônio do outro, por espontânea vontade, e, por fim, a aceitação deste que caracteriza ato bilateral.

Conforme Rizzardo (2020), a doação compreende algumas espécies, sendo, as que se sobressaem, doação pura, modal ou com encargo, também chamada de doação onerosa, doação remuneratória de serviços prestados, doação em contemplação de merecimento, doação condicional, dentre outras.

Os principais elementos da doação podem se sintetizar em dois: 1) o *animus donandi*, o elemento subjetivo, que é a pretensão em praticar o ato livremente, feito pelo doador, e 2) a transferência do bem, o elemento objetivo, que conseqüentemente leva a atenuação do patrimônio de quem pratica a doação (GONÇALVES, 2019, p. 279). É essencial que seja demonstrada a vontade da parte em doar livremente qual deve seguir junto com a responsabilidade do contratante, de acordo com os preceitos do Ordenamento Jurídico (LEITE, 2015).

Em um comentário ao art. 1.165 do antigo Código Civil de 1916, Clóvis Beviláqua, afirmou o *animus donandi* da doação “não está na intenção de enriquecer o donatário (Savigny), nem nos motivos finalísticos do ato (Becker), mas na liberalidade, elemento subjetivo pessoal do agente, ora

¹⁰A doação nada mais é do que um negócio jurídico gratuito, unilateral e formal que cessam direitos, e trazem benefícios apenas à parte que recebe. São evidentes os elementos subjetivos e objetivos. O subjetivo é enfatizado pela livre intenção de doar, já o objetivo, é a redução do patrimônio de quem irá doar (VENOSA, 2020, p. 109).

beneficente, ora generosa, ora expressão de estima ou apreço (*apud* Gonçalves, 2019, p. 298).

Em contrapartida, aceitar é essencial para que a doação se concretize. Como verificado, esse aceite pode ser tácito, expresse, ficto ou presumido. O aceite tácito ocorre quando o comportamento do donatário demonstra sua concordância com o ato da doação, como, p.e., nos casos em que o donatário promove a regularização ou o registro, em seu nome, do que lhe foi doado. A forma expressa¹¹ é a pactuada no próprio contrato, ou seja, o donatário formaliza que aceita o benefício. Este aceite pode ser feito posteriormente, não precisando ser expresse no mesmo ato da doação (Gonçalves, 2019).

Em tempos antigos, alguns juristas afirmaram que a doação não era um contrato, mas tão somente uma liberalidade. Porém, a doação é uma forma de contrato, que deve ser realizada de forma gratuita, na essência, mas pode ser onerosa quando dotada de encargos.

4. Doação de Bens para a Administração Pública

Como visto anteriormente, a doação de bens é um contrato entre as partes que beneficia o donatário, ou seja, do particular que recebe algo. Na esfera da pública ela pode se configurar, quando o doador oferece bens, serviços ou favores. Entretanto, contrato de doação, na esfera administrativa, não deve ser mais visto como um contrato entre duas partes, pois envolve doador e o Estado.

Segundo Theodoro Junior¹² (2014, p.15), a eficácia dos contratos “no tocante às obrigações contratuais, é sempre relativa, mas sua oponibilidade é absoluta, quando em jogo interesses de terceiros, ou da comunidade”.

¹¹A doação deve ser feita por escrito, a princípio. Nos casos de bem imóvel, é imprescindível a escritura pública, conforme o artigo 108, do Código Civil, quando em bem acima de trinta salários mínimos. Já nos mais baratos, pode-se optar por além da ante citada, o instrumento particular (COELHO, 2007, p. 222).

¹²“O contrato, enfim, não pode ser visto então, como situação entre os contratantes, uma vez que sua convenção tem que respeitar os interesses de todos, que é onde ele surtirá efeito” (THEODORO JÚNIOR, 2019, p. 14). Deve-se, portanto, obedecer à ideia de justiça social, uma

Não há norma expressa de como deve ser feita a doação para a Administração Pública em específico. É livre aos municípios e estados a regulamentação desta através de sua lei orgânica municipal, ou norma estadual. Porém, observa-se que não há regulamentações específicas sobre a doação de bens de particulares para a Administração Pública.

Parece claro que a doação deve ser recebida nos padrões dos princípios do Direito Administrativo e seguindo a lógica contratual; entretanto, ao não se ter critérios e formalidades bem definidas para esse ato administrativo, torna-se difícil saber como doações desta natureza são realizadas em casos concretos.

Por exemplo, o administrador pode se utilizar do poder discricionário para aceitar bens doados ao setor público por interesses particulares, sem justificar devidamente o interesse público no que está sendo adquirido, não atraindo maior fiscalização de como será feita a doação, nem de seus porquês. Essa fundamentação, normalmente, ocorreria, em sentido inverso, nos casos de recusa¹³.

A princípio, toda alienação de bem público deve ser regida por lei expressa e deve ser avaliada perante os critérios do Direito Administrativo e do Direito Civil. Neste sentido, Di Pietro¹⁴ (2014, p. 233), entende que a discricionariedade anteriormente mencionada nos atos dos agentes administrativos não é apenas a liberdade de atuação conforme suas meras convicções, mas sim a liberdade de atuação delimitada pelo Direito, pela legislação. Destarte, mesmo havendo caráter discricionário na atuação do

vez que deve-se “superar o individualismo jurídico em favor dos interesses sociais” (THEODORO JÚNIOR, 2019, p. 14).

¹³A recusa assim como o aceite deve também ser analisada, uma vez que não há parâmetros expressos para o aceite, assim não há também para o não aceite.

¹⁴Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 233), completa dizendo que mesmo existindo vários princípios e teorias no Direito Administrativo, não há nada, em algumas situações, que de fato comprove em termos a atuação do agente administrativo diversa da finalidade que este diz ter. Um exemplo disso é a teoria do desvio do poder, que incorporaram a ideia de moral e legalidade, com finalidade de não dar eficácia e validade aos atos que forem praticados com destinação diversa a justificada pelo agente. Entretanto, há uma grande dificuldade em apontar estas destinações de imediato.

administrador, é sempre necessário ver se a atuação está correspondida com o Direito em uma totalidade, seus princípios e reservas, além da visão literal da lei.

Assim como no direito privado, na seara administrativa deve-se observar a real intenção do ato, neste caso, do porquê da aceitação ou recusa do bem, o que acaba ligando a intenção do agente administrativo, diretamente à moralidade (DI PIETRO, 2012, p. 148).

Em âmbito municipal, como exemplo disso, há a lei orgânica do município de Florianópolis, Santa Catarina, que externa:

Art. 14: A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas, sob pena de nulidade: I - quanto a imóveis, dependerá de autorização legislativa e licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: a) doação permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo; b) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X, do art. 24 da Lei nº 8.666/93; c) doação em pagamento; (FLORIANÓPOLIS, 2015).

Observando toda a redação da lei, há uma única aparição do termo *doação*, possibilitando atuação discricionária, o que pode acarretar desvio de finalidade. Para se evitar isso, não necessitando autorização legislativa, deve-se justificar que não configurará improbidade aceitar o bem. Para recusar uma doação, o agente político não pode verificar nenhuma obrigação vindoura, que prejudique o patrimônio público.

Em busca de regulamentação que fosse possível inserir a questão de doação para entes públicos, encontra-se a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014¹⁵, que se aproxima bastante de uma regulamentação sobre doação

¹⁵Com redação alterada pela Lei nº 13.204, de 2015: “Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”. (BRASIL, 2015b).

envolvendo entes públicos, podendo ser usada de certas formas para gerir este ato, uma vez que trata de parcerias voluntárias com a administração pública. Todavia, a mesma não é aplicável a transferências voluntárias.

No artigo 5º, dessa lei, é ressaltado que deve haver a devida transparência dos recursos e do interesse público na aceitação ou recusa da doação. Todos devem estar a par da (in)existência de interesse público e de suas consequências. O doador também deve informar a causa e o seu interesse em doar bens ou se serviços, permitindo verificar se há interesse social e motivar para o aceite da Administração Pública.

Quando não há regulamentação específica, o caráter discricionário está presente, a fim de que o administrador haja de acordo com os princípios constitucionais e não de acordo com suas próprias convicções pessoais, sob pena de se configurarem improbidade administrativa,

Para fins de cotejamento, a Lei Estadual, de Santa Catarina, nº 5.704, de 28 de maio de 1980, publicada em 11 de junho de 1980, que “dispõe sobre aquisição, alienação e utilização de bens imóveis, nos casos que especifica, e estabelece outras providências”, relata brevemente em seu art. 1º sobre a aquisição de bens imóveis pela Administração Pública, que poderá se realizar por permuta, por compra e por doação, porém deve o ato ser precedido de justificativa, decreto autorizando a prática e avaliação (SANTA CATARINA, 1980).

Nada fala dos critérios deste ato, quais os motivos para o aceite/recusa, ainda sim, mesmo como nas leis anteriores que dispõem sobre os parâmetros dos atos administrativos, dentre outros, esta não regulamenta, e ainda deixa a margem para a atuação do administrador, e do doador por seus motivos e conveniências. No parágrafo único, há previsão de que a “aquisição por doação não sujeita a encargo é dispensada a avaliação”. Ou seja, pressupõem-se que somente haverão benefícios para a administração pública.

Nesse contexto, cabe recordar o caso do Aeroporto de Guarulhos. Em 1940, uma família era proprietária do imóvel onde hoje se encontra o aeroporto

de Guarulhos. Foi efetuada doação para a União desse terreno, que possui 9.720.582,65m², com finalidade de garantir a segurança nacional, servindo ao interesse público (AGU, 2021). Uma vez que a área passou a ser utilizada para fins comerciais e econômicos, fora do que teria sido pactuado no contrato, os herdeiros ingressaram judicialmente para rescindir o contrato, ou receber a quantia válida pela área, pagamento que deveria ser efetuado pela União. Alega-se que desvirtuou-se a real finalidade da doação, ou seja, do benefício direto à população pactuado no sentido da segurança nacional¹⁶, que foi substituído pelo interesse particular e econômico (GUARULHOS, 2015).

3. Conclusão

A Administração Pública é regida pela qualidade de seus atos, podendo sê-los de forma vinculada ou discricionária, desde que realizados de acordo com o Regime Jurídico do Direito Administrativo.

As pessoas possuem o direito de dispor seus bens livremente, no entanto, não há doação se não houver aceitação da outra parte, por mais que o doador queira doar é imprescindível a aceitação do donatário, e como em todos os ramos jurídicos, os princípios são importantíssimos para nortear e produzir efeitos válidos. Sendo assim, a doação é um ato livre entre as partes, podendo esta ser feita de várias formas e modalidades, bem como em várias situações e circunstâncias, desde que obedecendo aos preceitos legais e agindo de acordo com a norma e princípios pertinentes.

A regulamentação do recebimento da doação sem ônus pela administração pública é deveras esparsa, sendo necessária a interpretação hermenêutica das normas (princípios e regras) do regime jurídico administrativo para se respeitar o interesse público.

¹⁶Para fins de contraponto, pode-se considerar os aeroportos como de importância estratégica permanente para a proteção do território nacional.

Considerando a problemática apresentada conclui-se que a aceitação da doação de bens pela Administração Pública deve ser vista como ato administrativo vinculado, no sentido de obrigar o administrador público a revelar o motivo da aceitação e proteger o patrimônio público de desvios de finalidade.

Referências

- AGU, Advocacia-Geral da União. **Justiça emprega tese da AGU para afastar ação que pedia a devolução da área do Aeroporto de Guarulhos à família Guinle**. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/302565. Acesso em: 20 jan de 2022.
- BRASIL, 2015. **Código civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 20 jan de 2022.
- BRASIL, 2014. **Lei Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso em: 20 jan de 2022.
- BRASIL, 1992. **Lei Nº 8.429, DE 02 DE JUNHO DE 1992**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 20 jan de 2022.
- BRASIL, 2005. **Projeto Lei Nº 5.948 DE 2005**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=342352&filename=PL+5948/2005. Acesso em: 20 jan de 2022.
- COELHO, Fábio Ulhoa **Curso de Direito Civil**. 2ª ed. vol 3. São Paulo: Saraiva, 2010.
- COELHO, Fábio Ulhoa. **Contratos**. 4 ed. vol. 3. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34. Rio de Janeiro Forense 2021
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- FLORIANÓPOLIS, 2015. **Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC**. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/lei-organica-florianopolis-sc>. Acesso em 06 de maio de 2021.
- GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**, v. 3 contratos e atos unilaterais. 17. São Paulo Saraiva 2019.
- GUARULHOS. **Família Guinle entra com ação pela devolução do terreno do Aeroporto de Guarulhos**. Disponível em: <http://www.guarulhosweb.com.br/noticia.php?nr=59391>. Acesso em 04 de junho de 2021.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Dêlcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MORAES, Isaias Fonseca. **Manual de Direito Administrativo**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2008.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de direito civil**, v. 1 introdução ao direito civil, teoria geral de direito civil. 33. Rio de Janeiro Forense 2020.

RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos**. 19. Rio de Janeiro Forense, 2020.

SANTA CATARINA, 1980. **Lei nº 5.704, de 28 de maio de 1980**. Disponível em: http://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/1980/lei_80_5704.htm. Acesso em: 20 jan de 2022.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Contratos de colaboração empresarial**. Rio de Janeiro Forense 2019.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: contratos**. - 20. ed. - São Paulo: Atlas, 2020.

Artigo recebido em: 10/02/2022.

Aceito para publicação em: 07/06/2023.