

CONSULTA/0364/2026/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar do Gabinete do
Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

**Câmara Municipal – Projeto de lei – Iniciativa do Chefe do Poder
Executivo – Doação de bem imóvel para empresa particular –
Escritura definitiva da área de terreno – Revogação de artigo
específico sobre condições, encargos e restrições – Cumprimento
– Considerações gerais.**

CONSULTA:

*“Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 100/2026, que ‘DISPÕE
SOBRE A REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVOS DAS LEIS MUNICIPAIS Nº 2.487/1993,
5.127/2011 E Nº 5.770/2016, QUE ESTABELECEM CONDIÇÕES E ENCARGOS
RELATIVOS À DOAÇÃO DE IMÓVEL À EMPRESA TÓRIDE INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA,
E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS’.*

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

Competência de iniciativa.

Impacto orçamentário-financeiro da proposta.

Considerações gerais acerca da revogação dos dispositivos mencionados que produzem efeitos restritivos sobre o imóvel.

Considerações gerais acerca da baixa das averbações restritivas junto ao registro imobiliário.

Considerações gerais acerca da revogação específica do artigo 5º da Lei 2.487/1993, artigo 5º da Lei 5.127/2011 e artigo 7º, parágrafo único da Lei 5.770/2016 que prevê que a transferência do imóvel pela donatária, a qualquer título, dependerá de autorização legislativa”.

“PROJETO DE LEI Nº 100/2026

DISPÕE SOBRE A REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVOS DAS LEIS MUNICIPAIS Nº 2.487/1993, 5.127/2011 E Nº 5.770/2016, QUE ESTABELECEM CONDIÇÕES E ENCARGOS RELATIVOS À DOAÇÃO DE IMÓVEL À EMPRESA TÓRIDE INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A Câmara Municipal de Mogi Mirim aprovou e o Prefeito Municipal DR. PAULO DE OLIVEIRA E SILVA sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam revogados:

I – os artigos 2º e 5º da Lei Municipal nº 2.487, de 21 de setembro de 1993;

II – o art. 5º da Lei Municipal nº 5.127, de 29 de junho de 2011;

III – os artigos 5º, 7º e seu parágrafo único, e 9º da Lei Municipal nº 5.770, de 19 de abril de 2016.

Art. 2º A revogação dos dispositivos de que trata esta Lei decorre do integral cumprimento das condições e obrigações estabelecidas na legislação municipal que autorizou a doação e a posterior outorga da escritura definitiva do imóvel à empresa Tóride Indústria e Comércio Ltda, objeto da Matrícula nº 84.186.

Art. 3º O Poder Executivo adotará as providências necessárias à comunicação desta Lei ao Cartório de Registro de Imóveis competente, para fins de baixa das averbações das condições e restrições ora revogadas, observadas as disposições legais e registrais aplicáveis.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação”.

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.

O art. 2º do **Projeto de Lei nº 100/2026** dispõe sobre a revogação dos dispositivos existentes, para que ocorresse o integral cumprimento das condições e obrigações estabelecidas na legislação municipal que autorizou a doação e a posterior outorga da escritura definitiva do imóvel à empresa Tóride Indústria e Comércio Ltda, objeto da Matrícula nº 84.186.

O Chefe do Poder Executivo afirmou que “[...] todas as condições e obrigações impostas pela legislação municipal foram integralmente cumpridas pela empresa, tanto no que se refere à edificação e utilização do imóvel quanto ao atendimento de sua finalidade e função social” (Mensagem nº 56/26).

O **Projeto de Lei nº 100/2026** trata especificamente da revogação (i) dos arts. 2º e 5º da Lei Municipal nº 2.487, de 21 de setembro de 1993; (ii) do art. 5º da Lei Municipal nº 5.127, de 29 de junho de 2011; e dos arts. 5º, 7º e seu parágrafo único, e 9º da Lei Municipal nº 5.770, de 19 de abril de 2016 (art. 1º).

A Lei municipal nº 2.487/1993 autorizou o Município “a alienar por doação à firma TÓRIDE INDÚSTRIA MECÂNICA LTDA, sediada nesta cidade, à Rua Caetano Schincariol, s/nº, com personalidade jurídica e, contrato social devidamente formalizado perante a Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP, área de terreno de sua propriedade, localizada no Parque da Empresa contendo 4.501,25 m² (quatro mil, quinhentos e um metros e vinte e cinco centímetros quadrados), com as características, medidas, divisas e confrontações” (art. 1º).

O mesmo diploma normativo estabeleceu a obrigação para que a donatária construísse “o prédio no terreno doado, com início das obras e serviços dentro do prazo de 06 (seis) meses, e concluídas, já para o pleno funcionamento da empresa, 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 do município, sem qualquer indenização pelas benfeitorias introduzidas, nos termos do artigo 110, I, letra ‘a’, da Lei Orgânica do Município de Mogi Mirim, de 04 de abril de 1990” (art. 2º).

O art. 5º da Lei nº 5.127/2011 exige a autorização legislativa para a alienação do imóvel.

Por sua vez, a Lei nº 5.770/2016 impõe a proibição à venda do bem doado pela donatária, pelo prazo de 10 anos (art. 5º); exige o funcionamento das atividades industriais da donatária, por 10 anos, e prévia autorização legislativa para a alienação do bem (art. 7º, *caput*); e permite que a donatária ofereça a área do terreno como garantia hipotecária, em favor do Banco do Brasil, para fins de financiamento que vise a ampliação das suas instalações (art. 9º).

Pois bem, o sistema constitucional de competências legislativas garantiu aos Municípios a possibilidade de tratarem dos interesses locais, conforme o disposto no art. 30, inc. I, da Constitucional.

Fernanda Dias Menezes de Almeida afirma que a Constituição Federal “[...] não se limitou a demarcar a área das competências municipais circunscrevendo-se à categoria genérica dos assuntos concernentes ao peculiar interesse do Município” (cf. *in* *Competências na Constituição de 1988*, 6ª ed., Atlas, São Paulo, 2019, p. 97).

Trata-se de “uma área de competências privativas não enumeradas, uma vez que os Municípios legislarão sobre os assuntos de interesse local (art. 30, I)” (cf. Fernanda Dias Menezes de Almeida, *in* ob. cit., p. 98).

E prossegue: “Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja ‘interesse local’, que aparece na Constituição substituindo o ‘peculiar interesse’ municipal no direito anterior” (cf. *in* ob. cit., p. 98).

Celso Bastos ainda preleciona:

“No que toca a repartição de competências entre os três níveis de governo existentes no Brasil, a Constituição adotou o seguinte critério: competem aos Municípios todos os poderes inerentes a sua faculdade para dispor sobre tudo aquilo que diga respeito ao seu interesse local; competem aos Estados-Membros todos os poderes residuais, isto é, tudo aquilo que não lhes foi vedado pela Magna Carta, nem estiver contido entre os poderes da União ou dos Municípios.

O conceito-chave utilizado pela Constituição para definir a Área de atuação do Município e o de interesse local. Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local.

É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal e inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais" (cf. *in Curso de Direito Constitucional*, 13ª ed., Saraiva, São Paulo, 1990, p. 277).

Segundo 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).

Em nossa opinião, existe interesse local na alienação de bens públicos pelo Município, ou seja, o referido ente federativo pode exercer sua competência legislativa para essa finalidade.

O sistema constitucional de competências legislativas está respeitado pelo **Projeto de Lei nº 100/2026** e não invade a esfera estadual ou federal.

Creemos, ainda, que o Chefe do Poder Executivo detém a iniciativa para deflagrar o processo legislativo destinado à alteração de dispositivos relacionados à alienação de bens públicos municipais. A administração dos bens municipais compete ao Prefeito Municipal.

Dessa forma, passamos a responder objetivamente:

1) “Competência de iniciativa”.

O Chefe do Poder Executivo detém a prerrogativa de apresentar o **Projeto de Lei nº 100/2026.**

2) “Impacto orçamentário-financeiro da proposta”.

Não há ônus ao Município, diante da revogação de dispositivos da Lei Municipal nº 2.487/1993, da Lei Municipal nº 5.127/2011 e da Lei Municipal nº 5.770/2016. Logo, aparentemente, *inexiste impacto orçamentário-financeiro da proposta.*

3) “Considerações gerais acerca da revogação dos dispositivos mencionados que produzem efeitos restritivos sobre o imóvel”.

O art. 538 do Código Civil estabelece que a doação é “o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”.

Fábio Ulhôa Coelho explica que a doação é um “negócio jurídico bilateral em que um sujeito se obriga graciosamente a transferir o domínio de um bem” (cf. in *Curso de Direito Civil*, v. 3, Saraiva, São Paulo, 2005, p. 221).

Se a doação for onerosa, modal ou com encargo, “[...] o donatário deve, para ter direito ao benefício, cumprir obrigação prevista no instrumento contratual”, ou seja, “as duas partes assumem obrigações” (cf. in ob. cit., p. 224).

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).

Se os encargos impostos à doação foram fielmente cumpridos, a reversão à Administração Pública se mostra inviável.

A rigor, a transferência da titularidade, por meio do registro da escritura em cartório, deve ser realizada diante do cumprimento das obrigações estabelecidas no referido contrato.

Portanto, o **Projeto de Lei nº 100/26** possui compatibilidade com as regras estabelecidas no Direito Civil.

4) “Considerações gerais acerca da baixa das averbações restritivas junto ao registro imobiliário”.

Se bem compreendido o questionamento, o cumprimento dos encargos implica a necessidade de adoção das providências necessárias junto ao Cartório de Registro de Imóveis para a consolidação da doação. O bem público doado não pode ficar obstruído por tempo indeterminado.

Nesse sentido decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

“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 socioeconômico, 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).

Para a Corte paulista, “[...] 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”.

5) “Considerações gerais acerca da revogação específica do artigo 5º da Lei 2.487/1993, artigo 5º da Lei 5.127/2011 e artigo 7º, parágrafo único da Lei 5.770/2016 que prevê que a transferência do imóvel pela donatária, a qualquer título, dependerá de autorização legislativa”.

Cremos que as ponderações de interesse foram devidamente delineadas na presente consulta.

Finalmente, em nosso sentir, não há ajustes ou reformulações a serem promovidas no **Projeto de Lei nº 100/2026** acerca da competência e da iniciativa.

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, 25 de setembro 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