



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer Jurídico nº 575/2023

Assunto: Projeto de Lei nº 178/2023 – Desincorpora da classe de bens públicos de uso comum do povo e transfere para a classe de bens dominicais a Área Destacada da Gleba de Terras, antigo Sítio Pinheiro, localizada à Estrada dos Ortizes, à margem esquerda do Ribeirão do Jardim, Bairro Ortizes, e autoriza o Poder Executivo a aliená-la ao FAR – Fundo de Arrendamento Residencial na forma que especifica.

Autoria da Prefeita Municipal – Mensagem 74/2023.

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Desincorpora da classe de bens públicos de uso comum do povo e transfere para a classe de bens dominicais a Área Destacada da Gleba de Terras, antigo Sítio Pinheiro, localizada à Estrada dos Ortizes, à margem esquerda do Ribeirão do Jardim, Bairro Ortizes, e autoriza o Poder Executivo a aliená-la ao FAR – Fundo de Arrendamento Residencial na forma que especifica”*.

Da mensagem consta que o projeto por finalidade a *“... construção de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda, pertencente à Faixa Urbana 1, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV...”*.

Consta, ainda:

(...)

Ressalte-se que a própria medida ora encaminhada estabelece como encargo, consoante determina a Lei Orgânica do Município, a efetiva edificação das unidades habitacionais, de modo a evitar a retrocessão do imóvel ao patrimônio da Municipalidade.

Obrigatório esclarecer ainda que o art. 111 da Lei Orgânica do Município está sendo respeitado, com a juntada a esta mensagem de pesquisa imobiliária e laudo de avaliação, havendo manifesto interesse público na medida, tendo em vista que se destina à execução de programa habitacional de cunho social.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

A medida consiste em propiciar, no âmbito do citado convênio, a contratação de obras para a execução de pelo menos 250 (duzentas e cinquenta) unidades habitacionais, todas destinadas originalmente ao atendimento das famílias de baixa renda, priorizando-se aquelas que vivem em áreas de risco muito alto ou alto de deslizamento e inundações, e aquelas que estejam sendo beneficiadas com o auxílio aluguel.

(...)

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.¹

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo² não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

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

Preliminarmente, quanto ao pedido de urgência o Regimento Interno dispõe:

Art. 115. O Prefeito poderá solicitar regime de urgência para projeto de sua iniciativa considerado de relevante interesse público, devendo a Câmara apreciá-lo dentro do prazo de trinta dias.

§ 1º Se a Câmara não deliberar naquele prazo, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais, até que se ultime sua votação.

¹ “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.”

² Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal “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

§ 2º Por exceção, não ficará sobrestado o exame do veto cujo prazo de deliberação tenha se esgotado.

§ 3º O pedido de urgência será apreciado pela Comissão de Justiça e Redação e quando negado será submetido à votação do Plenário.

§ 4º A Mesa poderá fixar prazo para apresentação de emendas tanto em primeira como em segunda discussão.

§ 5º Após o prazo fixado na forma do parágrafo anterior, as emendas para a segunda discussão só serão aceitas quando apresentadas pela Mesa ou assinada por pelo menos um terço dos vereadores da Câmara.

§ 6º Aos projetos de Codificação e Estatuto, artigos 121 e 122, não se aplicam o disposto no caput do artigo.

Assim, por não se tratar de projeto de Codificação ou de Estatuto e desde que a Comissão de Justiça e Redação entenda estar caracterizado o relevante interesse público, o pedido de urgência comportará manifestação favorável.

No que tange à **competência municipal** o projeto em exame afigura-se revestido 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*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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, 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 à matéria 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.*

Por seu turno 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*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VI - quanto aos bens:

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

*“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:*

VII - autorizar, quanto aos bens municipais imóveis:

a) o seu uso, mediante concessão administrativa de direito real;

b) a sua alienação;”

*“Art. 111. A alienação de bem imóvel do Município mediante venda, doação com encargo ou permuta, **depende de interesse público manifesto, prévia avaliação e autorização legislativa.***

Parágrafo único. No caso de venda, haverá necessidade, também, de licitação.”

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

“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, depreende-se que o projeto tenciona obter autorização legislativa para a desafetação de bem público de uso comum do povo transferindo para a classe de bens dominicais a Área Destacada da Gleba de Terras, antigo Sítio Pinheiro, localizada à Estrada dos Ortizes, à margem esquerda do Ribeirão do Jardim, Bairro Ortizes, bem como para aliená-la mediante doação com encargos ao FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, objetivando a construção de moradias



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

destinadas à alienação para famílias de baixa renda, priorizando-se as famílias que residam em áreas de risco muito alto ou alto de inundações e deslizamentos, com renda mensal correspondente à faixa urbano 1 – renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00 (dois mil e seiscentos e quarenta reais) no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, constante na Lei Federal nº 14.620/23.

A esse respeito, colacionamos decisão do Supremo Tribunal Federal que ressalta a competência legislativa municipal para dispor sobre a matéria:

*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 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

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).

Noutro aspecto, quanto à **competência para deflagrar o processo legislativo** a propositura apresentada pela Prefeita atende às regras de iniciativa, por tratar-se de competência privativa do Chefe do Executivo atinente aos bens municipais.

No concernente à alienação de bens públicos a Lei Nacional 14.133/2019 (Nova Lei de Licitações e Contratos) estabelece:

DAS ALIENAÇÕES

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, **subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação** e obedecerá às seguintes normas:

*I - **tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:***

*a) **doação em pagamento;***

*b) **doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;***

*c) **permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;***

*d) **investidura;***

*e) **venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;***

*f) **alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;***

*g) **alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

(...)

§ 1º A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão.

§ 2º Os imóveis doados com base na alínea “b” do inciso I do caput deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:

I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o [§ 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009](#).

§ 4º A aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo será dispensada de autorização legislativa e submeter-se-á aos seguintes condicionamentos:

I - aplicação exclusiva às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;

II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo de destinação e de regularização fundiária de terras públicas;

III - vedação de concessão para exploração não contemplada na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico;

IV - previsão de extinção automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade pública, de necessidade pública ou de interesse social;

V - aplicação exclusiva a imóvel situado em zona rural e não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente à exploração mediante atividade agropecuária;

VI - limitação a áreas de que trata o [§ 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009](#), vedada a dispensa de licitação para áreas superiores;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

VII - acúmulo com o quantitativo de área decorrente do caso previsto na alínea "i" do inciso I do caput deste artigo até o limite previsto no inciso VI deste parágrafo.

(...)

§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.

§ 7º Na hipótese do § 6º deste artigo, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e as demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.

Art. 77. Para a venda de bens imóveis, será concedido direito de preferência ao licitante que, submetendo-se a todas as regras do edital, comprove a ocupação do imóvel objeto da licitação.

Neste aspecto, consta do projeto justificativa do interesse público (art. 2º, parágrafo único) e pesquisa imobiliária e laudo avaliativo (pág. 09 e 10).

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico em atenção 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, sugerimos alteração do art. 2º para correção do ano de edição da Lei Federal nº 14.620, de 13 de julho de 2023.

Por todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 07 de dezembro de 2023.

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