



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

CM. Álvares Machado (SP), 14 de agosto de 2025.

## PARECER JURÍDICO

**EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. INICIATIVA PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO PARA ENTIDADE PRIVADA. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. DISPENSA DE LICITAÇÃO QUE DEVE SER TRATADA COMO EXCEPCIONALÍSSIMA. PREFERÊNCIA DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO À DOAÇÃO. NECESSIDADE DE JUSTIFICAR O INTERESSE PÚBLICO. NECESSIDADE DE APRESENTAR AVALIAÇÃO PRÉVIA DO IMÓVEL. RECOMENDAÇÕES ÀS COMISSÕES PERMANENTES.**

**Autor:** Poder Executivo

## 1. RELATÓRIO

Serve o presente parecer para **análise jurídica do projeto de Lei Ordinária nº 08/2025**, de autoria do Poder Executivo municipal, que **autoriza o Poder Executivo a outorgar escritura pública de doação do imóvel que especifica a empresa Clarice Ferreira Teixeira ME. e dá outras providências.**

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 2.1. Competência, Iniciativa e Espécie Normativa da Proposição

A **Constituição Federal**, em seu art. 30, estabelece como competência dos municípios **legislar sobre assuntos de interesse local** (inciso I), bem como **suplementar a legislação federal e estadual** sobre a matéria (inciso II).



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

Outrossim, a **Lei Orgânica do Município**, em seu art. 12, dispõe que **competes ao Município**, no exercício de sua autonomia de legislar sobre **interesse local**, **dispor sobre a alienação, a administração e a utilização de seus bens (inciso V)**.

O art. 92 da **Lei Orgânica Municipal** prevê que a **iniciativa das leis** cabe a qualquer vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara Municipal, **ao prefeito** e aos eleitores do Município.

Além disso, o inciso XIII do art. 109 da Lei Orgânica Municipal estabelece que compete ao Prefeito **alienar bens imóveis, mediante prévia e expressa autorização da Câmara Municipal**.

Quanto à **espécie normativa, lei ordinária**, entende-se que a matéria ora tratada não é reservada à lei complementar, visto que não prevista no rol do art. 91, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal ou em outro dispositivo específico que faça essa exigência. Outrossim, o inciso IV, art. 16 da Lei Orgânica Municipal estabelece que compete à Câmara Municipal dispor, com a sanção do prefeito, de **alienação de bens imóveis**.

Portanto, nada a rechaçar quanto à **competência** do município, a **iniciativa** pelo Poder Executivo e **espécie normativa** a respeito do **Projeto de Lei Ordinária n. 08/2025**, ora em análise.

### 2.2. Análise do Conteúdo Normativo

Trata-se de projeto de lei ordinária que **autoriza o Poder Executivo a outorgar escritura pública de doação do imóvel que especifica a empresa Clarice Ferreira Teixeira ME e dá outras providências**.

A proposição em análise possui a seguinte redação:

**Art. 1º** Fica o Poder Executivo autorizado a outorgar escritura pública de doação em favor da empresa Clarice Ferreira Teixeira ME, inscrita no CNPJ sob o nº 05.851.236.0001-55, o imóvel constante do Lote nº 8 da



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

Quadra “A” do Núcleo Industrial de Alvares Machado - NIDAM criado pela Lei nº 1.473 de 19 de março de 1987 com área de 2.050,21m², objeto da Matrícula nº 93.095 junto ao 2º Oficial de Registros de Imóveis e Anexos de Presidente Prudente, localizado na Rua João Prado nº 27, livre de quaisquer outros ônus.

**Art. 2º** A doação prevista no *caput* decorre do cumprimento pela Donatária de todos os prazos e obrigações assumidas na concessão dos lotes recebidos através da Lei Municipal nº 1.859 de 07 de outubro de 1992, na forma estabelecida pela Lei Municipal 1.473, de 19 de março de 1987.

**Art. 3º** A matrícula mencionada no art. 1º é oriunda da Regularização Fundiária que alterou o descritivo da Matrícula nº 18.298, gerando para cada lote do Núcleo Industrial de Alvares Machado, matrículas individualizadas, antes inexistentes, alterado as suas numerações e descrições.

**Art. 4º** As despesas oriundas da escritura pública de doação e do respectivo registro correrão por conta exclusiva da Donatária, e deverá ser efetivada em até 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta lei.

Parágrafo único. A escritura pública de doação deverá conter as seguintes cláusulas:

I - pelo prazo de 5 (cinco) anos a contar da data do registro da escritura pública de doação:

a) o imóvel doado não poderá permanecer sem o desenvolvimento de atividades industriais e/ou comerciais por período superior a 6 (seis) meses, sob pena de reversão ao patrimônio da municipalidade sem direito a qualquer indenização;

b) a Donatária não poderá vender o imóvel recebido em doação, sob pena de nulidade da venda e reversão ao patrimônio da municipalidade sem direito a qualquer indenização;

II - o imóvel doado não poderá ser objeto de desmembramento previsto no art. 2º, § 2º, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

**Art. 5º** As despesas com a execução da presente lei, correrão por conta de dotações próprias do orçamento vigente.

**Art. 6º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação revogando-se disposição em contrário.

Pois bem.

A doação de bens públicos, móveis ou imóveis, é juridicamente possível, porém deve ser compreendida como medida de caráter **excepcional**, condicionada à demonstração cabal de **interesse público**, devidamente justificado no processo administrativo que instrui a propositura legislativa.



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

Com efeito, a finalidade primordial desse instrumento é fomentar atividades privadas que revertam benefícios à coletividade, como a promoção do desenvolvimento econômico, a geração de empregos e o incremento da arrecadação tributária, desde que compatíveis com o interesse local.

A Constituição Federal, ao estabelecer no art. 30, inciso I, a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, permite que estes disponham sobre a administração e a destinação de seus bens. O Código Civil, por sua vez, ao tratar dos bens públicos (arts. 98 a 103), prevê a possibilidade de alienação, desde que respeitados os requisitos legais e observada a natureza do bem e sua afetação ao uso público.

No mesmo sentido é o magistério de Meirelles<sup>1</sup>:

**O Município pode fazer doações de bens móveis e imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse local e convenientes à comunidade.** Essas doações podem ser com ou sem encargos, e em qualquer caso dependem de **lei autorizadora**, que estabeleça as condições para sua efetivação, de **prévia avaliação** do bem a ser doado e de **licitação** (art. 76, I, “b”, e II, “a”, da Lei 14.133/2021). Para as **doações com encargos** poder-se-á **realizar licitação a fim de escolher o donatário que proponha cumpri-los em melhores condições para a Administração ou para a comunidade.** **O certame é dispensado no caso de interesse público devidamente justificado;** e, de qualquer forma, o **instrumento contratual deverá conter, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão,** sob pena de nulidade do ato, **sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado** (art. 76, §6º, da Lei 14.133/2021). (grifo nosso)

Na mesma linha intelectual preconiza Carvalho Filho<sup>2</sup>:

**A Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado.** Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público. **Embora não haja proibição constitucional para a doação de bens**

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20ª ed., São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 280.

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, 17ª ed., p.1011/1012.



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

**públicos, a Administração deve substituí-la pela concessão de direito real de uso, instituto pelo qual não há perda patrimonial do domínio estatal.**

[...]

São requisitos da doação de bens públicos:

- a) autorização legal;
- b) avaliação prévia; e
- c) interesse público justificado.

A **licitação**, levando em conta a **existência de interesse social da doação**, será **dispensável**. (grifo nosso)

Nesse contexto, os requisitos essenciais para a validade da doação de bens públicos são:

**a. Autorização legal específica** – A alienação de bens públicos depende de lei autorizativa, editada pelo Poder Legislativo, como já contava nos termos do art. 17, inciso I, alínea “b”, da Lei Federal nº 8.666/93 e atualmente reiterado pela Lei nº 14.133/2021;

**b. Avaliação prévia** – A aferição do valor do bem por meio de avaliação técnica é indispensável para assegurar a transparência e a defesa do patrimônio público, permitindo aferir a economicidade do ato e subsidiar eventual cláusula de reversão;

**c. Interesse público justificado** – Deve restar cabalmente demonstrado, no processo administrativo que instrui a proposição legislativa, que a doação atende a finalidades públicas relevantes.

**d. Em regra, licitação.** Contudo, quanto à **dispensabilidade de licitação**, Torres<sup>3</sup> explica que:

sob a égide da Lei nº 8.666/93, a alínea b, do inciso I (com redação similar a alínea b do inciso I do artigo 76 da Lei nº 14.133/2021), assim como o

---

<sup>3</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas comentadas**. 16ª Ed., São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 514.



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

artigo 17, II, “b”, foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade, em que o **STF entendeu que a eficácia da expressão: “permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo”, só teria aplicação em relação à União, por se caracterizar como regramento específico.**

[...]

Nesta feita, conforme ressalta Jacoby Fernandes, Estados **podem promover doação, inclusive a particulares**, restando **à sociedade e aos órgãos de controle fiscalizar a correlação entre o ato do donatário e a satisfação do interesse público**, que deve ser o ‘pano de fundo’, escopo permanente do ato administrativo.

Assim, foi na ação direta de inconstitucionalidade (ADI 927/RS) – a qual Torres se refere - que o C. **Supremo Tribunal Federal** esclareceu que a regra que dispensa a licitação para doação de imóvel público, restrita a entidades da Administração Pública, possui aplicação exclusiva no âmbito da União:

CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei n. 8.666, de 21.06.93. I. - Interpretação conforme dada ao art. 17, I, b (doação de bem imóvel) e art. 17, II, b (permuta de bem móvel), **para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas**. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, c e par.1. do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II. - Cautelar deferida, em parte.

(STF - ADI: 927 RS, Relator.: Min. CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 03/11/1993, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 11-11-1994 PP-30635 EMENT VOL-01766-01 PP-00039) (grifo nosso)

Entendimento este respeitado pelo E. **Tribunal de Justiça de São**

**Paulo:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ART. 107 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARARAS E ART. 18 DA LEI MUNICIPAL Nº 5.010, DE 13 DE JUNHO DE 2017 – ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS – LICITAÇÃO – DISPENSA – INOVAÇÃO ÀS NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATOS – NÃO OCORRÊNCIA – INCONSTITUCIONALIDADE – INEXISTÊNCIA. 1. Art. 107 da Lei Orgânica do Município de Araras, que dispensa a licitação em caso de doação de bem público. **Hipótese de dispensa de certame em consonância com as normas gerais de licitação e contratos. Inexistência de inovação na lei local. Interpretação conforme do art. 17, I, b, da Lei nº 8.666/93 dada pelo STF no julgamento da ADI nº 927 MC.** 2. Art. 18 da Lei Municipal nº 5.010, de 13 de junho de 2017, que cria o Programa de Fomento de Investimentos do Município de Araras (PROFIMA), que contempla a possibilidade de transferência da posse ou propriedade de terrenos públicos. Dispensa de licitação não configurada. **Autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal para administrar seus bens.** Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

(TJ-SP - ADI: 21254098320228260000 SP 2125409-83 .2022.8.26.0000, Relator.: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 05/10/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/10/2022) (grifo nosso)

Diante disso, compreende-se que aos Município foi conferida a possibilidade de dispor e gerir seu patrimônio, sendo possível, em tese, proceder com a doação de bens públicos a entidades particulares com dispensa de licitação.

Nesse sentido, sob o prisma da **legislação local**, a Lei Orgânica Municipal (art. 159 e parágrafo único)<sup>4</sup> impõe, para alienação de bens imóveis: a **prévia aprovação legislativa; avaliação; justificativa de interesse público** e, no caso de bens de uso comum ou especial, a **prévia desafetação**:

Art. 159. A **alienação dos bens imóveis**, sempre **subordinada à aprovação legislativa** e a **existência de interesse público devidamente justificado**, obedecerá à **legislação federal pertinente**.

Parágrafo único A alienação de bens de uso comum do povo ou de uso especial será precedida de:

- I – **interesse público devidamente justificado**;
- II – **autorização legislativa**;
- III – **avaliação**;
- IV – **desafetação**.

Mas não apenas isso: estabelece **preferência pela concessão de direito real de uso** em detrimento da doação, medida que evita a perda do domínio público.<sup>5</sup>

No caso em tela, foi juntado nos autos do processo legislativo o **Processo Administrativo nº 002/2023**, instaurado com a finalidade de verificar o

<sup>4</sup> Vale mencionar que a mesma norma já era prevista no texto da Lei Orgânica Municipal de 1990:

ART. 81 A alienação dos bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I – quando imóvel, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, dispensada esta nos casos de doação e permuta

ART. 82 (...)

§ 1º - A concorrência poderá ser dispensada, por lei, quando o uso se destinar à concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.

<sup>5</sup> ART. 82 (LOM/1990). O município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência pública.

Art. 160 (LOM/2022). O Município, preferencialmente à venda ou à doação de bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante autorização legislativa, respeitada a legislação federal pertinente.





## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

cumprimento dos requisitos estabelecidos na Lei Municipal nº 1.473/1987, pela empresa donatária **Clarice Ferreira Teixeira ME (CNPJ 05.851.236/0001-55)**, para fins de doação definitiva da área na qual se encontra instalada no Núcleo Industrial de Álvares Machado – NIDAM.


A conclusão do processo administrativo foi no sentido de que a empresa mencionada cumpriu os requisitos previstos na Lei Municipal nº 1.473/1987, razão pela qual a Comissão de Regularização Fundiária sugeriu que a empresa esta apta a receber de forma definitiva o lote objeto da Matrícula nº 93.095:


### 3. Conclusão

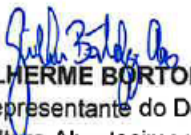
Ante o exposto, considerando que o conjunto probatório acostado aos autos demonstrou, de forma cabal que a empresa **Clarice Ferreira Teixeira ME (Fabrica de Violino)**., inscrita no CNPJ sob o nº 05.851.236/0001-55 cumpriu todos os requisitos previstos na Lei Municipal nº 1.473/1987, a Comissão de Regularização Fundiária sugere que a mesma está apta a receber de forma definitiva o lote objeto da Matrícula nº 93.095, com área de 2.050,21 m<sup>2</sup> (dois mil e cinquenta e vinte e um metros quadrados) que lhe foi concedido anteriormente por meio da Lei Municipal nº 1859/1992.


Este é o relatório.

Prefeitura Municipal de Álvares Machado, 06 de novembro 2023.

  
**ANA CAROLINA SANVEZZO FREITAS**  
Representante do Departamento de  
Planejamento Hab. e Desenvolvimento

  
**MOISÉS H. DOS SANTOS LEONEL**  
Representante do Departamento  
de Obras e Serviços Públicos

  
**GUILHERME BORTOLUZZI CABRERA**  
Representante do Departamento de  
Agricultura Abastecimento e Meio Ambiente

  
**SORAIA OLIVEIRA SILVA**  
Representante do Departamento de  
Administração

Todavia, um detalhe merece atenção: ao observar a Lei Municipal 1.859/92 - a qual, em tese, teria autorizado a doação para a donatária Clarice Ferreira Teixeira ME - na realidade teve como donatária a firma **FELÍCIO TEIXEIRA NETO – ME (CGC 57543241/0001-02)**, ponto que merece ser esclarecido:





## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

LEI Nº - 1859/92 - DE 07 DE OUTUBRO DE 1992.

Dispõe Sobre : alienação, por doação, de área de propriedade da Prefeitura.

LUIZ ANTONIO LUSTRE, Prefeito Municipal de Álvares Machado, Estado de São Paulo, usando de suas atribuições legais : "Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte lei : "

Art.1º - Fica o Poder Executivo autorizado a alienar, por doação, para fins de instalação de indústria, uma área de terra localizada às margens da Rodovia SP 270, a firma FELICIO TEIXEIRA NETO - ME, CGC 57543241/0001-02.

Ademais, não obstante a Comissão tenha concluído pelo cumprimento definitivo de todos os requisitos da legislação municipal (Lei 1.473/87 e Lei 1.859/92) em que havia sido anteriormente autorizada a doação da matrícula em questão, **os preceitos Constitucionais, a legislação infraconstitucional Federal e a local (Lei Orgânica Municipal) também precisam (e precisavam à época) ser observados.**

Portanto, em que pese a autonomia conferida aos Municípios para sua auto-organização e autoadministração, tal competência não possui caráter absoluto, devendo observar os limites e balizas fixados pela Constituição Federal e pela correspondente Constituição Estadual. Isso inclui o respeito às normas de repartição de competências entre os entes federativos que estruturam o pacto federativo, em conformidade com o princípio da simetria e com a regra prevista no artigo 144 da Constituição Estadual.

Nessa linha argumentativa, salienta-se o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal que estabelece:



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e **alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)

O tema é simetricamente tratado no art. 117 da **Constituição**

### **Bandeirante:**

**Artigo 117 - Ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e **alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nesse sentido, há diversos precedentes do E. Tribunal de Justiça de São Paulo nos quais a Corte teve a oportunidade de examinar a inconstitucionalidade de leis empregadas para autorizar governos municipais a doarem, em favor de entidades particulares, próprios seus para neles serem instalados empreendimentos sob o pretexto de reverterem vantagem para a sociedade local.<sup>6</sup>

Nesses casos, como asseverado no Incidente de arguição de inconstitucionalidade cível nº 0019524-17.2022.8.26.0000, “a solução adotada sempre foi a mesma: **se impõe o processo licitatório na defesa dos valores maiores enumerados no artigo 37, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.**”<sup>7</sup> (grifo nosso)

<sup>6</sup> Direta de Inconstitucionalidade nº 2274278-32.2015.8.26.0000, relator Desembargador Neves Amorim, j. 8/6/2016; Direta de Inconstitucionalidade n. 2120132-62.2017.8.26.0000, relator Desembargador Álvaro Passos, j. 8/11/2017; e Direta de Inconstitucionalidade nº 2102517-59.2017.8.26.0000, relator Desembargador Salles Rossi, j. 28/2/2018.

<sup>7</sup> TJ-SP - Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível: 00195241720228260000 SP 0019524-17.2022.8.26.0000, Relator.: Costabile e Solimene, Data de Julgamento: 03/08/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/08/2022.



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

Para fins de elucidação, cita-se a ementa e trechos do Acórdão proferido pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos supracitados:

Arguição de Inconstitucionalidade. Município que promoveu ação civil pública para ver declarada nulidade da doação modal e reaver área pública com total de 21.634,04 metros quadrados, avaliada em R\$ 1.176.277,92, alvo de negócio oneroso realizado no passado em prol da ré. Apelo da donatária, vencida em primeira instância. A e. 3ª Câmara de Direito Público suspendeu o julgamento do recurso de apelação interposto pela donatária para, com base na cláusula de reserva de plenário, submeter este incidente de arguição de inconstitucionalidade da lei municipal de Avanhandava n. 1.554/2002 ao Órgão Especial, porque a cidade autorizou doação ao arrepio das normas postas para o devido processo licitatório, em afronta ao disposto nos artigos 22, XXVII e 37, XXI da CF c.c. 111, 117 e 144 da CE. Texto legal local que ainda desafiou os paradigmas do artigo 17, § 4º e § 1º, letras 'f', 'h' e 'i' da lei n. 8.666/1993. O prosclínio constitucional determina prévia licitação pública para transferência de domínio de um bem imóvel público em favor de terceiros. A necessidade do certame licitatório é uma decorrência lógica dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e do interesse público. Texto municipal que não pode inovar fazendo vistas grossas em relação às cautelas impostas pela Constituição em relação à disponibilidade do patrimônio público. Regras de incidência obrigatória tanto para os estados federados como para os municípios, portanto, passíveis de controle de constitucionalidade junto às Cortes estaduais. Arguição acolhida para afirmar a inconstitucionalidade da lei n. 1.554/2002, de Avanhandava.

[...]

o próprio relator, confira-se a fls. 1267 *in fine* e 1268 *in limine*, preocupado com a prevalência daqueles complexos teleológicos, já predicava expressamente que, nestes casos “(...) a dispensa da licitação somente ocorre com a justificação do interesse público, requisito este que não está presente na Lei Municipal nº 1.554, de 30/12/2.002, do Município de Avanhandava”.

[...]

A fuga do processo licitatório é excepcional (artigo 17 da lei 8.666/93). As respectivas hipóteses estão previstas em diploma federal subordinado àquele sistema constitucional e neste caso, considerando tratar-se de **doação de imóvel em favor de terceiro, não há razão alguma para adoção de um dos modelos de exceção** (confira-se o quanto disposto no artigo 17 da lei n. 8.666/93, inciso I letras *f*, *h* e *i*, e seu §4º)

[...]

**Se a pretensão era criar empregos**, segundo provas dos autos, a serem conferidas pelo respectivo órgão fracionário, foram notados graves indícios de fracasso da iniciativa. **De todo o modo, a hipótese não dispensava licitação, que não houve.**

[...]

Resumindo, pois, a alienação para valer **não dispensava autorização legislativa, conferência de interesse público e respeito às formalidades legais**, porque não é dado ao legislador municipal olvidar



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

fórmula imperativa posta em regra de observância obrigatória em todas as instâncias.

(TJ-SP - Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível: 00195241720228260000 SP 0019524-17.2022 .8.26.0000, Relator.: Costabile e Solimene, Data de Julgamento: 03/08/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/08/2022) (grifo nosso)

Em suma, a doação de bens públicos pela Administração é juridicamente possível, contudo, deve ser tratada como medida de caráter excepcional, condicionada à comprovação inequívoca do interesse público que a justifique.

Embora inexista vedação constitucional à doação de bens públicos a entidades particulares pelo Município por meio de dispensa de licitação, recomenda-se, como regra, o emprego da licitação ou ao menos a adoção da concessão de direito real de uso, instituto que preserva o domínio estatal e evita a perda definitiva do bem e expressamente tido como preferencial nos termos da lei local (atual art. 160 da LOM e antiga redação do art. 82 da LOM/1990).

A dispensa deve ser tida como excepcionalíssima e como tal merece ter seu interesse público minuciosamente demonstrando a fim de garantir a observância aos preceitos constitucionais da moralidade, impessoalidade e legalidade (art. 37, caput e inciso XXI, da CF/88 e art. 111 e 117 da Constituição Bandeirante).

A inobservância desses pressupostos pode configurar ato inconstitucional, bem como potencialmente lesivo ao patrimônio público e, nesse aspecto, importante notar que no ordenamento jurídico pátrio não se admite a convalidação do vício de inconstitucionalidade.

Assim sendo, a fim de garantir melhor segurança jurídica, **recomenda-se** às Comissões Permanentes competentes que diligenciem junto ao autor do Projeto de Lei (Poder Executivo) para que instrua o processo legislativo com esclarecimentos e documentos a respeito dos seguintes tópicos:

a. Se foi realizada a licitação para a doação pretendida à empresa **Clarice Ferreira Teixeira ME (CNPJ 05.851.236/0001-55)** ou, se for o caso de dispensa



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

de licitação, esclareça expressamente qual o interesse público que envolve a doação a determinada entidade particular que justifique a dispensa do certame;

b. Caso a doação esteja ocorrendo por dispensa de licitação, esclarecer as razões pelas quais não foi dada preferência à outorga de concessão de direito real de uso, nos termos do art. 160 da LOM;

c. Por qual razão a Comissão que conduziu o Processo Administrativo 002/2023 concluiu que a empresa **Clarice Ferreira Teixeira ME (CNPJ 05.851.236/0001-55)** cumpriu os requisitos previstos nas Leis Municipais nº 1.473/1987 e 1.859/92, sendo que esta última teve como donatária a firma **FELÍCIO TEIXEIRA NETO – ME (CGC 57543241/0001-02)**;

d. Apresente a avaliação do imóvel para estimar seu valor e delimitar a repercussão patrimonial e financeira do bem.

Cumpridas as recomendações supra, a proposição estará apta para apreciação do mérito pelo Plenário desta Casa Legislativa.

### 3. DO QUÓRUM DE VOTAÇÃO

Em que pese o inciso I, alínea “b” do art. 30 da Lei Orgânica Municipal exija quórum de dois terços dos membros da Câmara para aprovação de alienação de bem imóvel, este quórum se revela inconstitucional por ofensa ao princípio da simetria sob análise vertical com os parâmetros fixados na Constituição Bandeirante.

É que o parâmetro que constitucionalidade de normas municipais, via de regra, é a Constituição Estadual na qual o ente municipal está abrangido, razão pela qual cabe observar as normas previstas na **Constituição Bandeirante**, já que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição Paulista.



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

Nesse contexto, o E. **Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)** já assentou jurisprudência pela impossibilidade de se exigir quórum diferente do definido na Constituição Bandeirante para leis ordinárias:

Ação direta de inconstitucionalidade - Incisos II a IX do artigo 178 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Poá - **Exigência de maioria absoluta para a aprovação de leis relativas a matérias ordinárias - Regra incompatível com o modelo de processo legislativo constitucional, que é de observância obrigatória pelos Estados e Municípios - Aplicação dos princípios da suficiência da maioria e da simetria** - Violação dos artigos 10, § 1º, e 144 da Carta Estadual - Irrelevância do fato de as normas impugnadas estarem em vigor há vários anos - Inconstitucionalidade reconhecida - Pedido procedente.

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2068692-17.2023.8.26.0000 São Paulo, Relator.: Sílvia Rocha, Data de Julgamento: 09/08/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 11/08/2023)

Inclusive, o dispositivo da Lei Orgânica Municipal mencionado já foi declarado inconstitucional pelo Tribunal Paulista<sup>8</sup>. Vejamos trecho da ementa do referido acórdão:

[...]

Incisos I, IX, X, XI e XII do artigo 30. **Imposição do voto favorável de 2/3 dos vereadores para aprovação de lei** acerca de denominação de próprios e logradouros públicos; **alienação de bens imóveis**; concessão de moratória, remissão, isenção e anistia; concessão de serviços públicos; concessão de direito real de uso de bens imóveis; aquisição de bens imóveis por doação; outorga de títulos e honrarias. **Matérias próprias de lei ordinária. Ausente simetria em mandamento constitucional que autorize a imposição de quórum qualificado.**

[...]

Portanto, ante todo o exposto, tratando-se de **Projeto de Lei Ordinária**, apenas será aprovado se obtiver **maioria simples** dos votos dos membros da Câmara.

<sup>8</sup> TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2038160-60.2023.8.26.0000 São Paulo, Relator.: James Siano, Data de Julgamento: 09/08/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/08/2023.





#### **4. DAS COMISSÕES PERMANENTES PARA MANIFESTAÇÃO**

Considerando que a proposição em análise versa sobre matéria relativa ao patrimônio público e que, embora o art. 54 do Regimento Interno da Câmara Municipal não contemple expressamente tal temática, o referido rol possui caráter meramente exemplificativo, de modo que se revela recomendável que a **Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle** seja instada a emitir parecer.

Por fim, a **Comissão Permanente de Justiça, Redação e Legislação Participativa** deverá manifestar-se, uma vez que obrigatório quanto aos aspectos constitucionais, legais ou jurídicos, gramaticais e lógicos, nos termos do art. 52 do Regimento Interno.

#### **5. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, após análise da competência, iniciativa, espécie normativa e conteúdo do **projeto de Lei nº 08/2025 de autoria do Poder Executivo Municipal**, esta procuradoria **opina pelo prosseguimento** do processo e apreciação do mérito pelo Plenário desta Casa Legislativa, **desde que atendidas as recomendações descritas na fundamentação deste parecer**, concluindo:

**a.** Pela **competência do Município** para tratar sobre a matéria, bem como pela **iniciativa parlamentar** para propô-la, nos termos do art. 30, incisos I, II e IV da CF/88; art. 12, 92 e inciso XIII do 109, da Lei Orgânica Municipal;

**b.** Quanto ao **conteúdo normativo**, em suma, a doação de bens públicos pela Administração é juridicamente possível, contudo, deve ser tratada como medida de caráter excepcional, condicionada à comprovação inequívoca do interesse público que a justifique.

Embora inexistir vedação constitucional à doação de bens públicos a entidades particulares pelo Município por meio de



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

dispensa de licitação, recomenda-se, como regra, o emprego da licitação ou ao menos a adoção da concessão de direito real de uso, instituto que preserva o domínio estatal e evita a perda definitiva do bem e expressamente tido como preferencial nos termos da lei local (atual art. 160 da LOM e antiga redação do art. 82 da LOM/1990).

A dispensa deve ser tida como excepcionalíssima e como tal merece ter seu interesse público minuciosamente demonstrando a fim de garantir a observância aos preceitos constitucionais da moralidade, impessoalidade e legalidade (art. 37, caput e inciso XXI, da CF/88 e art. 111 e 117 da Constituição Bandeirante).

A inobservância desses pressupostos pode configurar ato inconstitucional, bem como potencialmente lesivo ao patrimônio público e, nesse aspecto, importante notar que no ordenamento jurídico pátrio não se admite a convalidação do vício de inconstitucionalidade.

Assim sendo, a fim de garantir melhor segurança jurídica, **recomenda-se** às Comissões Permanentes competentes que diligenciem junto ao autor do Projeto de Lei (Poder Executivo) para que instruem o processo legislativo com esclarecimentos e documentos a respeito dos seguintes tópicos:

- i. Se foi realizada a licitação para a doação pretendida à empresa **Clarice Ferreira Teixeira ME (CNPJ 05.851.236/0001-55)** ou, se for o caso de dispensa de licitação, esclareça expressamente qual o interesse público que envolve a doação a determinada entidade particular que justifique a dispensa do certame;
- ii. Caso a doação esteja ocorrendo por dispensa de licitação, esclarecer as razões pelas quais não foi dada preferência à outorga de concessão de direito real de uso, nos termos do art. 160 da LOM;
- iii. Por qual razão a Comissão que conduziu o Processo Administrativo 002/2023 concluiu que a empresa **Clarice Ferreira Teixeira ME (CNPJ 05.851.236/0001-55)** cumpriu os requisitos



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

previstos nas Leis Municipais nº 1.473/1987 e 1.859/92, sendo que esta última teve como donatária a firma **FELÍCIO TEIXEIRA NETO – ME (CGC 57543241/0001-02)**;

iv. Apresente a avaliação do imóvel para estimar seu valor e delimitar a repercussão patrimonial e financeira do bem;

c. Quanto à **espécie normativa, lei ordinária**, entende-se que a matéria ora tratada não é reservada à lei complementar, visto que não prevista no rol do art. 91, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal ou em outro dispositivo específico que faça essa exigência, bem como o inciso IV, art. 16 da Lei Orgânica Municipal dispõe expressamente que compete à Câmara Municipal dispor, com a sanção do prefeito, de alienação de bens imóveis;

d. Pelo quórum de **maioria simples** dos votos dos membros da Câmara para aprovação do projeto;

e. Recomenda-se que a **Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle** e a **Comissão Permanente de Justiça, Redação e Legislação Participativa** emitam pareceres sobre a proposição, sob pena de inconstitucionalidade no caso de ausência.

Todavia, cumpre salientar que o presente parecer jurídico possui natureza estritamente opinativa e orientativa, não se revestindo de caráter vinculante. Caberá, portanto, à elevada autoridade dos Nobres Vereadores desta Casa Legislativa, no legítimo exercício de suas atribuições, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da proposição, bem como propor emendas que entenderem necessárias para melhor cumprimento político de seus mandatos, com liberdade para aprova-lo ou não da forma como apresentado pelo seu autor, prestando este parecer apenas para apresentar considerações jurídicas a respeito da competência, iniciativa, espécie normativa e conteúdo normativo do projeto em análise.



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | [camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

Sem mais, aproveitamos o ensejo para renovar nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Respeitosamente,

**DIOGO RAMOS CERBELERA NETO**

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Álvares Machado