



# CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE GUARATINGUETÁ

## PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

**Projeto de Lei Executivo nº 0110-2023**  
**Processo nº 2211-2023**  
**Parecer nº 0014-2024**

Esta Comissão sob os aspectos constitucional, legal e jurídico, de sua competência, bem como quanto ao prisma técnico-redacional, exara parecer sobre a INCONSTITUCIONALIDADE com referência ao Projeto em epígrafe.

Tal medida vai ao encontro com o disposto no Parecer nº 23 da Procuradoria da Câmara Municipal.

Assim sendo, encaminha-o à superior apreciação do Egrégio Plenário.

Recinto do Plenário “Vereador João Mod”, 19 de março de 2024.

**MARCIO DE OLIVEIRA ALMEIDA**  
Presidente da Comissão

**FABRÍCIO DIAS JUNIOR**  
Vice Presidente

**GRACIANO ARILSON DOS SANTOS**  
Membro





# *Câmara Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá*

Estado de São Paulo - Brasil

## PARECER Nº 23

**Para: Comissão de Constituição, Justiça e Redação**

**Data: 19.03.2024**

**Objeto: análise jurídica do PLE 110/2023, em face do art. 115, da LOM, sob o aspecto do controle de constitucionalidade.**

### 1. FINALIDADE

Atender a requerimento de iniciativa da Egrégia Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Guaratinguetá.

### 2. OBJETO

Proceder à análise eminentemente jurídica do PLE nº 110/2023, em face do previsto no art. 115, da Lei Orgânica do Município de Guaratinguetá, sob o aspecto do controle de constitucionalidade.

Destarte, em nenhum momento a presente análise tratará da conveniência e oportunidade do projeto, se o mesmo é bom ou ruim, se está ou não em consonância com o interesse público, ocupando-se exclusivamente de seu aspecto jurídico, nos exatos termos do que fora requerido.

Avenida João Pessoa, 471 – Pedregulho – CEP 12515-010 – Tel.: (12) 3123-2400  
<http://www.camaraguaratingueta.sp.gov.br> – e-mail: [camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br](mailto:camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br)



Autenticar documento em <https://guaratingueta.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 340035003100350038003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



# *Câmara Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá*

Estado de São Paulo - Brasil

### **3. NÃO-VINCULATIVIDADE**

Cumprido destacar que a posição jurídica externada no presente parecer elaborado pela Procuradoria Jurídica da Câmara **não vincula** a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Guaratinguetá, a qual dispõe de competência regimental para se manifestar a respeito das proposições encaminhadas ao referido órgão legislativo (art. 59, da Resolução nº 493/2002 - Regimento Interno da Câmara) e **tampouco condiciona** os nobres Edis que compõem o Plenário da Casa, no que tange ao exercício do voto.

### **3. DA ANÁLISE**

Em documento próprio, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Guaratinguetá requereu, através da Presidência da Casa, que a Procuradoria da mesma procedesse à análise eminentemente jurídica do PLE nº 110/2023, em face do previsto no art. 115, da Lei Orgânica do Município de Guaratinguetá, sob o aspecto do controle de constitucionalidade.

A cautela demonstrada pela referida Comissão quanto à constitucionalidade do precitado projeto de lei, a meu ver se justifica e passo a justificar tal entendimento.

O PLE nº 110/2023, dispõe, em síntese, sobre a doação sem encargos, sem prazo determinado, sem cláusula de retrocessão e sem prévia consulta popular, de um imóvel público municipal, à Fazenda Pública do Estado de São Paulo, com destino à Polícia Civil do Estado de São Paulo:

Avenida João Pessoa, 471 – Pedregulho – CEP 12515-010 – Tel.: (12) 3123-2400  
<http://www.camaraguaratingueta.sp.gov.br> – e-mail: [camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br](mailto:camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br)



Autenticar documento em <https://guaratingueta.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 340035003100350038003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





# *Câmara Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá*

Estado de São Paulo - Brasil

Art. 1º. Fica o Executivo Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá, autorizado a alienar, por doação sem encargos, à Fazenda do Estado de São Paulo, pessoa jurídica de direito público interno, (...) vinculada à DELEGACIA SECCIONAL DE POLÍCIA DE GUARATINGUETÁ, para a implantação e construção do Complexo de Polícia Judiciária do Município, a seguinte gleba de terras situada nesta cidade Guaratinguetá (...)

Doação é um instituto jurídico por meio do qual uma pessoa (o doador), por mera liberalidade, transfere um bem integrante de seu patrimônio a outra pessoa (o donatário), que o aceita.

Essa transferência pode incidir sobre um bem privado, sendo levada a efeito por um particular, ou sobre um bem público, sendo levada a efeito pela Administração Pública. Tanto num quanto noutro caso, a doação pode se dar SEM ou COM ENCARGO(S), como bem ensina o saudoso mestre Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

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 dependem de *lei autorizadora* (...)

Como visto, a Administração pública pode, *a priori*, efetuar doações com ou sem encargos, respeitados, obviamente os requisitos legais para tanto.

Nesse ponto, segundo a doutrina, **a regra é que as doações de bem públicos sejam realizadas COM encargos**, não obstante se reconheça ressalva estabelecida pela Lei

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 21ª ed; São Paulo: Malheiros Editores; 2002; p. 450.







# *Câmara Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá*

Estado de São Paulo - Brasil

nº 8.666/93 (Lei de Licitações), quando se trata de doação para outro órgão ou entidade da Administração Pública. A respeito trazemos a lição de Davi Ferreira Botelho, veiculada no sítio da Corregedoria Geral do Estado do Mato Grosso<sup>2</sup>:

**É regra pacificamente adotada a de que não pode haver doação de imóveis públicos sem a previsão de encargos de interesse público a serem cumpridos pelo donatário com prazo determinado em lei, sob pena de reversão ou retrocessão do bem ao poder público.**  
Faz-se salutar esclarecermos que a doação pura e simples somente pode ocorrer quando o donatário for outro órgão ou entidade da Administração (Art. 17, I, b, Lei nº. 8666/93).

Da lição supra conclui-se que a Lei de Licitações admite doações pura e simples de bens públicos, desde que para outros órgãos ou entidades públicas (respeitados, sempre, os requisitos legais). A questão, porém, que se coloca neste ponto, é se o Município pode estabelecer regras para a doação de seus bens, que vão além daquelas previstas pela Lei nº 8.666/93. E a resposta a tal questionamento vem com o consagrado Professor Marçal Justen Filho, que, ao comentar o artigo 17 da precitada lei federal, assim dispôs<sup>3</sup>:

**As regras contidas nesta Seção não podem ser consideradas vinculantes para as outras esferas da Federação**, por envolverem questões intrinsecamente vinculadas à autonomia delas. **Cada entidade federativa dispõe da faculdade de disciplinar o destino de seus bens**, o que é inerente à sua autonomia. A Seção VI contém normas de natureza federal, aplicáveis exclusivamente à União e às pessoas da Administração federal. (Grifamos)

E o município de Guaratinguetá, no exercício de sua autonomia federativa, estabeleceu em sua Lei Orgânica **considerável entrave à doação SEM encargo**:

<sup>2</sup> <https://www.cge.mt.gov.br/-/doacao-de-bens-imoveis-e-bens-moveis-pela-administracao-publica>

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 8ª ed. São Paulo: Dialética. 2001. p. 169.





# *Câmara Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá*

Estado de São Paulo - Brasil

Art. 115 A alienação de bens do Município, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência, dispensada nos seguintes casos:

a) doação, **devendo constar obrigatoriamente do contrato os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato;**

b) permuta.

(Grifamos)

Do exposto observa-se que a Lei Orgânica do Município de Guaratinguetá admite a alienação de bens municipais, mas estabelece uma série de requisitos para tanto, quais sejam:

**a)** para qualquer alienação:

**a1.** Interesse público devidamente justificado e;

**a2. Prévia avaliação do bem.**

**b)** para alienação de bens imóveis (além dos requisitos supra, de observância obrigatória para qualquer doação):

**b1.** Autorização legislativa; e

**b2.** Concorrência, sendo esta dispensada em caso de **doação, devendo constar obrigatoriamente do contrato (de doação) os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato.**

Avenida João Pessoa, 471 – Pedregulho – CEP 12515-010 – Tel.: (12) 3123-2400  
<http://www.camaraguaratingueta.sp.gov.br> – e-mail: [camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br](mailto:camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br)



Autenticar documento em <https://guaratingueta.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 340035003100350038003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





# *Câmara Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá*

Estado de São Paulo - Brasil

Como é sabido, pelo princípio da hierarquia das normas, toda a legislação municipal (inclusive a eventual Lei Ordinária que poderá advir do PLE nº 110/2023) deve se adequar à Lei Orgânica, a qual é encarregada, como o próprio nome sugere, da organização do Município. É o que se extrai do art. 29, da Constituição Federal e do art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo:

Art. 29, CF. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará nos termos, atendido os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Artigo 144, CE. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Analisando o PLE nº 110/2023 em face dos dispositivos supra da Lei Orgânica (conforme requerido pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação), observo, de imediato, que o mesmo **não se fez acompanhar da avaliação prévia do bem cuja doação se pretende, conforme exigido pelo *caput* do art. 115 da precitada lei.**

Além disso, o PLE nº 110/2023 ao autorizar a doação de imóvel público municipal, sem prévia concorrência, sem encargos e sem prazo determinado, ao que parece contraria o art. 115, I, "a" da Lei Orgânica, segundo o qual o Município pode doar imóvel que lhe pertença, inclusive sem o estabelecimento de prévia concorrência (como no presente caso), mas para tanto essa doação, além de ser precedida de interesse público devidamente justificado, avaliação prévia do bem e autorização legislativa, **deverá, ao contrário do que se observa na presente hipótese, ser obrigatoriamente do tipo "com encargo", devendo**

Avenida João Pessoa, 471 – Pedregulho – CEP 12515-010 – Tel.: (12) 3123-2400  
<http://www.camaraguaratingueta.sp.gov.br> – e-mail: [camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br](mailto:camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br)



Autenticar documento em <https://guaratingueta.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 340035003100350038003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





# *Câmara Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá*

Estado de São Paulo - Brasil

**constar obrigatoriamente do respectivo contrato (de doação) os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato.**

Arrematando, cumpre esclarecer que, não obstante a alínea "a" do inciso I, do art. 115, da Lei Orgânica disponha que os encargos do donatário, o prazo de cumprimento e a cláusula de retrocessão devam constar obrigatoriamente **do contrato**, me parece, por óbvio, que tais condições devam também se fazer presentes na lei autorizadora, **à qual o contrato estará estritamente vinculado**. Afinal, de nada adiantaria a exigência de autorização legislativa se, ao contratar a doação, o Poder Executivo não estivesse a ela vinculado.

Por fim, cumpre também frisar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem declarado inconstitucionais normas municipais que desafetam e alienam bens públicos sem lhes conferir destinação específica e sem que a mesma fosse precedida de necessária participação popular, nos termos do art. 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo:

**Artigo 180** - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

**II** - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

A respeito, trazemos à baila a ementa do acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2030406-48.2015.8.26.0000:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 282/2015, do Município de Suzano. Norma responsável por desafetar bens municipais, de uso comum e/ou especial, com o fim de aliená-los

Avenida João Pessoa, 471 – Pedregulho – CEP 12515-010 – Tel.: (12) 3123-2400  
<http://www.camaraguaratingueta.sp.gov.br> – e-mail: [camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br](mailto:camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br)



Autenticar documento em <https://guaratingueta.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 340035003100350038003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.







# *Câmara Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá*

Estado de São Paulo - Brasil

sem dar destinação específica ao produto da venda. Vício formal de inconstitucionalidade. Conexão com matéria de jaez urbanística. **Processo legislativo não contemplou a necessária participação popular previsto no art. 180, II, da Constituição Bandeirante. Mácula procedimental irremediável.** Alteração da destinação de áreas municipais (verdes e institucionais) fora das hipóteses excepcionais previstas no art. 180, VII, da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente, com modulação" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2067470-58.2016.8.26.0000, Relator Desembargador Péricles Piza). Grifamos.

Do processo legislativo não restou demonstrada a prévia participação popular, tal qual exigido nas decisões da Corte Paulista, configurando-se mais uma impropriedade passível de eventual argüição de inconstitucionalidade do norma cuja aprovação se pretende.

## **4. CONCLUSÃO**

Concluindo, cumpre mais uma vez deixar claro que, ao atender ao requerimento da Comissão de Constituição Justiça e Redação, esta Procuradoria cuidou de não manifestar qualquer juízo de valor sobre o Projeto em si. Em nenhum momento tratou da conveniência e oportunidade do mesmo. Se bom ou ruim para o interesse público. Se justo ou injusto. Mas tão somente se esmerar na sua análise jurídica de modo a **levantar pontos que possam vir a ser objetos de questionamentos futuros, comprometendo a pretendida doação, trazendo prejuízo, sobretudo, para o próprio donatário.**

Feita essa ressalva, conclui-se, ante a todo o exposto, que **o Projeto de Lei Executivo nº 110/2023, parece não ter observado:**

Avenida João Pessoa, 471 – Pedregulho – CEP 12515-010 – Tel.: (12) 3123-2400  
<http://www.camaraguaratingueta.sp.gov.br> – e-mail: [camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br](mailto:camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br)



Autenticar documento em <https://guaratingueta.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 340035003100350038003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.








# *Câmara Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá*

Estado de São Paulo - Brasil

- a. o disposto no art. 115, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Guaratinguetá, ao não se fazer acompanhar da prévia avaliação do imóvel (problema que, entendo, até poderia ser sanado no curso do próprio processo legislativo);
- b. o disposto no art. 115, inciso I, alínea "a", da Lei Orgânica do Município de Guaratinguetá, ao estabelecer, sem prévia concorrência, a doação **sem encargos, sem prazo determinado e sem cláusula de retrocessão**, a doação bem imóvel pertencente ao Município;
- c. o disposto no inciso II, do art. 180, da Constituição do Estado de São Paulo, que **exige prévia participação popular** quando se tiver em vista projeto de lei que vise desafetar/alienar bem público, dando-lhe nova destinação.

Essas inobservâncias podem, em tese, ensejar, pelo que foi dito acima, eventuais questionamentos futuros acerca da constitucionalidade do referido projeto (sobretudo via Ação Direta de Inconstitucionalidade), além de eventual argüição de nulidade do respectivo contrato, o que acarretaria, em ambos os casos, consideráveis prejuízos para os próprios donatários.

Este o meu parecer, **de natureza não-vinculativa**, que submeto à superior análise e deliberação dos Órgãos e Edis que integram esta Egrégia Casa de Leis.

  
**LUÍS FLÁVIO CÉSAR ALVES**  
Procurador da Câmara

Avenida João Pessoa, 471 – Pedregulho – CEP 12515-010 – Tel.: (12) 3123-2400  
<http://www.camaraguaratingueta.sp.gov.br> – e-mail: [camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br](mailto:camara@camaraguaratingueta.sp.gov.br)

