



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 276 /2020

**Assunto: Projeto de Resolução nº 08/2020 – Aatoria Mesa Diretora –  
“Dispõe sobre a administração de bens móveis patrimoniais no âmbito da  
Câmara Municipal de Valinhos”**

**À Comissão de Justiça e Redação**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que  
**“Dispõe sobre a administração de bens móveis patrimoniais no âmbito da  
Câmara Municipal de Valinhos”** de autoria da Mesa Diretora solicitado pela  
Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente sua  
justificativa:

*“O presente projeto é apresentado para que esta Casa de Leis  
objetivando atender a todos os requisitos que norteiam a  
administração pública, dentre os quais a moralidade, a transparência  
e a eficiência, evitando que o patrimônio, que são bens públicos  
tenham destinação e movimentação incorretas.*

*Cumpre salientar que a edição da presente normativa, foi  
recomendação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo  
Controle Interno e pela Sindicância 1079/2019 , que destinou-se a  
apurar possíveis irregularidades no controle de patrimônio e extravio*

(ACP)  
✱



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*de objetos indicando a necessidade da expedição de ato normativo que estabelece o regramento de política interna de segurança e controle patrimonial.”*

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

A proposta em exame afigura-se revestida de legalidade, pois por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30 inc. I e inc. II).

No caso em tela observa-se que a matéria trata de assunto interno da Câmara, questão referente à sistemática brasileira do processo legislativo cuja definição do funcionamento interno é privativo das Câmaras por meio da espécie normativa definida na respectiva Lei Orgânica:

*“Art. 58. As proposições destinadas a regular matéria político-administrativa de competência exclusiva da Câmara são:*

*I - decreto legislativo, de efeitos externos;*

*II - resolução, de efeitos internos.*

*Parágrafo único. Os projetos de decreto legislativo e de resolução aprovados não dependem de sanção do Prefeito, sendo promulgados pelo Presidente da Câmara.*

*Art. 59. O Regimento Interno da Câmara disciplinará os casos de decreto legislativo e de resolução cuja elaboração, redação, alteração e consolidação serão feitas com observância das mesmas normas técnicas relativas às leis.”*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

A matéria tratada é a gestão patrimonial internamente na Câmara: *“Controle patrimonial é uma forma pela qual as organizações gerenciam todos os bens móveis e imóveis adquiridos de variadas formas (compra, doação etc). São eles os mobiliários, equipamentos, computadores, veículos, terrenos, prédios, entre outros e que são utilizados como recursos para que essa organização atinja seus objetivos ou metas planejadas na execução de seus serviços ou linha de produção. Trata-se do controle de toda a logística necessária, em termo de materiais permanentes (que dura dois anos ou mais), para que a organização operacionalize suas ações do dia-a-dia.”* (BERNARDES, José Francisco. **Gestão Patrimonial: Materiais Permanentes e Bens Móveis**. Florianópolis: Imprensa Universitária, 2009.)

Nesse sentido, importante primeiramente, trazer os conceitos legais de bem público determinados pelo Código Civil:

*“Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.*

*Art. 99. São bens públicos:*

*I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;*

*II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;*

*III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.*

(ACP)  
f



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.*

*Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.*

*Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.*

*Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.*

*Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem."*

No que tange à classificação legal acima transcrita, segundo a doutrina, verifica-se que: "O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens: os da primeira categoria, por sua natureza ou por lei, ao uso coletivo; os de segunda ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos (veículos oficiais, matérias de consumo, navios de guerra), as terras dos silvícolas, os mercados municipais, os teatros públicos, os cemitérios públicos; os de terceira não tem destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo poder público, para obtenção de renda; é o caso das terras devolutas, dos terrenos da marinha, dos imóveis não utilizados pela Administração, dos bens móveis que se tomem inservíveis." (DI PIETRO, Maria Sylvia, Direito Administrativo, 6ª ed., Editora Atlas).

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nos mesmos termos são os dispositivos contidos na Lei Orgânica do Município de Valinhos:

*“Art. 113. Constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis, direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao Município.”*

*“Art. 115. Todos os bens municipais deverão ser cadastrados com a identificação respectiva, numerando-se os móveis, segundo o que for estabelecido em regulamento.*

*Parágrafo único. Os bens patrimoniais do Município deverão ser classificados:*

*I - pela sua natureza;*

*II - em relação a cada serviço.*

*Art. 116. A administração dos bens municipais cabe ao Prefeito, ressalvada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços e sob sua guarda.”*

Novamente recorrendo à doutrina colaciono artigo jurídico seguinte a fim de elucidação do assunto:

*“Bens Públicos nos remete à ideia de que os entes públicos possuem bens, sejam móveis, imóveis ou semoventes, sejam corpóreos ou incorpóreos, como, neste caso, obras literárias ou artísticas. E é isso mesmo.*

*Muitos gestores públicos, por não conhecerem a fundo este tema, acabam por perder bens públicos, deixam de adquiri-los ou de lhes dar a devida destinação, o que se perfaz em prejuízos e inúmeros problemas na sua administração. Desta forma, o conhecimento*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

sobre este tema é de grande importância para qualquer Administrador Público.

O Código Civil dedica um Capítulo especialmente para tratar sobre bens públicos (arts. 98 a 103). E no artigo 98, de forma simples e direta, assim conceitua bens públicos: "São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem."

Por sua vez, o eminente autor José dos Santos Carvalho Filho assim conceitua bens públicos:

'Bens públicos são todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas.' (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1157).

### **1.1 PESSOAS A QUE PERTENCEM OS BENS PÚBLICOS**

As pessoas jurídicas a que pertencem os bens públicos estão relacionadas no artigo 41 do nosso Código Civil. São elas: a União; os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; os Municípios; as autarquias (inclusive as associações públicas); as demais entidades de caráter público criadas por lei.

É importante frisar que os bens públicos pertencem às Pessoas Jurídicas e não aos órgãos. Assim, por mais que um bem, por exemplo, esteja registrado no nome da Assembleia Legislativa, o bem pertence ao Estado-membro; se estiver registrado em nome da Câmara Municipal, o bem pertence ao Município respectivo.

(...)

A classificação dos bens públicos da seguinte forma: quanto à titularidade; quanto à destinação e quanto à disponibilidade. No que

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*compete à titularidade, os bens públicos, podem ser classificados em bens federais, bens estaduais e bens municipais:*

*(...)*

*Os Municípios não foram contemplados com a partilha constitucional de bens públicos. Todavia, é claro que há vários desses bens que lhes pertencem. Como regra, as ruas, praças, jardins públicos, os logradouros públicos pertencem ao Município. Integram-se entre seus bens, da mesma forma, os edifícios públicos e os vários imóveis que compõem seu patrimônio. E, por fim, os dinheiros públicos municipais, os títulos de crédito e a dívida ativa também são bens municipais (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1162).*

*Assim, o Município, sendo possuidor de bens, goza dos mesmos direitos e obrigações dos demais entes federativos, quanto ao uso e gozo dos mesmos. Ele exerce um papel fundamental na nossa Federação, pois é nele, basicamente, que tudo ocorre. Logo, sua importância não pode jamais ser desprezada.*

*Quanto à destinação dos bens públicos, temos três tipos: Bens de uso comum do povo; Bens de uso especial e Bens dominicais. São bens de uso geral, que podem ser utilizados livremente por todos os indivíduos.*

*Conforme o art. 99 de nosso Código Civil, bens comuns do povo são os mares, as praias, os rios, as estradas, as ruas as praças, os logradouros públicos. Embora sejam de uso comum do povo, é válido ressaltar que o Poder Público pode impedir, restringir ou regulamentar o seu uso, conforme a necessidade e sempre para que atinja o bem comum da sociedade.*

*Enquanto que os Bens de uso especial são aqueles utilizados pelo Estado, nos quais são prestados serviços públicos, e a população tem acesso a eles conforme necessitem dos serviços ali oferecidos. Segundo Carvalho Filho (2014, p. 1164), são bens de uso especial: os edifícios públicos, como as escolas e universidades, os hospitais,*

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*os prédios do Executivo, Legislativo e judiciário, os quartéis e os demais onde se situem repartições públicas; os cemitérios públicos; os aeroportos; os museus; os mercados públicos; as terras reservadas aos indígenas etc. Estão, ainda, nessa categoria, os veículos oficiais, os navios militares e todos os demais bens móveis necessários às atividades gerais da Administração, nesta incluindo-se a administração autárquica, como passou a constar do Código Civil em vigor, artigo 99, II.*

*Os bens de uso comum do povo e os bens de uso especiais são afetados e, portanto, possuem a característica da desalienabilidade. Logo, não podem ser vendidos, penhorados ou dados em garantia de dívida. Para que isso ocorra, devem ser desafetados, o que somente ocorre por meio de uma lei própria.*

*Segundo nosso Código Civil, art. 99, III, os bens dominicais também são bens públicos, os quais constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Estes bens podem ser vendidos, devendo-se observar apenas os ditames legais a seu respeito (art. 101, CC).*

*Esclarecendo melhor o tema, Carvalho Filho (2014, p. 1165) ensina que são bens dominicais as terras sem destinação pública específica (entre elas, as terras devolutas), os prédios públicos desativados, os bens móveis inservíveis e a dívida ativa. Esses é que constituem objeto de direito real ou pessoal das pessoas jurídicas de direito público.*

*No que compete a questão da disponibilidade, destaca-se três tipos, os Bens indisponíveis por natureza, que são bens que não podem ser alienados pelo Poder Público, dada a sua natureza não patrimonial. Os bens de uso comum do povo se encaixam, em geral, nessa categoria.*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Os Bens patrimoniais indisponíveis, que são bens que, embora patrimoniais, também não podem ser alienados, pois neles se prestam serviços públicos, a exemplo dos hospitais públicos e universidades, que são bens de uso especial (WIKIPEDIA. ORG, 2016).*

*E, por fim os Bens patrimoniais disponíveis, que são os bens dominicais. Podem ser alienados, desde que obedecidas as determinações legais.*

### **1.2 CARACTERÍSTICAS DOS BENS PÚBLICOS**

*As características dos bens públicos são inalienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade e não onerabilidade. Neste sentido, a compreensão sobre a Inalienabilidade, são bens que não podem ser vendidos enquanto preservarem esta característica, chamada afetação, que somente pode ser alterada por Lei (art. 100 do CC). Daí surge que a inalienabilidade pode ser de dois tipos: absoluta e relativa.*

*Vale ressaltar que os bens públicos dominicais podem ser alienados, observando-se apenas as exigências da lei respectiva. Os Bens de Impenhorabilidade, são considerados os bens públicos não se sujeitam à penhora para o pagamento de dívidas, seja com particulares ou outro ente público ou privado. A cobrança de dívidas com os entes públicos é feita em caráter especial, e são pagos através de precatórios. O artigo 100, caput, da CF/88 diz assim:*

*Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Assim, a Imprescritibilidade compreende que são bens que não podem ser obtidos por um particular através de usucapião, não importa quanto tempo o particular utilize o bem (art. 183, § 3º, e art. 191, parágrafo único, ambos da CF).*

*Enquanto que a não onerabilidade, não podem servir de garantia a um credor, como nos casos de hipoteca e anticrese. Este tipo de negócio somente pode ocorrer com os bens que podem ser alienados. O art. 1420 do CC diz assim: "Só aquele que pode alienar poderá empenhar, hipotecar ou dar em anticrese; só os bens que se podem alienar poderão ser dados em penhor, anticrese ou hipoteca." (Bens Públicos e suas formas de cessão e alienação, por*

Elizomar Alves, fonte:  
<https://elizomar.jusbrasil.com.br/artigos/321936013/bens-publicos-e-suas-formas-de-cessao-e-alienacao>)

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, visto que trata de matéria de competência suplementar do Município e de iniciativa privativa dos Vereadores por tratar da organização interna da Câmara, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 27 de outubro de 2020.

*Aline Cristine Padilha*

**Aline Cristine Padilha**  
**Procuradora OAB/SP nº 167.795**

(ACP)