

Trata-se de projeto de lei ordinária que *"Autoriza o Poder Executivo a alienar imóveis localizados nas áreas públicas declaradas de Interesse Social na forma que especifica, e dá outras providências"*, de autoria da Comissão de Habitação e Regularização Fundiária, representada pelos nobres Vereadores Hélio Godoy, Presidente da Comissão, e Rozendo de Oliveira, Membro da Comissão.

O Art. 1º refere a *autorização* ao *"Chefe do Poder Executivo Municipal"* para *"alienar, para fins de regularização fundiária, por meio de doação com encargos...lotes destacados de imóveis públicos dominiais ocupados conforme Lei Municipal 8451/2008 e localizados nas Zonas (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), já consolidadas há mais de 20 anos, desde que preenchidos os seguintes requisitos mínimos"*, enumerados nos incisos I, II, e §§ 1º e 2º; o Art. 2º e incisos I a IV enumeram os *"documentos"* a serem apresentados pelos interessados para instrução do *"processo administrativo individual"*; o Art. 3º refere que o *"contrato de doação, instrumentalizado por Título de Propriedade expedido pelo municípioem favor do donatário, a quem incumbirá, como encargo, a averbação da construção e inalienabilidade por 3 anos, sob pena de retrocessão"*; o Art. 4º refere que a *"destinação dos lotes da área referida no artigo 1º será decidida pelo Chefe do Poder Executivo com base em análise da Área de Regularização Fundiária..."*; o Art. 5º refere que o *"lote a ser alienado terá como valor de avaliação o valor venal fixado ..."*; os Arts. 6º a 9º regulam os procedimentos para emissão, homologação e conteúdo do *"Título de Propriedade"*; o Art. 10 refere a admissão de *"lotes com as especificações descritas em decreto..."*; o Art. 11 refere que os *"instrumentos anteriormente outorgados pela municipalidade que não tenham efeito formal para fins de registro imobiliário, servirão para comprovação da posse aludida..."*; o Art. 12 refere a resolução dos casos omissos; o Art. 13 refere os *"fins sociais"* em relação à *"Área de Regularização Fundiária"*; o Art. 14 refere pertencer à municipalidade os imóveis que não forem objeto de titulação; o Art. 15 refere cláusula de *vigência* da Lei e revogação expressa do art. 25 da Lei 8451/08. AUSENTE no projeto cláusula financeira, indispensável para sua validade.

A *administração* de bens municipais e sua *alienação* está regulada na Lei Orgânica do Município de Sorocaba-LOMS que, no seus arts. 108 e 111, estabelecem que:

“Art. 108. Constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis, direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao município, cabendo ao Prefeito Municipal a sua administração, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços.

(...)

Art. 111. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, devendo constar obrigatoriamente do contrato os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato;”

A matéria sobre *lei autorizadora para alienação* de bens públicos dominiais, mediante outorga de instrumento legal de *doação com encargos (doação onerosa)*, em favor de ocupantes de lotes localizados nas *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)*, nos termos da LEI Nº 8451, DE 5 DE MAIO DE 2008 (DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA INSTITUIR O PLANO DE URBANIZAÇÃO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA, DAS ZONAS OU ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS), é da *iniciativa legislativa privativa* do sr. Prefeito Municipal, mediante encaminhamento por esta autoridade de projeto de lei ao exame da Câmara Municipal de Sorocaba, instruído com os seguintes elementos: interesse público justificado, descrição do bem objeto de doação (levantamento planimétrico), avaliação, cláusulas obrigatórias referentes aos encargos do donatário, “sob pena de nulidade do ato” (Art. 111, inc. I, alínea a, LOMS).

Os bens públicos são *administrados* pelas pessoas políticas que detêm a sua propriedade (União, Estados, Distrito Federal e *Municípios*). Assim, o *Município* cuida dos bens municipais, de acordo com os princípios do Direito Administrativo, competindo ao Chefe do Executivo a sua administração (Art 108,LOMS).

Igualmente, nos termos do Art. 61 da Lei Orgânica do Município: “Compete privativamente ao Prefeito: II-exercer a direção superior da Administração Pública Municipal; VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;”

De acordo com os ensinamentos de *DIOGENES GASPARINI*, a respeito das atribuições do sr. Prefeito quanto á *administração* dos bens públicos, que, à evidência, não importa em *alienação* desses bens, *salvo autorização do Poder Legislativo*: “(...) O exercício dessa atribuição independe de qualquer autorização legislativa geral ou especial porque inerente à atividade do administrador. Ademais, dita competência cabe, em primeira instância, aos chefes de cada uma das mencionadas pessoas políticas, salvo no que respeita aos bens submetidos aos serviços dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos quais é atribuída tal competência em razão do princípio da independência e harmonia dos Poderes, a exemplo do que estabelece o art. 65 da Constituição do Estado de São Paulo em relação ao Poder Judiciário (...) Assim, ainda que a pretexto de cumprir regras de administração, essas autoridades não podem onerar (dar em garantia, instituir aforamento, outorgar concessão de uso) ou alienar (vender, doar, permutar), salvo lei autorizadora específica”.¹

¹ DIREITO ADMINISTRATIVO, 6ª. edição, 2001, Ed. Saraiva, pág. 706.

Desse modo, o projeto de iniciativa parlamentar que concede *autorização* ao Poder Executivo neste aspecto, além de impor *rotinas de trabalho* da administração municipal, *forma de instrução* de procedimentos administrativos, regulando expedição de *títulos de propriedade*, bem como instituindo *requisitos* para a propalada doação em áreas públicas consolidadas, no prazo previsto, *subverte as regras do processo legislativo*, dado que a matéria é de *iniciativa privativa do sr. Prefeito Municipal*, conforme acima mencionado, revelando-se inconstitucional a propositura sob análise, por violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, *vedando-se* “aos Poderes Municipais a delegação recíproca de atribuições, salvo nos casos previstos nesta Lei Orgânica” (Art. 6º e Parágrafo Único, LOMS).

Sobre o assunto que versa sobre a regularização fundiária e urbanística, tratada no projeto, o Município editou a já citada LEI Nº 8451, DE 5 DE MAIO DE 2008, que “DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA INSTITUIR O PLANO DE URBANIZAÇÃO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA, DAS ZONAS OU ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS)”, de *iniciativa do Executivo*, a qual refere os *instrumentos jurídicos* a serem utilizados pela municipalidade. “e preferencialmente a Permissão ou Autorização de uso de bem público, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), e Concessão de Uso Especial para fins de moradia, nos termos do disposto no Art. 113 da LOM, com redação alterada pela Emenda nº 13, de 30 de outubro de 2003”, nos seus Arts. 15 caput e 16.²

Posteriormente, foi editada também a LEI Nº 9028, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2009, que “DISPÕE SOBRE OUTORGA DE DOMÍNIO AOS POSSUIDORES DE IMÓVEIS SITUADOS NAS VILAS “COLORAU”, “ZACARIAS”, “JOÃO ROMÃO” E “SABIÁ” E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”, de *iniciativa do Executivo*, *autorizando* a utilização do instrumento jurídico de “*doação com encargos*”, em favor dos possuidores que menciona, nos seus Arts. 1º e 2º.³

² Lei 8.451/08. **Art. 15** Para promover a regularização fundiária, nas formas previstas no Art. 1º, o Executivo Municipal fica autorizado a utilizar os instrumentos urbanísticos e jurídicos previstos em legislação Municipal, Estadual e Federal, pertinentes, e preferencialmente a Permissão ou Autorização de uso de bem público, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), e Concessão de Uso Especial para fins de moradia, nos termos do disposto no Art. 113 da LOM, com redação alterada pela Emenda nº 13, de 30 de outubro de 2003.

...

Art. 16 As concessões de Direito Real de Uso, de natureza gratuita, serão firmadas mediante contrato, ou termo administrativo de adesão ao Plano de Urbanização e Regularização Fundiária, pelo prazo de 99 (noventa e nove) anos. Parágrafo Único - Terão prioridade às concessões de que trata este artigo às famílias chefiadas por idosos, deficientes ou chefiadas por mulheres.

³ Lei 9028/09. **Art. 1º** Autoriza o Município de Sorocaba a outorgar, mediante Termo de Doação Administrativa ou Escritura Pública de Doação, acrescidos de encargos e condições exigidas pelo art. 111, inciso I, alínea “a”, da Lei Orgânica do Município, o domínio aos possuidores de imóveis nas Vilas “Colorau”, “Zacarias”, “João Romão” e “Sabiá”, integrantes da área expropriada pelos Decretos nº s 4.521, de 1 de junho de 1983, e 4.586, de 26 de julho de 1983, obedecidas as normas legais vigentes para fracionamento de solo na forma de loteamento e as seguintes disposições: (Redação dada pela Lei nº 9528/2011)

I - que a posse seja mansa e pacífica;

II - que o imóvel possuído não interfira nos planos de urbanização do local;

III - que no imóvel haja edificação que sirva de residência para o possuidor ou familiares, ou edificação que sirva de sede e domicílio de pessoas jurídicas legalmente constituídas, ou sobre ele deva ser edificada, no prazo máximo de um ano, a contar da lavratura do documento de outorga de domínio, tais tipos de edificação;

V - que o outorgado reembolse a Prefeitura Municipal com os valores despendidos com a aquisição, registro e administração da gleba, na proporção da outorga.

Art. 2º Para os fins do disposto no inciso V, do art. 1º desta Lei, o reembolso corresponderá a 1% (um por cento) do valor venal da área possuída. (Redação dada pela Lei nº 9528/2011)

É pertinente afirmar, portanto, que se o destinatário da autorização legislativa para a concretização do instrumento jurídico de doação (*alienação*) de bens públicos municipais é o Chefe do Executivo, só o prefeito pode deflagrar o processo legislativo a respeito da matéria, e mercê disso a iniciativa parlamentar caracteriza usurpação de competência (*inconstitucionalidade formal*).

É o parecer.

Sorocaba, 13 de outubro de 2011.

Claudinei José Gusmão Tardelli
Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes
Secretária Jurídica