



**Parecer Jurídico nº 083/2023**

**Assunto: Projeto de Lei nº 023/2023** – Autoriza o Poder Executivo destinar área institucional para sistema de lazer, visando a construção de uma praça, sem alteração da natureza jurídica do bem público de uso comum do povo.

**Autoria da Prefeita Municipal – Mensagem 09/2023.**

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Autoriza o Poder Executivo destinar área institucional para sistema de lazer, visando a construção de uma praça, sem alteração da natureza jurídica do bem público de uso comum do povo”*.

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.<sup>1</sup>

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.”

<sup>2</sup> “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



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

Considerando-se o aspecto constitucional, legal e jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

A proposta em exame, no que tange à **competência municipal**, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição Federal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), bem como promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CRFB).

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

*Art. 5º **Compete ao Município**, no exercício de sua autonomia, **legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local**, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*

*(...)*

*“Art. 8º **Cabe à Câmara**, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

***I - legislar sobre assuntos de interesse local; “***

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local,*



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

*aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***

*(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)*

No concernente a temática o Código Civil Brasileiro conceitua os bens públicos como sendo aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, classificando-os em três diferentes espécies conforme sua destinação ou afetação. Vejamos:

*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 – **Bens de uso comum do povo**: mares, rios, estradas, ruas, **praças**;*
- II – Bens de uso especial: edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento Federal, Estadual ou Municipal, inclusive de suas autarquias;*
- III – Bens dominiais: que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.*

E, quanto aos bens municipais a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

*“Art. 5º **Compete ao Município**, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*

*(...)*



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

**VI - quanto aos bens:**

a) *que lhe pertença: dispor sobre sua administração, **utilização e alienação;***”

*“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.**”*

*In casu*, o projeto pretende destinar área institucional de 1.100,00m<sup>2</sup> no bairro Santa Cruz, objeto da matrícula nº 21.311, do Registro de Imóveis da Comarca de Valinhos, para sistema de lazer, a fim de que nela seja construída uma praça, sem alteração da natureza jurídica do bem público de uso comum do povo, conforme art. 99, inciso I, do Código Civil.

Não obstante, no que tange às áreas institucionais a Lei Orgânica do Município de Valinhos, no art. 157, inciso VI, dispõe:

*Art. 157. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, **o Município assegurará:***

*(...)*

*VI - que as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ser alteradas na destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos;*

*(...)*



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

A esse respeito, a União exercendo a competência constitucional de estabelecer normas gerais sobre direito urbanístico (art. 24, inciso I, § 1º, CF) editou a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, e estabelece:

*Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:*

*I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. [\(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999\)](#)*

Assim, a legislação federal ao dispor sobre as áreas institucionais engloba as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público.

Nessa linha de raciocínio, compatibilizando o regramento federal que traz a definição das áreas institucionais, sem, contudo, impor qualquer vedação quanto à desafetação dessas áreas, com o disposto no art. 157, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Valinhos (LOM) e o art. 99, do Código Civil, infere-se, *s.m.j.*, que a vedação a que se refere a LOM restringe-se à alteração da destinação dessas áreas que altere a natureza jurídica do bem.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI 6.602 declarou inconstitucional o inciso VII, do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo, que estabelecia restrições aos Municípios para desafetação de áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais, vejamos a ementa da ADI 6.602 e dos embargos de declaração:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A**



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

**DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.** 1. *É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes.* 2. **Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo.** *Precedentes.* 3. *É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes.* 4. *É inconstitucional norma de Constituição estadual pela, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes.* 5. *Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo.*

*(ADI 6602, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021)*



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

*EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ERRO MATERIAL CONFIGURADO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS. 1. No acórdão embargado, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal julgou procedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Procurador-Geral da República, contra os §§ 1º a 4º e o inc. VII do art. 180, com as alterações pelas Emendas Constitucionais ns. 23/2007, 26/2008 e 48/2020, da Constituição do Estado de São Paulo. 2. Os embargos de declaração constituem meio hábil para reforma do julgado, sendo cabíveis quando houver no acórdão omissão, contradição ou obscuridade ou para corrigir erro material, conforme o art. 1.022 do Código de Processo Civil. 3. Embargos de declaração acolhidos para sanar o erro material do acórdão embargado e nos excertos nos quais constou “§§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo” fazer versar “§§ 1º a 4º e o inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo” e, **na parte dispositiva, declarar inconstitucionais os “§§ 1º a 4º e o inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo, pela redação original e nas conferidas pelas Emendas Constitucionais estaduais ns. 23/2007, 26/2008 e 48/2020”.**(ADI 6602 ED, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-182 DIVULG 13-09-2021 PUBLIC 14-09-2021)*

Destarte, no entendimento da Suprema Corte compete aos Municípios, considerando o princípio da autonomia municipal (arts. 18, 29 e 30, CF), legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, CF) compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo (art. 30, inciso VIII, CF), como no caso das áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais.

Noutro aspecto, quanto à **competência para deflagrar o processo legislativo** a propositura apresentada pela Prefeita atende às regras de iniciativa, por



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

tratar-se de competência privativa do Chefe do Executivo atinente aos bens municipais.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Por todo o exposto, sob o aspecto estritamente jurídico conclui-se pela constitucionalidade e legalidade do projeto. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 06 de março de 2023.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora - OAB/SP 308.298**  
Assinado Digitalmente