



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Parecer jurídico número 144/2023

Ementa: Projeto de Lei – “*Alienação de Imóvel Público*” – i) **Processo Legislativo** : Competência Comum - Iniciativa Privativa do Poder Executivo - Política Pública – Rito das Leis Complementares  
**2) Mérito: *Alienação de Imóvel Público*** – Preenchimento dos requisitos legais e constitucionais – *Políticas Públicas* - Princípio da Dignidade da Pessoa Humana – 3) Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição.

## I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 28 -E/23, de lavra do ínclito e digníssimo Prefeito Municipal Marcos Augusto Issa Rodrigues de Araújo e que conta com a seguinte redação:

Art. 1.º Fica desafetado de sua finalidade pública, passando a ser bem dominical o imóvel municipal objeto da matrícula 45.527, do Registro de Imóveis de São Roque, um terreno com a área de 8.614,36 metros quadrados, identificado como área institucional, do Loteamento denominado “VILLA BORGHESE”, situado no Bairro do Taboão, perímetro urbano deste Município e Comarca de São Roque SP, assim descrito e caracterizado: partindo do marco B = M.O, localizado no alinhamento esquerdo da variante da Rodovia Raposo Tavares, onde confronta com Thereza Batista Perino, sucessora de Olívia Rosa de Jesus Batista, segue com frente para a rodovia com 48°55’NW e 32,45 metros até o marco 1; daí segue com o rumo 43°23’NW e 24,58 metros até o ponto C; daí segue com o rumo 43°23’NW com a distância de 8,52 metros até o marco 2; daí segue com o rumo 23°36’NW e 38,80 metros até o marco M2A; daí segue com rumo 23°36’NW com 2,20 metros, até o marco 3; daí deflete à esquerda e segue com o rumo 75°51’SW e 34,21 metros até o ponto 13; daí segue com o rumo 75°51’SW e rumo 73°27’ e 26,15 metros até o ponto 6 e 13,60 metros com o rumo SW 73°27’, onde confronta Elieser Steinbruch, até o ponto 6-A; deste deflete à esquerda e segue com a distância de 95,15 metros, onde confronta com o Sistema de Lazer 1, até o ponto U; daí deflete à direita com rumo 40°41’26”SW e 10,51 metros, onde confronta com o lote 09 da quadra C, até o ponto D; daí segue com o rumo 67°13’40”SE e 77,10 metros, confrontando com o lote 1 da quadra C, rua 3, atual rua Roque Prestes e com o lote 1 da quadra D até o ponto A; daí segue com o rumo NE 19°00’ e 54,50 metros, confrontando com Thereza Batista Perino, sucessora de Olívia Rosa de Jesus Batista, até o marco B = M.O, ponto inicial da descrição, encerrando a área.

Art. 2º Fica alterada a destinação fim, objetivos originais estabelecidos como área institucional sobre o imóvel a que se refere o artigo 1º desta lei, para a implantação de unidades habitacionais residenciais, de interesse social, no âmbito do Programa Nossa Casa, instituído junto a

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, pelo Decreto Estadual nº 64.419 de 28 de agosto de 2019.

Parágrafo único. O imóvel a que se refere o "caput" deste artigo abrange as construções e benfeitorias nele existentes.

Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado a alienar o imóvel a que se referem o artigo 1º desta lei, mediante licitação nos termos da lei 8.666 de 21/06/1993, na modalidade concorrência, por meio de incorporação imobiliária, conforme autoriza o parágrafo 1º do artigo 31 da Lei 4.591/1964, através da outorga de instrumento público de mandato a incorporador-construtor, para a produção de unidades residenciais no âmbito do Programa Nossa Casa, instituído junto a Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, pelo Decreto Estadual nº 64.419, de 28 de agosto de 2019, destinada à população de baixa renda em articulação ao programa federal de incentivo a moradia.

§1º Do contrato de mandato de incorporação imobiliária, previsto no §1º do artigo 31 da Lei 4.591/1964, constará a expressa transcrição do disposto no § 4º, do art. 35, para concluir todos os negócios tendentes à alienação das frações ideais de terreno, deverão constar cláusulas, termos e condições que assegurem a efetiva utilização dos imóveis para a incorporação imobiliária de unidades habitacionais de interesse social, sob responsabilidade exclusiva do outorgado incorporador, podendo praticar todos os atos necessários ao fim a que se destina.

§ 2º A autorização de que trata o *caput* inclui oferecer o imóvel em garantia de operação de crédito, para a viabilização do empreendimento, junto à Caixa Econômica Federal, visando a produção das unidades residenciais dentro de Programa Federal de incentivo para a moradia popular.

§ 3º O imóvel objeto da matrícula 45.527, do Registro de Imóveis de São Roque, está avaliado pelo valor de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) na data base de 24/02/2023, conforme laudo em anexo.

Art. 4º Do contrato objetivado no certame licitatório com o incorporador-construtor deverão constar cláusulas, termos e condições que assegurem a efetiva destinação do imóvel para os fins e termos desta lei e que impeça sua destinação de forma diversa.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 6º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.



## **II. DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

A rigor, o devido processo legislativo é uma **garantia, do parlamentar e do cidadão** inscrita na cláusula do substantive *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), porque envolve a correta e regular elaboração das leis.

Sublinhe-se que existe um verdadeiro Direito Fundamental ao ***Devido Processo Legislativo*** e que pode ser sintetizado no direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferências, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucional e convencionalmente determinados.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a **reserva de lei complementar**, o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

O 1º(primeiro) fundamento se extrai a partir da interpretação do art.47 da CF que traz duas espécies de quórum: o de instalação e o de deliberação.

Veja-se, ademais, que **quórum** não se confunde com **maioria** porque enquanto o primeiro tem o significado ligado a exigência de que haja a presença mínima de parlamentares para a sessão ter início e poder deliberar eficazmente, o sentido atribuído a maioria liga-se a QUANTIDADE de votos proferidos, atendido o quórum exigido para a sessão.

A Constituição Federal fornece exemplos de espécies de **quórum qualificado** em função da maioria sendo que, a luz dos exemplos por ela fornecidos, a maioria qualificada é gênero que compreende **3(três) espécies**, notadamente; i) maioria absoluta, ii) maioria por 2/3(dois terços) e iii) maioria por 3/5(três quintos).

Assim, nos artigos 97, 60 e 51 da CF encontra-se o seguinte exemplo: maioria absoluta para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Já a Emenda Constitucional necessita do voto de 3/5(três quintos) de cada Casa Legislativa para ser aprovada sendo, ainda, necessários os votos de 2/3(dois terços) dos parlamentares para que haja autorização para a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

E se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta(artigo 69 da Constituição Federal).

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Outrossim, como regra geral, tratando-se de lei ordinária, o quórum para a instalação da sessão será o da maioria absoluta, enquanto o quórum para a sua aprovação será o de maioria simples ou relativa.

Pondero, também, que a Lei Complementar tem sua incidência caracterizada por 02 (duas) distintas situações jurídicas.

A 1ª(primeira) delas, de viés FORMAL, já se expôs e se refere ao quórum necessário à sua aprovação.

Todavia, a 2ª(segunda) situação que a caracteriza liga-se as matérias que a ela o Constituinte sujeitou.

Vale dizer: Quando se estiver diante de qualquer das 2(duas) situações – Quórum de maioria ABSOLUTA ou em face das MATÉRIAS explicitamente discriminadas pelo Constituinte - a natureza do ato normativo que deverá reger tais situações amoldar-se-á a Lei Complementar.

Rememoro que a matéria aqui apresentada subordina-se a votação por Maioria Absoluta por força da expressa dicção do art.54 inciso VII do Regimento Interno dessa Casa de Leis, *litteris* :

Art. 54. O Plenário deliberará:

§ 1º Por maioria absoluta sobre:

VII - alienação de bens e imóveis

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das **COMPLEMENTARES**, sendo que sua aprovação deve se dar em turno **DUPLO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria ABSOLUTA** nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seus arts. 54 §1 inciso VII e 241 §1º .

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque a matéria foi apresentada pelo próprio Prefeito, em nítida preservação da Autonomia do Poder Executivo.

**Segundo**, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.

## **IV. DO PROJETO DE LEI**

A matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e autorizada pela Competência Concorrente entre a União Federal e Municípios prevista no artigo 23 da Constituição Federal.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Portanto, o tema tratado nessa propositura não conflita com a Competência Privativa da União Federal (artigo 22 da Constituição Federal) e também não conflita com a Competência Concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal (artigo 24 da Constituição Federal).

José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup> leciona que:

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.

Aliás, ao tratar da questão de alienação de bens públicos, a Constituição Federal, não deu um tratamento diferenciado em relação à aquisição de bens, obras ou serviços pela Administração Pública, impondo o dever de licitação:

Art. 37 (...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações será contratado mediante processo de licitação pública que assegura igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o que somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nesta seara de pensamento, a Lei Orgânica do Município de São Roque disciplina, no artigo 203, I, a necessidade da obtenção de autorização legislativa para que o Poder Executivo possa proceder com a alienação, e que tal ato seja realizado mediante concorrência.

A Lei Federal, 8666/93, assim preconiza:

Art. 17. 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 - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: (...)

---

<sup>1</sup> (2014, p. 1157)

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

De bom alvitre trazer à tela os dizeres administrativista José Cretella Júnior<sup>2</sup>, que assim conceitua os institutos da afetação e desafetação:

é o instituto de direito administrativo mediante o qual o Estado, de maneira solene, declara que o bem é parte integrante do domínio público. É a destinação da coisa ao uso público. A operação inversa recebe o nome de desafetação, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao domínio privado do Estado ou do particular.”

Rememore-se que a Lei de Licitações acrescenta que para ocorrer a alienação de bem imóvel público, deve estar devidamente justificado o interesse público, o que é preconizado pelo autor do Projeto, ou seja, o Poder Executivo Municipal onde se afirma que o projeto destina-se à construção de casas populares.

Bem se vê, que o Projeto atende os requisitos legais pois vêm acompanhado das avaliações, solicita autorização legislativa para tanto e ainda, expressamente garante a realização de procedimento licitatório para a concretização da alienação.

O projeto de lei vem instruído com a avaliação do bem e ainda com a minuta do empreendimento habitacional a ser nele realizado, dando cumprimento assim aos requisitos do art.17 da Lei Federal 8666/93.

Quanto aos motivos de interesse público elencados para proceder com a alienação, presentes no Projeto, caberá aos Nobres Vereadores a discricionariedade para analisá-los.

No caso em tela, não existe então nenhum óbice jurídico para desafetação e principalmente da alienação o do bem imóvel, em questão para fins apontados pelo alcaide

## III. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das **Leis Complementares** sendo que sua aprovação deve se dar em turno **DUPLO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria ABSOLUTA** nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seus arts. 54 §1 inciso VII e 241 §1º .

Saliento que **as matérias** constantes do projeto NÃO sofrem de vício de iniciativa, porque o projeto de lei já vem iniciado pelo Poder Executivo.

<sup>2</sup> CRETELLA JR, José. Curso de Direito Administrativo. 7.ed. Rio de Janeiro, 1983). Sem grifo no original

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Quanto ao ***conteúdo material*** da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor já que o Alcaide justifica a formalização da proposição legislativa com lastro em políticas públicas habitacionais a serem executadas, em franca harmonia com os objetivos constitucionais de provisionamento do direito à Moradia que funciona como corolário do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana já que a proposição e a política pública por ela implementadas viabilizarão o acesso à propriedade imobiliária por parte daqueles que tem menores condições econômicas de fazê-lo.

Deve, assim, a proposição legislativa ser submetida às Comissões de i) Constituição, Justiça e Redação e ii) Planejamento, Uso, Ocupação e Parcelamento de Solo.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é a síntese daquilo que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 21/06/2023.

**Gabriel Nascimento Lins de Oliveira**

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261