

Porto Alegre, 10 de março de 2026.

## Orientação Técnica IGAM nº 3.489/2026.

### I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga** solicita orientação acerca da juridicidade, constitucionalidade e técnica legislativa do Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei Ordinária nº 167/2024, que trata da desafetação de área institucional e da doação, com encargos, de imóvel público municipal à entidade sem fins lucrativos ACIFI – Associação Clube da 3ª Idade Feliz – Cidade de Ibitinga.

### II. Análise técnica

A matéria – desafetação de área pública e autorização para doação de bem imóvel municipal – insere-se na competência legislativa do Município (interesse local), exigindo lei formal e observância da separação de poderes, pois a administração e disposição de bens municipais integram o núcleo das atribuições do Chefe do Executivo (Constituição Federal, arts. 2º, 30 e 84; Constituição do Estado de São Paulo, arts. 5º e 47).

Por isso, o conteúdo do **art. 1º** (desafetação) e do **caput do art. 2º** (autorização de doação) é de iniciativa do Prefeito, como se pressupõe ter ocorrido no PLO 167/2024 originário.

No que se refere às alterações promovidas pelo Substitutivo, conforme informado, elas se limitam ao **parágrafo único do art. 2º** e aos **arts. 3º, 4º e 5º**, mantendo-se o texto original do Executivo no art. 1º e no caput do art. 2º. O Supremo Tribunal Federal admite a apresentação de emendas parlamentares em projetos de iniciativa privativa, desde que respeitados determinados limites:

#### STF — ADI 2114/SC, voto do Min. Nunes Marques

As emendas parlamentares, nos projetos de lei de iniciativa privativa, devem observar os limites alusivos à pertinência temática e à vedação da criação de despesas.

No caso, os encargos previstos (manutenção e utilização adequada do imóvel, permissão de uso pela municipalidade, atendimento social, cultural e filantrópico, prazos para apresentação de projeto e construção, cláusulas de reversão e de impenhorabilidade/inalienabilidade/incomunicabilidade e assunção das despesas de escritura pela donatária) guardam pertinência direta com o objeto da doação e não geram aumento de despesa ao Município, de modo que se enquadram nos limites fixados pelo STF e não configuram vício de iniciativa.

Há, contudo, dois pontos relevantes de técnica legislativa. Primeiro, a redação do **art. 1º**: atualmente, “autoriza” o Poder Executivo a desafetar a área. Como se trata de bem de uso especial (“área institucional”), a desafetação deve ocorrer por meio de lei, convertendo-o em bem dominical, apto à alienação. Recomenda-se que o dispositivo seja ajustado para que a própria lei promova a desafetação, com fórmula do tipo: “Fica desafetada, passando à categoria de bem dominical, a área descrita na matrícula nº 65.165...”.

Segundo, há aparente conflito entre o **§ 1º do art. 3º** e o **art. 5º** quanto à contagem de prazos. O § 1º determina que o prazo de 2 anos para construir a sede social será contado da “homologação do projeto”, enquanto o art. 5º estabelece que “os prazos previstos na presente Lei serão contados a partir da lavratura da escritura de doação”. Para afastar dúvidas interpretativas, recomenda-se harmonizar a redação, por exemplo, restringindo o art. 5º ao prazo do inciso VI (apresentação do projeto em 120 dias) contado da escritura, e mantendo, de forma expressa, que o prazo de 2 anos do § 1º conta-se da aprovação/homologação do projeto pelo órgão competente da Prefeitura.

Quanto ao mérito da doação, trata-se de transferência de imóvel a entidade sem fins lucrativos, com encargos, vinculada à política de atendimento à terceira idade, o que atende ao interesse público e aos princípios da moralidade e da impessoalidade, desde que o Município demonstre, nos autos administrativos, a compatibilidade do objeto social da ACIFI com as políticas públicas locais, a regularidade jurídica e fiscal da entidade e a necessidade/adequação da cessão daquele imóvel específico.

A doação onerosa com encargos e cláusula de reversão em caso de descumprimento protege o patrimônio público e está em consonância com a disciplina federal de licitações e alienações, que admite doação de imóveis a entidades sem fins lucrativos, com encargos e devidamente justificada, sem necessidade de licitação, desde que preservado o interesse público.

As cláusulas do **§ 2º** (reversão automática com benfeitorias, sem indenização) e do **§ 3º** (impenhorabilidade, inalienabilidade e incomunicabilidade) reforçam a vinculação do bem à finalidade pública estabelecida na lei e são juridicamente possíveis, constituindo salvaguardas ao patrimônio público; eventual necessidade futura de alteração dessas

condições exigirá nova deliberação legislativa e/ou reversão do bem ao Município. Não obstante, o instituto da impenhorabilidade não se aplica a um bem depois de incorporar o patrimônio do particular, o que recomenda revisão do texto. Da esma forma, não se vê como aplicável a “incomunicabilidade”, pois adstrita às relações interpessoais (pessoas físicas).

Por fim, convém apenas maior precisão redacional no inciso VI do art. 3º, indicando expressamente que o projeto de construção será apresentado ao órgão técnico competente do Poder Executivo, bem como uniformizar termos como “homologação” e “aprovação” do projeto para evitar dúvidas na execução.

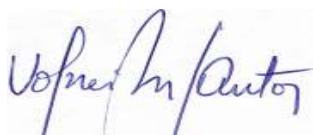
### **III. Conclusão**

Conclui-se que o Substitutivo nº 1 ao PLO nº 167/2024 é juridicamente viável, desde que preservado, como texto do Executivo, o conteúdo do art. 1º e do caput do art. 2º e limitadas as inovações parlamentares ao parágrafo único do art. 2º e aos arts. 3º, 4º e 5º, que apresentam pertinência temática e não criam despesas para o Município. Recomenda-se:

- a) adequar o art. 1º para que a lei promova diretamente a desafetação, convertendo o bem em dominical, por iniciativa/concordância do Executivo;
- b) harmonizar o art. 5º com o § 1º do art. 3º quanto à contagem dos prazos; e
- c) rever o texto normativo do art. 3º, suprimindo as expressões “impenhorabilidade” e “incomunicabilidade”.

Com essas correções, o projeto pode ser tramitar regularmente.

O IGAM permanece à disposição.



**VOLNEI MOREIRA DOS SANTOS**

OAB/RS nº 26.676

*Consultor Jurídico do IGAM*