



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 0081, DE 9 DE SETEMBRO DE 2025, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, REVOGA A LEI Nº 6.449/2023, QUE DISPÕE SOBRE DOAÇÃO DE TERRENO NO DISTRITO INDUSTRIAL IV À MASSOY INDÚSTRIA METALÚRGICA.



Trata-se de projeto de lei que dispõe sobre autorização para revogação da Lei nº 6.449/23, que teve como objeto principal a doação de terreno no Distrito Industrial IV – Dr. Jairo Jorge Gabriel à Massoy Indústria Metalúrgica.

Consta da justificativa encaminhada pelo Chefe do Executivo que o presente projeto de lei visa revogar a Lei nº 6.449, de 9 de maio de 2023, em virtude de a beneficiária não ter promovido a lavratura de Escritura Pública de Doação, nem o registro de título junto ao Cartório de Registro de Imóveis, tendo se mantido inerte por longo período.

Cumprе esclarecer que a própria Lei 6.449/23 que se pretende revogar assegura a reversão ao patrimônio municipal, do terreno objeto da doação, caso a donatária descumpra as condições estabelecidas na lei de doação, no caso em tela, não promovendo a escritura pública de doação. Com a revogação, o citado imóvel retornará ao patrimônio público municipal, livre e desembaraçado, o qual poderá oportunamente ser disponibilizado para futura doação, que melhor convier o interesse público:

Art. 3º Deverá constar obrigatoriamente na escritura pública e no Registro Imobiliário que a doação é efetivada nos termos da Lei nº 5.888, de 29 de novembro de 2016 e Lei nº 6.232 de 03 de março de 2021, especialmente as seguintes condições:

I - A donatária terá o prazo de 90 (noventa) dias, contados da data da escritura de doação, para início das obras e 360 (trezentos e sessenta) dias, contados da data da aprovação do projeto pela Prefeitura, para conclusão das obras.

II - A donatária fica obrigada a destinar as áreas objeto da presente doação, de acordo com as atividades constantes no artigo 2º desta Lei.

III - A designação de um servidor público municipal, procurador jurídico, visando representar a donatária na escritura pública de reversão, quando descumpridas as condições estabelecidas nesta Lei.



Cumpra-se informar que doações podem conter cláusula de reversão do bem doado ao doador. Para que a doação não seja anulada, ela deve atender a requisitos legais e constitucionais, sendo necessário, especificamente, que seja estabelecida cláusula expressa de reversão do bem ao Poder Público, que permite que o doador recupere o bem doado, caso o beneficiário da doação deixe de atender aos fins sociais para evitar dano ao erário.

A ferramenta da reversão permite ao doador ter a certeza que o bem doado retornará automaticamente ao seu patrimônio caso o donatário, aquele que recebe o bem, venha a descumprir requisitos essenciais para confirmação da doação. O bem simplesmente volta ao doador, sendo necessária apenas a revogação da lei que autorizou a doação.

Conforme ensinamento do doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello: “bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, Estado Distrito Federal, Município (...) bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.” É cediço que a Administração Pública pode doar bens públicos, desde que os fins da doação convirjam para o interesse da coletividade. Nessa esteira, são as lições do saudoso e clássico autor Hely Lopes Meirelles:

“A administração pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. Essas doações podem ser com ou sem encargos e, em qualquer caso, independem de lei autorizadora, que estabeleça as condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação. Só excepcionalmente poderá promover concorrência para doações com encargos, a fim de escolher-se o donatário que proponha cumpri-los em melhores condições para a Administração ou para a comunidade. Em toda doação com encargo é necessária a cláusula de reversão para a eventualidade do seu descumprimento.”

Essa possibilidade de reversão da doação, nos casos de descumprimento do encargo, encontra respaldo na doutrina:

“Procurando evitar uma operação triangular, quando, por vias transversas e obscuras, o bem público tende a parar indevidamente nas mãos de um particular, a Lei estabelece que os imóveis doados pela Administração Pública a ela revertam no caso de cessação das razões que justificaram a doação.” (BITTENCOURT)



A jurisprudência pátria também tem entendimento pacificado quanto ao tema:

“EMENTA 1) ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO COM ENCARGO. DESCUMPRIMENTO. AUSÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DO IMÓVEL POR PARTICULAR. INTERESSE PÚBLICO NA RETOMADA DO IMÓVEL PARA CONSTRUÇÃO DA CASA DE CUSTÓDIA. IMPRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RETROCESSÃO DOS BENS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE. a) A Administração Pública pode fazer doações com encargos de bens móveis ou imóveis públicos, por intermédio de lei, visando incentivar atividades particulares de interesse coletivo. Em toda doação com encargo, é necessária a cláusula de reversão do bem público para a eventualidade do seu descumprimento. b) No caso, o Agravante, devido à urgência de utilização do imóvel para a construção da nova Casa de Custódia, requereu a reversão do mencionado bem público, considerando a ausência de utilização do imóvel, nos termos acordados. c) E, realmente, na doação de imóvel público com encargo, visando atender ao interesse público, o descumprimento das condições impostas gera, automaticamente, a reversão do bem ao patrimônio do Município, assegurando-se a função social da propriedade. d) Vale frisar, ainda, que, apesar da decisão agravada se fundamentar no sentido de que a ação de anulação ou reversão do bem público por descumprimento do encargo estaria sujeita ao prazo prescricional previsto para as ações pessoais, entendo que a retomada de imóvel público é imprescritível. Prescritível pode ser, ao contrário, a exigência do encargo. e) Nos termos dos artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da Constituição da República, os bens públicos não são suscetíveis de usucapião, que é uma modalidade de prescrição aquisitiva da propriedade. Daí decorre a imprescritibilidade das ações que visam à retrocessão dos bens públicos. f) Nesse contexto, a presente Ação de reversão do bem público por descumprimento do encargo é imprescritível, de modo que deve ser deferida, em sede de cognição sumária, a tutela recursal, autorizando-se a utilização do bem pelo Agravante. 2) AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. (TJPR - 5ª C.Cível - 0030611-85.2018.8.16.0000 - Guarapuava - Rel.: Desembargador Leonel Cunha - J. 16.04.2019)”

Ademais, além da reversão prevista na lei que autorizou a doação, o instituto também se dá com fundamento no Código Civil, que dispõe sobre a possibilidade de revogação por inexecução do encargo:





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Art. 553. O donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação, caso forem a benefício do doador, de terceiro, ou do interesse geral.

(...)

Art. 555. A doação pode ser revogada por ingratidão do donatário, ou por inexecução do encargo.

Tratando-se de bem imóvel, a cláusula de reversão deve constar da escritura pública e do registro imobiliário. Fica evidente, portanto, que a doação de bens públicos é permitida, desde que atendidos os requisitos legais, e que, em caso de descumprimento da finalidade social estabelecida, deve ocorrer a reversão do bem.

Desse modo, a revogação pretendida encontra-se em harmonia com o artigo 37 da Constituição Federal, principalmente no que se refere aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, além de se tratar de momento conveniente e oportuno para tal ação.

Portanto, se o imóvel em comento não está mais destinado ao objeto do contrato de doação, deve ser formalmente restituído ao órgão doador, a fim de que ele lhe dê a destinação que melhor atenda ao interesse público, visto que a donatária não cumpriu os requisitos básicos para continuar com o terreno doado.

Quanto à iniciativa do presente Projeto de Lei, temos que o mesmo contempla os dispositivos pertinentes na LOMB sobre a competência do executivo na gestão dos bens públicos:

Art. 78 Constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis, direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao Município e que não estejam definidas pela Constituição Federal como bens da União ou dos Estados.

Art. 79 Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto àqueles utilizados em seus serviços.

Art. 52 Compete ao Prefeito, em cooperação com os poderes atuantes no Município, promover todas as ações necessárias à defesa dos interesses do Município, nos limites da competência Municipal, respeitada ainda a competência de cada Poder.

(...)

XII - permitir ou autorizar o uso de bens públicos municipais;

(...)





XXXIV - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei;

Além do disposto no texto normativo que regem o Município, a pacificação do entendimento da competência do Executivo na gestão dos bens públicos encontra-se firmada em jurisprudência:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.060, DE 13 DE MARÇO DE 2020, “DISPÕE SOBRE DENOMINAÇÃO DE RUA NA VILA MENK”. PARAMETRICIDADE. GESTÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. INICIATIVA PARLAMENTAR. SEPARAÇÃO DOS PODERES. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. A Constituição Estadual é o exclusivo parâmetro de controle na sindicância de constitucionalidade de lei municipal por via de ação direta, sendo inadmissível seu contraste com a Lei Orgânica Municipal ou outro diploma infraconstitucional. Lei nº 5.060, de 13 de março de 2020, que cria rua em área pública desapropriada para a instalação de reservatório de água e, portanto, altera a própria destinação de bem público. Encontra-se na reserva da administração e na iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo a gestão do patrimônio público e a disciplina do uso de bens públicos (arts. 5º, 47, II, XI e XIV a da Constituição Estadual). Ressalta-se, como foi oportunamente lembrado pela douta Procuradoria Geral de Justiça que: “Na hipótese, restou demonstrado que não se trata de redeminação de rua existente no sistema viário municipal, visto que a lei cria rua em área pública desapropriada para a instalação de reservatório de água e, portanto, altera a própria destinação de bem público (fls. 15/17). A modificação da destinação de bens públicos, mais especificamente, como na hipótese em que a área pública, foi incorporada ao patrimônio municipal em razão de desapropriação para fins específicos, é matéria exclusivamente relacionada à atividade administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração. Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode por meio de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo. Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, ao dispor sobre a utilização ou modificação de bens públicos por particulares, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação





de poderes. Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da gestão e do uso do patrimônio público. Trata-se de atuação administrativa fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.” (fls.97 e s.) Ação procedente.



Ementa: *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.209, de 11-2018, do Município de Matão, de iniciativa parlamentar, que proíbe concessionárias de veículos novos e usados de realizarem feirões nas praças e próprios públicos do município de Matão– Disciplina do uso privativo de bem público – Usurpação de competência material do chefe do Poder Executivo – Ocorrência. 1 - Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município de Matão. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade.2 - Proibição de realizar feiras de veículos em praças e próprios públicos. Disciplina do uso de bem público municipal. Competência do Chefe do Executivo para dispor sobre gestão administrativa. Matéria que se insere no âmbito da competência material atribuída pela Constituição Estadual ao chefe do Poder Executivo Municipal. Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, aplicáveis aos Municípios por força do art.144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes. Inconstitucionalidade reconhecida.3 - Ação procedente."*

O quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria simples**, ou seja, para ser aprovado depende de votos favoráveis de mais da metade dos Vereadores presentes (RI: artigo 40, I).

Quanto à forma, portanto, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 26 de setembro de 2025

Paulo Antonio Coradi Filho
Procurador Legislativo
OAB nº 253.716



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Assinaturas Digitais



O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar?chave=TPVC07395M97EDJ0>, ou vá até o site <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: TPVC-0739-5M97-EDJ0

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - TPVC-0739-5M97-EDJ0 -
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>