

CONSULTA/0157/2026/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

### **EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de lei – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Doação de bem imóvel - Revogação de artigo específico sobre encargos – Cumprimento dos encargos - Considerações gerais.**

### **CONSULTA:**

*"Encaminho para análise o Projeto de Lei N° 30/2026, que "REVOGA O ART. 2º DA LEI MUNICIPAL N° 5.884, DE 16 DE MARÇO DE 2017."*

*Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:*

*Competência de iniciativa.*

*Adequação ao Código Civil (doação)*

*precedentes administrativos semelhantes*

*Há risco de enriquecimento privado indevido*

*A reversão ainda é juridicamente possível?*

*Impacto da proposta ao Município.*

*Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.*

*Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto.”*

### **ANÁLISE JURÍDICA:**

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da **competência** e da **iniciativa**.

Dessa forma, a presente consulta apresentará ponderações acerca da constitucionalidade do respectivo projeto de lei somente sobre esses aspectos.

Os artigos 2º e seguintes, da Lei municipal nº 2.475/93, estabelecem:

“Art. 2º - Obriga-se a firma donatária a construir o prédio no terreno doado, com início das obras e serviços dentro do prazo de 06 (seis) meses e concluí-las, já para o pleno funcionamento da empresa, em 02 (dois) anos, contados num e noutro, da publicação da presente Lei, sob pena de revogação deste ato, com a reintegração do imóvel e benfeitorias ao Patrimônio Municipal, sem qualquer direito indenizatório ou retenção pelas benfeitorias introduzidas, nos termos do art. 110, I, letra ‘a’, da vigente Lei Orgânica do Município.

Art. 3º - A escritura definitiva do imóvel, só será outorgada à donatária, uma vez cumpridas as exigências constantes na presente Lei, ficando ainda,

condicionada ao final do processo expropriatório que move o Município contra SYLVIO ZAFFARINI e 'Outros.

Art. 4º - A transferência do imóvel, a qualquer título, pela donatária, só será possível mediante autorização Legislativa”.

Por sua vez, o art. 2º, da Lei nº 5.884/17, estabelece: “Inobstante a transferência de titularidade da área de que trata esta Lei, a finalidade do imóvel deve ser mantida, e sua alienação, a que título for, dependerá de autorização legislativa, sob pena de revogação pura e simples deste ato e reversão do imóvel ao patrimônio público municipal, sem prejuízo das demais penalidades legais”.

O **Projeto de Lei nº 030/2026** trata especificamente da revogação do art. 2º, da Lei nº 5.884/17.

Pois bem, conforme sabido, os Municípios possuem competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”, de acordo com o disposto no art. 30, inc. I, da Constituição Federal.

A locução “interesse local” estabelecida pela Constituição Federal delimita a competência legislativa dos Municípios.

Regina Maria Macedo Nery Ferrari anota que “[...] a lei municipal deve prevalecer em todas as matérias que demonstrem interessar apenas ou preponderantemente à comuna, e, conseqüentemente, a lei federal ou estadual que venha a violar este campo de autonomia do Município incorrerá em inconstitucionalidade, por desatender à repartição de competências prevista na Lei Maior do Estado brasileiro.

Ressalte-se, por oportuno, que interesse local não quer dizer interesse único e privativo dos Municípios. Não há interesse local que também não seja reflexamente da União e dos Estados-Membros, como não há interesse nacional ou

regional que não se reflita nos Municípios, como parte integrante de uma realidade maior que é a Federação brasileira” (cf. *in* *Direito Municipal*, 5ª ed., Fórum, Belo Horizonte, 2018, p. 108).

E prossegue:

“O Município não pode dispor sobre o conteúdo de matérias de competência do Estado ou da União, mas pode e deve reger ‘aspectos externos’ a elas para disciplinar seu desempenho de forma compatível com a vida local, ou seja, a concretização de tais matérias projetará efeitos no meio onde se realiza, daí a necessidade de disciplinar esses efeitos de forma a não perturbar a vida comunitária local, sem invadir conteúdo da própria atividade” (cf. *in* ob. cit., p. 108).

Regina Maria Macedo Nery Ferrari arremata:

“A identificação do âmbito do interesse local é que vai definir a competência sobre a matéria, o que será determinado casuisticamente, sucumbindo, nestes casos, a competência estadual e federal. Porém, havendo entrecchoque de competências dos entes federativos e improcedendo a alegação de interesse local, não pode ser definida a competência como do Município, sob pena de inconstitucionalidade” (cf. *in* ob. cit., p. 109).

Segundo Vanêsa Buzelato Prestes,

“O que identifica o interesse local é a circunstância do direito a ser protegido no universo do município. A característica cultural, demográfica, geográfica, topográfica, climática, geológica, econômica, política – entre outros – é que indicará o interesse local a ser protegido” (cf. *in* *Comentários à Constituição do Brasil*, 2ª ed. Saraiva, São Paulo, 2018, p. 847).

José Afonso da Silva também ensina:

“A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:

(a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria;

(b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;

(c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;

(d) capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local).

Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidades de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração)" (cf. *in Curso de Direito Constitucional Positivo*, 45ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 652 e p. 653).

Na sempre atual lição de Hely Lopes Meirelles, "Ao Município incumbe a administração de seus bens, no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo que é seu interesse local (art. 30, I)" (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 23ª ed., Malheiros, São Paulo, 2026, p. 290). Dentre os poderes atribuídos aos Municípios existe o "poder de oneração e de disponibilidade" (cf. Hely Lopes Meirelles, *in ob. cit.*, p. 290).

Portanto, o Município possui competência legislativa para tratar dos seus próprios bens públicos. O **Projeto de Lei nº 030/2026** respeita a repartição constitucional de competências legislativas.

Também **não há vício de iniciativa** em relação à propositura de origem no Poder Executivo que veicule sobre a alienação dos bens públicos municipais ou cláusulas acessórias. A administração dos bens municipais compete ao Prefeito Municipal. Nesse sentido, ensina de Hely Lopes Meirelles, *in verbis*: “Cabe ao prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência do presidente da Câmara quanto aos utilizados nos serviços da Edilidade; [...]” (cf. *in ob. cit.*, p. 292).

Dessa forma, concluímos por tópicos:

**1)** Há competência do Município para legislar sobre os próprios bens públicos.

**2)** O Chefe do Poder Executivo pode deflagrar o processo legislativo destinado a veicular matéria relacionada à alienação de bens públicos municipais e das respectivas cláusulas acessórias.

**3)** A **doação** é o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere bens ou vantagens do seu patrimônio para o de outra, que os aceita, nos termos do art. 538 do Código Civil.

A doação modal, onerosa **ou com encargo** é aquela em que a liberalidade vem acompanhada de **incumbência atribuída ao donatário**, em favor do doador ou de terceiros, ou no interesse geral.

Silvio de Salvo Venosa, ao tratar da doação onerosa ou com encargo, ensina:

“Doação modal, onerosa ou com encargo é aquela na qual a liberalidade vem acompanhada de incumbência atribuída ao donatário, em favor do doador ou de terceiro, ou no interesse geral (art. 553). Será doação onerosa, por exemplo, aquela na qual se doa prédio para instalação de escola, nela colocando-se o nome do doador; doa-se terreno à Municipalidade, para construção de espaço

esportivo ou área de lazer etc. Se o doador não fixar prazo para conclusão do encargo, o donatário deve ser constituído em mora. O doador, o terceiro ou o Ministério Público têm legitimidade para exigir o cumprimento do encargo. Se o modo é instituído em benefício da coletividade, o Ministério Público terá legitimidade para exigir sua execução, após a morte do doador, se este não o tiver feito (art. 553, parágrafo único). Os sucessores do doador também possuem ação para exigir o cumprimento do modo. Não há ônus, contudo, se o interesse é exclusivamente do donatário ou se o doador se limita a dar conselho, sugestão ou exortação ao donatário.

A aposição de encargo torna-se inerente ao negócio, determinação anexa, de forma que seu descumprimento pode acarretar a resolução da liberalidade, salvo se o contrário for previsto no contrato” (cf. *in Direito Civil: Contratos em Espécie*, 13ª ed., Atlas, São Paulo, 2013, p. 123) (grifo nosso).

**As doações cujos encargos foram devidamente cumpridos pelos donatários não são passíveis de reversão** ao patrimônio público, impondo-se a transferência da titularidade, por meio do registro da escritura em cartório, caso tal expediente não tenha sido realizado.

Há perfeita sintonia entre as regras de Direito Civil e a doação com encargos noticiada pela Câmara Consulente.

**4)** De acordo com as decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo colacionadas abaixo, os encargos da doação não podem ser perpétuos, no que assentimos:

“APELAÇÃO – Ação civil pública – Revogação de doação de imóvel público – Preliminares de inépcia da inicial e de nulidade processual – Rejeição - Pretensão inicial buscando a revogação de doação sob o fundamento de inexecução do encargo – R. sentença que julgou procedente o pedido – Descabimento - Reforma

que se impõe - Inaplicabilidade do art. 17, § 1º, da Lei 8.666/93, por inexistir subsunção do caso à hipótese legal – Incidência das normas do Código Civil – Inteligência do art. 2.035, do CC - Doação com encargo que se deu sem prazo determinado, em 1951 – Impossibilidade de estipulação de encargo perpétuo – Alegação de descumprimento de encargo após passados mais de 60 anos – Impossibilidade – Consolidação da propriedade em nome do donatário – Ainda que assim não se entendesse, inexistiria mora por parte da ré, posto que em se cuidando de encargo sem prazo estipulado, havia a necessidade de notificação, ainda que extrajudicial, para a constituição em mora do donatário, o que não ocorreu no caso – Entendimento do C. STJ – Inobservância da boa-fé objetiva, com a proibição de comportamento contraditório (venire contra factum proprium), diante do fato de que o próprio Município firmou contrato de locação com a ré para, posteriormente, alegar o descumprimento de encargo a fim de obrigá-la a custear reforma no imóvel – Litigância de má-fé não configurada - Reforma da r. sentença - Recurso provido” (cf. in Apelação Cível nº 1001852-21.2019.8.26.0408, 6ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Silvia Meirelles, J. em 6/2/2023) (grifo nosso).

“Apelação - DOAÇÃO COM ENCARGO – Pretensão de reconhecimento do cumprimento do(s) encargo(s) – Admissibilidade - Bem público – Município de Fernão - Doação de imóvel pertencente à referida municipalidade para instalação de empresa, com vistas ao desenvolvimento sócio-econômico, visando o interesse público – Cumprimento de encargo – Em se tratando de doação de imóvel, não podem os encargos permanecerem por tempo indeterminado, pois dessa forma a efetiva doação jamais ocorreria – Execução do(s) encargo(s) bem configurada – Sentença de procedência mantida - Recurso improvido” (cf. in Apelação Cível nº 1000473-

87.2019.8.26.0200, 11ª Câmara de Direito Público – Rel. Des. Marcelo L. Theodósio, J. em 13/5/2022) (grifo nosso).

Consta do supracitado acórdão:

“No mais, os requisitos da doação não devem possuir caráter *ad aeternum*, e, além disso, para que seja caracterizado eventual descumprimento, faz-se necessário notificação judicial, concedendo prazo para o cumprimento da obrigação.

Não se tratando de ‘empréstimo’ ou ‘comodato’, mas sim ‘doação’ de imóvel, não podem os encargos permanecerem por tempo indeterminado, pois dessa forma a efetiva doação jamais ocorreria”.

Se a doação foi realizada com encargos e houve o cumprimento destes pelo donatário, as obrigações não podem perdurar de maneira indefinida”.

Para a mesma Corte paulista, “[...] o ordenamento jurídico brasileiro, em regra, não admite a perenização das relações jurídicas que coloquem em vantagem desarrazoada uma das partes, muito menos que limitem a aquisição do direito de propriedade, o qual trata-se de um direito fundamental” (cf. in Apelação Cível 1001852-21.2019.8.26.0408, 6ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Silvia Meirelles; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Ourinhos - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 06/02/2023).

**5)** A matéria em comento não afeta a estrutura organizacional do Município, mas está condicionada aos aspectos abordados acima, cabendo ao Município certificar o cumprimento dos encargos legais da doação.

**6)** Não há impacto orçamentário-financeiro a ser analisado em razão das ponderações supracitadas. O **Projeto de Lei nº 030/2026** não afeta o patrimônio do Município, tendo em vista a doação anteriormente feita e o cumprimento dos encargos pela empresa donatária.

7) Em nossa opinião, não há ajustes ou reformulações a serem promovidas no **Projeto de Lei nº 030/2026** acerca da competência e da iniciativa.

Vale salientar que a revogação do art. 2º, da Lei nº 5.884/17, implica na supressão da exigência de manutenção da finalidade do imóvel.

“Inobstante a transferência de titularidade da área de que trata esta Lei, a finalidade do imóvel deve ser mantida, e sua alienação, a que título for, dependerá de autorização legislativa, sob pena de revogação pura e simples deste ato e reversão do imóvel ao patrimônio público municipal, sem prejuízo das demais penalidades legais”.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 8 de abril de 2026.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico