

## **CONSULTORIA JURIDICA – UNESP**

<b>Requerente</b>	Câmara Municipal de Mogi Mirim – SP
<b>Assunto</b>	Análise do Projeto de Lei n.º 052/2026, de autoria do Prefeito Municipal Dr. Paulo de Oliveira e Silva (Mensagem n.º 026/26), que autoriza o Município de Mogi Mirim, pelo Poder Executivo, a receber por doação área de terreno de propriedade da empresa JK Ville Empreendimento – SPE Ltda.

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação de parecer jurídico formulada pelo Vereador Wagner Ricardo Pereira, por meio de seu assessor parlamentar, acerca do Projeto de Lei n.º 052/2026, encaminhado à Câmara Municipal de Mogi Mirim pelo Prefeito Dr. Paulo de Oliveira e Silva, por meio da Mensagem n.º 026/26, de 14 de maio de 2026, com pedido de apreciação em regime de urgência, nos termos do art. 54 da Lei Orgânica do Município.

A proposição tem por objeto autorizar o Município de Mogi Mirim, pelo Poder Executivo, a receber, na forma de doação, área de terreno denominada Lote 5, com 1.432,96 m<sup>2</sup> (mil quatrocentos e trinta e dois metros quadrados e noventa e seis centímetros quadrados), situada na Avenida 22 de Outubro, Bairro Aguardente do Reino, desta cidade, inscrita no Cadastro Técnico Municipal sob n.º 53.05.89.0509.001, objeto da Matrícula n.º 119.786 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Mogi Mirim, de propriedade da empresa JK Ville Empreendimento – SPE Ltda., inscrita no CNPJ n.º 52.471.862/0001-04.

Segundo a Mensagem n.º 026/26, a doação destina-se a regularizar a titularidade de área já utilizada pelo Município na duplicação da Rodovia Dep. Nagib Chaib, constituindo, ao mesmo tempo, contrapartida social ajustada consensualmente por ocasião da aprovação do empreendimento "Condomínio JK Ville", conforme expressamente consignado no Alvará para Início de Obra n.º 0709/2024.

O art. 3.º do projeto estabelece que todas as despesas de formalização da doação – incluindo emolumentos, tributos, lavratura da escritura pública e registro de imóveis – correrão integralmente por conta da empresa doadora. O imóvel tem valor venal cadastral de R\$ 472.876,80, conforme Boletim de Cadastro Imobiliário de maio de 2026, e será destinado, nos termos do art. 2.º do projeto, à posterior anexação à área do Cemitério Municipal.

O processo administrativo está instruído com a manifestação formal de intenção de doação subscrita pelos representantes da empresa (ofício de 13.05.2026), o Memorial Descritivo e planta do imóvel elaborados pela Secretaria de Planejamento e Urbanismo, o Despacho n.º 1048/2026 do Secretário de Planejamento e o Despacho n.º 56/2026 da Diretora de Expediente e Legislação, regularmente incluídos no Processo n.º 001047.000109/2026-11. O projeto foi encaminhado às Comissões de Justiça e Redação, de Obras, Serviços Públicos e Atividades Municipais e de Finanças e Orçamento.

A consulta formulada ao presente parecer abrange cinco pontos: (i) competência de iniciativa; (ii) impacto orçamentário-financeiro; (iii) atendimento dos requisitos legais e constitucionais para incorporação ao patrimônio público; (iv) suficiência do fundamento urbanístico e legal da contrapartida social; e (v) regulamentação das diretrizes para implementação da lei.

Apresentados os elementos fáticos e procedimentais, passa-se à análise jurídica.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### *2.1 – Da Competência de Iniciativa*

A autorização legislativa para que o Poder Executivo receba bens imóveis por doação é matéria de iniciativa do Executivo Municipal. A gestão do patrimônio imobiliário público – incluindo a aquisição, incorporação e destinação de bens – é atividade típica da Administração, cujo impulso legislativo foi reservado pela Constituição Federal ao Executivo, nos termos do art. 61, §1.º, II, e, e do art. 29, c.c. art. 30, I, da CF.

Esse entendimento é corroborado pela Lei Orgânica de Mogi Mirim, que em seu artigo 12, X, submete à autorização legislativa a utilização e alienação de bens municipais imóveis, sendo a aceitação de doação hipótese análoga de incorporação patrimonial. A matéria não comporta iniciativa parlamentar, por envolver ato típico de gestão da Administração Pública.

No caso concreto, a iniciativa foi regularmente exercida pelo Prefeito Municipal Dr. Paulo de Oliveira e Silva, por meio da Mensagem n.º 026/26, com pedido de urgência formulado em ofício específico nos termos do art. 54 da Lei Orgânica, atendendo rigorosamente à sistemática constitucional e orgânica vigente. Não se verifica, portanto, qualquer vício de iniciativa.

### *2.2 – Dos Requisitos Legais para Incorporação ao Patrimônio Público*

A incorporação de bem imóvel ao patrimônio municipal por doação exige, cumulativamente: (i) prévia autorização legislativa; (ii) identificação precisa do bem; (iii) destinação pública do imóvel; e (iv) formalização por escritura pública registrada em cartório.

A exigência de autorização legislativa prévia para que o Poder Executivo municipal aceite doação de bem imóvel decorre diretamente do princípio da legalidade administrativa (CF, art. 37, caput) e da competência legislativa municipal sobre bens imóveis próprios, sendo entendimento pacífico na jurisprudência dos Tribunais de Justiça e na doutrina de Direito Administrativo que atos de incorporação patrimonial dessa natureza não podem ser praticados sem prévia aquiescência do Poder Legislativo.

O projeto atende a esses requisitos.

A autorização legislativa é o próprio objeto da lei em análise. A identificação do imóvel está rigorosamente detalhada no parágrafo único do art. 1.º, com a descrição de azimutes, distâncias, confrontações e a referência à Matrícula n.º 119.786 do Registro de Imóveis, em conformidade com o Memorial Descritivo elaborado pela Secretaria de Planejamento e Urbanismo. A destinação pública está expressa no art. 2.º, que prevê a posterior anexação à área do Cemitério Municipal — uso público devidamente justificado e vinculado ao interesse coletivo. Por fim, o art. 3.º atribui à empresa doadora a responsabilidade integral pela lavratura da escritura pública e pelo competente registro perante o Cartório de Registro de Imóveis.

Merece, contudo, registro pontual uma inconsistência na narrativa da Mensagem n.º 026/26, que apresenta dupla justificativa para a doação: de um lado, afirma que a área está "em domínio pleno do Município há mais de 20 anos, utilizada na duplicação da Rodovia Dep. Nagib Chaib"; de outro, o art. 2.º do projeto a qualifica como "contrapartida social" do empreendimento JK Ville.

A análise do processo administrativo revela que o lote foi desmembrado e matriculado em nome da JK Ville em 02 de fevereiro de 2024 (Matrícula n.º 119.786), após o desmembramento do lote original, sendo formalmente de propriedade da empresa. A referência ao uso histórico pelo Município pode dizer respeito ao terreno fisicamente utilizado para a duplicação viária, cuja regularização de titularidade é efetivada por meio desta doação. Embora não haja contradição jurídica intransponível, recomenda-se que a escritura pública e os documentos registrares explicitem com precisão o título aquisitivo, a fim de evitar impugnações futuras quanto à natureza da incorporação patrimonial.

### *2.3 – Da Contrapartida Social: Fundamento Urbanístico e Legal*

A exigência de contrapartida social como condição para a concessão de alvará de construção ou licença de empreendimento possui fundamento constitucional e infraconstitucional sólido.

A Constituição Federal, no art. 182, §2.º, assegura que a propriedade urbana cumpre sua função social nos termos definidos no Plano Diretor, e o art. 30, VIII, atribui ao Município competência para promover o adequado ordenamento territorial.

No plano infraconstitucional, o Estatuto da Cidade — Lei n.º 10.257/2001 — prevê expressamente instrumentos de contrapartida urbanística, como o direito de superfície (art. 21), a outorga onerosa do direito de construir (arts. 28 a 31) e as operações urbanas consorciadas (arts. 32 a 34), que autorizam o Município a exigir benefícios concretos à coletividade em troca de licenças e autorizações urbanísticas.

Impõe-se, todavia, registrar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por seu Órgão Especial, declarou inconstitucional, no Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0028388-73.2024.8.26.0000 (rel. Des. Fábio Gouvêa, j. 26.02.2025), exigência denominada "contrapartida social" consistente em pagamento financeiro imposto unilateralmente a um único loteador, por lei municipal específica, sem previsão legal prévia de caráter geral e sem respaldo em Plano Diretor, por afronta aos princípios da legalidade, da igualdade, da propriedade e da livre iniciativa (CF, arts. 5.º, II e caput, 37, 170 e 182).

O precedente, contudo, não alcança a situação fática do PL 52/2026, sendo dela juridicamente distinguível por quatro razões. Primeiro, a contrapartida examinada naquele incidente era de natureza financeira — cobrança em UFESPs por lote —, ao passo que a ora analisada consiste em doação de bem imóvel, categoria que não se confunde com outorga onerosa do direito de construir nem tampouco com tributo ou encargo pecuniário.

Segundo, a doação foi ajustada consensualmente entre o empreendedor e a Secretaria de Obras e Habitação Popular antes da emissão do alvará, com expressa anuência da empresa, afastando qualquer imposição unilateral ou surpresa; ao contrário, no caso de Guapiaçu a obrigação foi criada por lei sem prévio ajuste.

Terceiro, a contrapartida está registrada no próprio Alvará de Início de Obra n.º 0709/2024, o que afasta o atributo de imprevisibilidade que o Órgão Especial reputou como determinante para a declaração de inconstitucionalidade.

Quarto, a empresa formalizou voluntariamente a intenção de doação por ofício subscrito por três representantes com assinatura digital, reforçando o caráter bilateral e negocial do ato. O próprio voto condutor ressaltou que a inconstitucionalidade não nega ao Município "a competência para legislar sobre a organização urbanística de seu território", mas veda em si "imprevisíveis contrapartidas financeiras casuísticas" — nenhum desses atributos, *a priori*, está presente no caso em exame

#### 2.4 — Do Impacto Orçamentário-Financeiro

A Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 16, I e II, exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação com o orçamento vigente quando a proposição criar, expandir ou aperfeiçoar ação governamental que acarrete despesa.

No presente caso, não há geração de despesa para o erário: a doação é recebida gratuitamente pelo Município, e o art. 3.º do projeto atribui à empresa doadora a responsabilidade integral por todos os custos de formalização — escritura, emolumentos cartórios, tributos e registro. O recebimento de bem imóvel a título gratuito não se enquadra no conceito de "ação governamental que acarrete despesa" para fins de incidência do art. 16 da LRF.

### *2.5 — Da Regulamentação e das Diretrizes para Implementação*

O projeto, embora sucinto em seus quatro artigos, é suficiente para autorizar o aceite da doação. A regulamentação complementar necessária para a plena implementação da lei deverá ser promovida pelo Poder Executivo em dois momentos subsequentes à promulgação, através dos devidos registros e destinação para formalizar a afetação proposta no art. 2º.

No plano registral, o Executivo deverá promover a lavratura da escritura pública de doação, com base na autorização legislativa ora concedida, e efetuar o competente registro da transferência de propriedade perante o Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Mogi Mirim, encerrando o ciclo formal de incorporação patrimonial.

No plano administrativo, deverá ser editado ato de destinação específica — decreto ou portaria — para formalizar a afetação da área à finalidade de expansão do Cemitério Municipal, conforme previsto no art. 2.º do projeto e nos despachos instruídos no processo administrativo.

## **III — PARECER**

Ante o exposto, opina-se que o Projeto de Lei n.º 052/2026 encontra amparo constitucional e infraconstitucional. A competência de iniciativa é privativa do Prefeito Municipal, nos termos do art. 61, §1.º, II, e, da Constituição Federal, c.c. art. 30, I, e art. 6.º, VIII, da Lei Orgânica de Mogi Mirim, exigência atendida com regularidade pela Mensagem n.º 026/26. A doação atende aos requisitos de identificação precisa do bem, destinação pública expressamente prevista e comprometimento da empresa doadora com todos os encargos de formalização, estando em conformidade com a jurisprudência. A contrapartida social é legítima e possui fundamento urbanístico nos arts. 28 a 34 do Estatuto da Cidade e no art. 182, §2.º, da Constituição Federal, tendo sido ajustada consensualmente antes da emissão do alvará e documentada em ofício formal subscrito pelos representantes da empresa.

O presente parecer não tem caráter vinculativo, sendo de natureza meramente opinativa, respeitando-se qualquer outro entendimento porventura existente sobre o caso em análise. A decisão deve ser única e exclusivamente desta Casa de Leis, que terá a apreciação e decisão final, por meio do livre convencimento de cada Edil legitimamente escolhido pela população deste Município através do sufrágio popular.



*Consultoria Jurídica – UNESP, 26 de maio de 2026.*

*Ricardo Cardoso de Barros  
OAB/SP 369.777*