



**Câmara Municipal de Nova Venécia**  
**Estado do Espírito Santo**



**PARECER JURÍDICO Nº 021/2022**

**Referência: Projeto de Lei nº 29/2022**  
**Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final**

**EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 29/2022. DISPÕE SOBRE DESAFETAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA CONSTANTE DA QUADRA 9 (NOVE) DO LOTEAMENTO DENOMINADO BAIRRO JOSÉ DALVIT E AUTORIZA DOAÇÃO. ANÁLISE. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA DESAFETAÇÃO FÁTICA PELO PODER EXECUTIVO. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE AUDIÊNCIA POPULAR PRELIMINAR. NECESSIDADE DE POSTERIOR REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA POR ESTE PODER LEGISLATIVO.**

**RELATÓRIO**

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Damião Bonomette, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 29/2022, de autoria do Executivo Municipal, que "*DISPÕE SOBRE DESAFETAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA CONSTANTE DA QUADRA 9 (NOVE) DO LOTEAMENTO DENOMINADO BAIRRO JOSÉ DALVIT E AUTORIZA DOAÇÃO.*"

Constam dos autos: Ofício nº 424/20222/GPNV, encaminhando o Projeto de Lei em apreço a esta Casa de Leis (fls.01); Projeto de Lei n. 29/2022 (fls. 02/03); justificativa (fls.04/05); comprovante de despacho do protocolo (fls.06); termo de despacho exarado, em 20 de abril de



2022, pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.07); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.08); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.09); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.10); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.11).

Os autos foram recebidos nesta Procuradoria Geral, pelo d. Procurador Geral, em 27 de abril de 2022 e, distribuído a essa parecerista em 28 de abril de 2022 (fls.08v)

Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

É o relatório. Passo a opinar.

#### **FUNDAMENTAÇÃO:**

Trata-se, em síntese, de Projeto de Lei estipulando a desafetação da caracterização de bem de uso comum, para todos os fins e efeitos, a área pública constante da quadra 09 (nove) do loteamento denominado Bairro Dom José Dalvit (art.1º); bem como autorizando o Poder Executivo Municipal a proceder a doação da área descrita, total ou parcialmente, para famílias de baixa renda para uso exclusivo de moradia (art.2º).



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Pois bem. A Constituição Federal em seu art. 18<sup>1</sup>, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)<sup>2</sup>

Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)<sup>3</sup>.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)<sup>4</sup> autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

<sup>1</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>2</sup> MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

<sup>3</sup> Ibid., 2012, p.190.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.



A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).<sup>5</sup>

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino<sup>6</sup> (2011, p.310) ao abordar sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Atualmente, segundo a doutrina mais moderna (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.338)<sup>7</sup> existem dois tipos de modelos de repartição de competências: (i) modelo horizontal, não se verifica concorrência entre os entes federativos, cada qual exerce a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica; (ii) modelo vertical, por sua vez, a mesma matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, havendo, contudo, uma certa relação de subordinação no que tange à atuação deles.

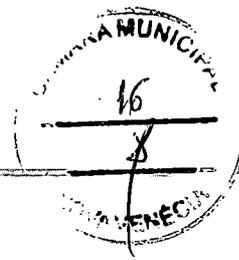
<sup>5</sup> Ibid., 2003, p.91.

<sup>6</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.

<sup>7</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.338.



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A União tem poderes enumerados pela Constituição (no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas). A União possui competência comum administrativa com os Estados, do Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal. Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)<sup>8</sup>.

Em relação aos Estados Membros, a CF, não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)<sup>9</sup>

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

---

<sup>8</sup> Ibid., 2011, p.352

<sup>9</sup> Ibid., 2011, p.359



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



O art. 5º, inciso X da Lei Orgânica Municipal de Nova Venécia afirma que compete privativamente ao Município prover a tudo que lhe diz respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, “dispor sobre administração, utilização e alienação dos bens públicos.”

O art. 17, inciso XVI da Lei Orgânica Municipal dispõe que cabe à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias que competem ao Município, especialmente, “alienação e concessão de bens imóveis.”

Desta feita, entende-se que a proposição atende às regras de competências legislativas dispostas na Constituição Federal e na LOM.

Quanto ao mérito da proposição, inicialmente cumpre salientar que o Código Civil conceitua e classifica os bens públicos, inserindo ainda restrições quanto à possibilidade de alienação, senão 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 - 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.

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.

No tocante aos bens públicos e suas espécies, temos aqueles que estão afetados a alguma destinação pública de uso comum ou especial, sendo que a desafetação é a retirada desta destinação.

Enquanto os bens públicos de uso comum ou especial conservarem essa condição, na forma do art. 100 do Código Civil não poderão ser alienados. Nesta medida, para serem alienados, necessariamente, deverão passar pelo procedimento de desafetação, por meio de tramitação de processo legislativo próprio, passando-se à categoria de bens dominicais. Conforme a mestra DI PIETRO<sup>10</sup> (2021, p.864):

Com relação aos bens de uso comum e de uso especial, nenhuma lei estabelece a possibilidade de alienação; por estarem afetados a fins públicos, estão fora do comércio jurídico de direito privado, não podendo ser objeto de relações jurídicas regidas pelo Direito Civil, como compra e venda, doação, permuta, hipoteca, locação, comodato. Para serem alienados pelos métodos de direito privado, têm de ser previamente desafetados, ou seja, passar para a categoria de bens dominicais, pela perda de sua destinação pública. Vale dizer que a inalienabilidade não é absoluta.

Após o procedimento de desafetação de bem de uso comum ou especial para bem dominical, estando o mesmo desafetado de qualquer finalidade pública poderá passar pelo processo de alienação, conforme requisitos constantes no art. 17 da Lei nº 8.666/1993. A Nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021, também insere os mesmos requisitos em seu art. 76. Ainda nas lições da professora DI PIETRO<sup>11</sup> (2021, 865):

<sup>10</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 34. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.

<sup>11</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 34. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.



Os bens dominicais, não estando afetados a finalidade pública específica, podem ser alienados por meio de institutos do direito privado (compra e venda, doação, permuta) ou do direito público (investidura, legitimação de posse e retrocessão, esta última objeto de análise no capítulo concernente à desapropriação).

Tais bens estão, portanto, no comércio jurídico de direito privado e de direito público.

Na esfera federal, os requisitos para alienação constam do artigo 17 da Lei nº 8.666, de 21-6-93, a qual exige demonstração de interesse público, prévia avaliação, licitação e autorização legislativa, este último requisito somente exigível quando se trate de bem imóvel. A nova Lei de Licitações, no artigo 76, repete as mesmas exigências. A inobservância dessas exigências invalida a alienação. A Lei nº 9.636, de 15-5-98, com alterações posteriores, exige para alienação de bens imóveis da União autorização do Presidente da República (art. 23). Normas sobre alienação de bens imóveis da União constam também da Lei nº 13.240, de 30-12-15, e da Lei nº 14.011, de 10-6-20, que altera a Lei nº 9.636/98, aprimorando os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União, com previsão, inclusive, de hipóteses de dispensa de licitação, conforme demonstrado no item 9.5 deste livro.

Além disso, a Lei nº 8.666 e a nova Lei de Licitações estabelecem algumas normas especiais de licitação para alienação de bens públicos, conforme a natureza, móvel ou imóvel, do bem

Por se tratar de desafetação de bem de uso comum do povo, além da desafetação jurídica (através de lei), deverá ser comprovada a desafetação de fato, ou seja, de que aquele bem público não está sendo utilizado para uma finalidade pública (LOMEU, 2016)<sup>12</sup>.

Contudo, não se verificou nos autos quaisquer justificativas ou documentações que comprovem que, o bem público imóvel descrito, perdeu o seu propósito para ser classificado como bem de uso comum do povo, necessária condição para implementação do requisito de desafetação fática.

<sup>12</sup> LOMEU, Gustavo Soares. A Função Social da Propriedade Pública e a Desafetação de Bem Público. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, v. 2, n. 1, p. 158-178, 2016.



# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



Desta feita, **RECOMENDA-SE** que a **Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final** solicite que o Poder Executivo comprove a ocorrência da desafetação fática, requisito indispensável para continuidade da tramitação do Projeto de Lei.

Notou-se ainda que não foi demonstrada a ocorrência prévia de Audiência Pública, violando-se o princípio da Gestão Democrática da Cidade. Conforme LOMEU<sup>13</sup> (2016, p. 162):

(...) o **Estatuto da Cidade institui a Gestão Democrática da cidade**, que consiste na participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Tais instrumentos de tutela têm por **objetivo o controle democrático das práticas legislativas e executivas que dizem respeito à ordenação, planejamento e execução do espaço urbano**, tanto no que diz respeito ao que a cidade é, ou seja, na avaliação do que a cidade necessita de fato, bem como quanto ao que se deseja que seja o ambiente cidadão

Conforme art. 1º da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, na execução da política urbana, que possui como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, tem como uma de suas diretrizes no art. 2º, inciso XI, o seguinte:

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Ademais, o art. 43, inciso II do Estatuto da Cidade afirma que para garantir a gestão democrática da cidade deverão ser utilizados diversos instrumentos, dentre eles a realização de debates, audiências e consultas públicas.

---

<sup>13</sup> LOMEU, Gustavo Soares. A Função Social da Propriedade Pública e a Desafetação de Bem Público. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 2, n. 1, p. 158-178, 2016.



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



O art. 40, §4º inciso I do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), impõe o dever de serem promovidas audiências públicas e debates, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, **pelos Poderes Executivo e Legislativo.**

A proposição em apreço visa ser um **instrumento de planejamento e gestão municipal de política habitacional urbana**, devendo, portanto, passar pelo crivo da participação popular, tal procedimento deveria ter sido garantido pelo Poder Executivo no momento da elaboração, contudo não consta nos autos tal comprovação. **Isto posto, RECOMENDA-SE que a CLJRF solicite a tal confirmação. Caso a audiência pública não tenha sido seja realizada, entende-se pelo óbice da continuidade da tramitação do Projeto.**

**Da mesma forma, o Poder Legislativo também deverá garanti-lo durante toda a tramitação do processo legislativo perante a Câmara Municipal.**

Insta frisar que estamos diante de ano eleitoral e, conforme o § 10 do art.73 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições):

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Desta feita, **recomenda-se** que a CLJRF solicite informações do Poder Executivo para que comprove que a doação dos bens enquadram-se em alguma das execuções previstas no §10 do art. 73 da Lei das Eleições, sob pena de arquivamento do Projeto.



Câmara Municipal de Nova Venécia  
Estado do Espírito Santo



Quanto ao art. 2º do PL, **sugere-se** a proposição de uma **emenda modificativa**, a fim de que conste que o Poder Executivo ao realizar o procedimento de alienação do imóvel, vele pela obediência às normas licitatórias.

No art. 3º do PL, **sugere-se** a proposição de uma **emenda aditiva**, a fim de que as doações realizadas às famílias de baixa renda atendam o princípio da igualdade e proporcionalidade, ou seja, de que as metragens dos imóveis doados sejam iguais para cada família, exceto quando houver justificativa para tanto, como número de membros familiares, adaptação do lar às necessidades especiais de pessoa com deficiência, dentre outras.

**CONCLUSÃO:**

Diante de todo o exposto, **DESDE QUE sejam atendidas TODAS as RECOMENDACÕES constantes na fundamentação supra**, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 29/2022, cabendo aos nobres Edis desta Casa deliberarem quanto à sua aprovação.

É o parecer.

Nova Venécia, 06 de maio de 2022.

**DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO**

Procuradora Jurídica