

A autoria da presente Proposição é da Comissão de Habitação e Regularização Fundiária.

Trata-se de PL que dispõe sobre a alteração de dispositivos da Lei 9028/2009 que dispõe sobre outorga de domínio aos possuidores de imóveis situados nas Vilas “Colorau”, “Zacarias”, “João Romão” e “Sabia” e dá outras providências.

Dá nova redação ao artigo 1º e suprime seu inciso IV, altera o artigo 2º e seu § 2º, Lei 9028/2009, com a seguinte redação: autoriza o Município a outorgar, mediante Termo de Doação Administrativa ou Escritura Pública de Doação, acrescidos de encargos e condições exigidas pelo art. 111, inciso I, letra “a”, LOM, o domínio aos possuidores de imóveis nas Vilas Colorau, Zacarias, João Romão e Sabia, integrantes da área expropriada pelos Decretos nºs 4.521/83 e 4.586/83, obedecidas as normas legais vigentes e ao seguinte: IV – suprimido. Para os fins desta Lei, o reembolso corresponderá a 1% do valor venal da área possuída. Quando o possuidor, mediante comprovação documental, for portador de necessidades especiais, moléstia grave ou possuir rendimento médio familiar até 03 salários mínimos, ficará isento do reembolso previsto em Lei (Art. 1º); dá nova redação ao art. 5º e seus §§ 1º e 2º e suprime seus incisos de I a VI e art. 6º, Lei 9028/2009, com a seguinte redação: o interessado deverá requerer junto a PMS o documento de legalização da posse de seu imóvel. Deferido o requerimento, a área será avaliada e o requerente fará opção pelas condições de recolhimento do reembolso, recebendo desde logo e contra o pagamento da 1ª parcela, o documento de legalização de posse e, ao final da quitação, termo administrativo ou escritura pública de doação para registro, do qual deverão constar, obrigatoriamente, os encargos do donatário previsto em Lei, prazo de cumprimento e cláusula de retrocessão em caso de não cumprimento dos compromissos assumidos. O termo administrativo ou escritura

pública de doação será concedida ao possuidor cadastrado na PMS ou ao possuidor não cadastrado que apresente os documentos que atenda aos critérios da Lei 8451/2008. Suprimido os incisos I ao VI, do art. 5º. Os possuidores dos imóveis que tenham sido desmembrados sem autorização legal e que atendam aos critérios da Lei 8451/2008, deverão requerer o desmembramento junto à Área de Regularização Fundiária, apresentando croqui correspondente à situação do lote (Art. 2º); vigência da Lei (Art. 3º).

Constata-se que o art. 1º deste PL, visa conforme o constante na justificativa:

*“A alteração do artigo 1º **adéqua a redação para acrescentar o termo de doação administrativa**, que é o documento expedido pela Secretaria de Negócios Jurídicos e entregue ao morador para registro em Cartório”. (g.n.)*

Salientamos que não existe termo de doação administrativa em nosso Direito Positivo, aplicando-se ao caso a Lei de Regência que normatiza sobre Técnica Legislativa; diz a aludida Lei:

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I- para obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido normal, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

A área que se está legislando é sobre regularização fundiária, e a alienação de bens imóveis da administração para tal

fim deverá obedecer ao estatuído na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, *in verbis*:

*Seção VI
Das Alienações*

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordina-se à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f e h;

*f) **alienação gratuita** ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no **âmbito de programas habitacionais ou regularização fundiária** de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública. (g.n.)*

Sobre o tema alienação de bens municipais ensina Hely Lopes Meirelles:

4. Alienação de bens municipais

Alienação é toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, doação, dação em pagamento, permuta, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio¹.

Para adequação, do art. 1º deste PL (a parte que dá nova redação ao art. 1º, Lei 9028/2009) visando à boa Técnica Legislativa, sugere-se que se adote o constante na Lei Nacional nº 8.666/93, a qual dispõe sobre alienação de bens públicos destinados a programa habitacionais ou de regularização fundiária e se utilize no caso de doação,

¹ Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Malheiros Editores: São Paulo, 2006. 317 p. .

alienação gratuita, entendendo que a mesma não será remunerada, mas necessariamente terá encargos.

Salienta-se ainda, que a administração dos bens públicos rege-se pelas normas do direito público, aplicando-se supletivamente os preceitos do direito privado no que aquelas forem falhas ou omissas.

Observe-se, desde logo, que a transferência da propriedade dos bens imóveis se opera segundo as normas e instrumentos civis (escritura e registro)

Referente à doação, onde se sugere que utilize-se alienação gratuita (no caso específico de regularização fundiária), será disciplinada pelo Código Civil, nos termos seguintes:

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

*Capítulo IV
DA DOAÇÃO
Seção I
Disposições Gerais*

Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere de seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.

Art. 541. A doação far-se-á por escritura pública ou instrumento particular.

Por todo o exposto, e em conformidade com a legislação Pátria, segue infra a sugestão da nova redação ao art. 1º da Lei 9028/2009, proposta no art. 1º deste PL:

Onde consta: “Autoriza o Município de Sorocaba a outorgar, **mediante Termo de Doação Administrativa ou Escritura Pública de Doação** (...); passe a constar: (...) mediante Alienação Gratuita por Escritura Pública ou Instrumento Particular (...).

A outra parte do art. 1º deste PL, suprime o inciso IV, do art. 1º da Lei 9028/2008 e altera o art. 2º, da lei citada, a qual dispõe:

Art. 1º (...)

IV – que o outorgado apresente comprovante de pagamento das despesas com a implantação de infra-estruturas que beneficiam o seu imóvel.

Art. 2º Para fins do disposto no inciso V, do art. 1º desta lei, o reembolso corresponderá a 15% (quinze por cento) do valor venal da área possuída. (Redação dada pela Lei nº 9.086/2010)

Sublinhamos que a supressão do **inciso IV, do art. 1º**, e a nova redação que se pretende para o **art. 2º**, ambos da Lei 9028/2009 (parte do art. 1º deste PL); **padece de vício de iniciativa**, pois trata-se de providências eminentemente administrativas, sendo que nesta seara a competência legiferante é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Acentua-se a seguir, o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 179.951-0/1-00, com julgamento datado em 07.10.2009), o qual por sua vez está em consonância com os ensinamentos do insigne administrativista Hely Lopes Meirelles, afirmando-se que em matéria eminentemente administrativa, a Câmara poderá atuar *adjuvandi* causa, a título de colaboração e sem força obrigatória :

*Como ensina HELY LOPES MEIRELLES, "A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração... De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito **adjuvandi causa**, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é **prover situações concretas** por seus próprios atos **ou impor ao Executivo a tomada de medidas***

específicas de sua exclusiva competência e atribuição.
Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial" ("Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, São Paulo, 15ª ed., pp. 605/606). (g.n.)

E não é de outro modo que vem decidindo este Colendo Órgão Especial (ADIns n.ºs. 148.310-0/5, julgada em 14.11.2007; 151.901-0/0, julgada em 05.03.2008; 154.251-0/4, julgada em 09.04.2008; 158.371-0/0, julgada em 04.06.2008; 157.079-0/0, julgada em 18.06.2008; 160.355-0/8 e 160.374-0/4, ambas julgadas em 13.08.2008; 162.919-0/7, julgada em 10.09.2008; 151.527-0/2, julgada em 29.10.2008; 159.528-0/5, julgada em 12.11.2008; 168.669-0/9, julgada em 14.01.2009, e 174.000-0/6, julgada em 1º/07/2009, todas deste relator, entre inúmeros outros precedentes desta Corte).

Soma-se ao posicionamento jurisprudencial do TJ/SP, o estabelecido na LOM, concernente a atividade administrativa:

**SEÇÃO II
DAS ATRIBUIÇÕES DO PREFEITO**

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal.

Tal artigo é simétrico com o constante na Constituição da República Federativa do Brasil, *in verbis* :

**SEÇÃO II
DAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

II- exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

Nos exatos termos das normas retro elencadas, decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, quando do julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 127.011.0/7-00, que ocorreu em 25.10.2006**, sobre a inconstitucionalidade de Lei de iniciativa parlamentar, em matéria administrativa:

*Atuante, na espécie, o princípio da simetria, porquanto cabe ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção da administração federal; ao Governador de Estado, com os Secretários de Estado, a administração estadual; e ao **Prefeito Municipal, com seus auxiliares diretos, a administração municipal.** (g.n.)*

A lei atacada é de iniciativa parlamentar, dispondo sobre matéria reservada ao Executivo, assim afrontando a independência e harmonia dos poderes.

Em casos semelhantes ao ora em exame, tem o Colendo Tribunal de Justiça, de modo reiterado, afastado a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providências afetadas ao Chefe do Poder Executivo. Foi fixado, em recente julgado, que ao executivo haverá de caber o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais.(g.n.)

*Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbências do Prefeito. (**ADIN nº 53.583; 43.987; 38.977; 41.091**)". (g.n.)*

*Ex positis, concluímos que a supressão do **inciso IV, do art. 1º**, e a nova redação que se pretende para o **art. 2º(caput)**, ambos da Lei 9028/2009 (parte do art. 1º deste PL); **padece de vício de iniciativa ou inconstitucionalidade formal**, pois contrasta com 61, II, LOM, o qual é simétrico com o art. 84, II, CF.*

A presente Proposição tem ainda o escopo de dar nova redação ao § 2º, do art. 2º da Lei 9028/2009 (parte do art. 1º deste PL); a citada Lei estabelece:

Art. 2º (...)

§ 2º Quando o proprietário, mediante comprovação documental, for portador de necessidades especiais ou auferir rendimentos, até 03 salário mínimos, o reembolso, objeto do caput do artigo, será a base de 5% (cinco por cento) do valor venal da área possuída.

Segue infra, a nova redação proposta, por este PL, para o § 2º, do art. 2º da Lei 9028/2009:

Art. 2º (...)

§ 2º Quando o possuidor, mediante comprovação documental, for portador de necessidades especiais, moléstia grave ou possuir rendimentos médio familiar até 03 salários mínimos, ficará isento do reembolso previsto no “caput” deste artigo (NR)

A nova redação que se pretende para o § 2º, do art. 2º da Lei 9028/2009, **padece de vício de iniciativa, pois adentra a discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo**, reduzindo o reembolso constante na lei de 5 %, para a gratuidade. Caso a alteração proposta tratasse de **isenção de tributos**, a competência para deflagrar o processo legislativo seria concorrente, entre o Poder Legislativo e Poder Executivo, observando os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal; no caso tela a alteração proposta de nova redação para o parágrafo supra citado é formalmente inconstitucional, por não observância do art. 61, II, da LOM, o qual guarda simetria com o art. 84, II, CF, tal posicionamento conforme retro exposição encontra ressonância no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Outrossim, a nova redação que se propõe ao art. 5º (caput), aos §§ 1º e 2º, do art. 5º e ainda, a supressão dos incisos I ao VI, do § 2º, art. 5º, todos da Lei 9028/2009 (parte do art. 2º deste PL), impõe a Administração uma nova rotina administrativa, alterando a disciplina dada à questão pelo Chefe do Poder Executivo, por tais motivos, entende-se **formalmente inconstitucional**, a proposta de alteração da Lei, nos termos retro descrito, pois contraria o art. 84, II, CF, bem como o art. 61, II, LOM, esse tem

suas disposições em simetria com o artigo da Constituição Federal, retro mencionado. **Em casos semelhantes ao ora em análise, tem o Colendo Tribunal de Justiça, de modo reiterado**, declarado a inconstitucionalidade de Leis que versam sobre matéria administrativa, como se verifica nos julgados acima colacionados.

Por fim, este PL ao pretender nos termos do art. 2º dar nova redação ao art. 6º, Lei 9028/2009, cria nova atribuição a órgão da Administração Direta, nos termos infra:

Art. 6º Os possuidores dos imóveis que tenha sido desmembrados sem autorização legal e que atendam os critérios da Lei 8451/2008, deverão requerer o desmembramento junto à Área de Regularização Fundiária, apresentando croqui que corresponda à situação atual do lote. (NR)

A parte do art. 2º desta Proposição, que dá nova redação ao art. 6º da Lei 9028/2009 é ilegal, pois contrasta com o estabelecido na LOM, que dispõe que compete privativamente ao Prefeito Municipal dar atribuições aos órgãos da Administração; diz a Lei Orgânica do Município:

Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Concluindo e resumindo:

Sugere-se que a nova redação que se pretende ao **art. 1º da Lei 9028/2009 (parte do art. 1º deste PL)** obedeça ao disposto na Lei Nacional 8.666/1993, bem como ao estabelecido no Código Civil, o que afastará contradição com a LC Nacional nº 95/98.

Constata-se a **existência de vício de iniciativa ou inconstitucionalidade formal**, na **parte do art. 1º desta Proposição**, que visa à supressão do **inciso IV, do art. 1º**, e a nova redação que se pretende para o **art. 2º e seu § 2º**, ambos da Lei 9028/2009; pois contrasta

com 61, II, LOM, o qual é simétrico com o art. 84, II, CF; Leis análogas ao constante neste PL, foram consideradas inconstitucionais pelo TJ/SP, conforme se verifica nos julgados citados na exposição retro.

O art. 2º deste Projeto de Lei (com exceção a nova redação que se propõe para o art. 6º, Lei 9028/2009) é **formalmente inconstitucional**, haja vista que **adentra a discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo**, contrariando o art. 84, II, CF. Reitera-se que o TJ/SP tem julgado diuturnamente inconstitucional Lei de iniciativa parlamentar que versam sobre assuntos administrativos.

Finalizando, **opina-se pela ilegalidade da outra parte do art. 2º desta Proposição**, que propõe nova redação ao art. 6º, Lei 9028/2009, por não observância do art. 38, IV, LOM, o qual dispõe que compete privativamente ao Prefeito Municipal dar atribuições aos órgãos da Administração direta do Município.

Observa-se que necessariamente deve constar nesta Proposição cláusula de despesa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sorocaba, 21 de fevereiro de 2.011.

MARCOS MACIEL PEREIRA
ASSESSOR JURÍDICO

De acordo:

MÁRCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica