



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

#### **PARECER JURÍDICO Nº 37/2023**

Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo que “Autoriza o Poder Executivo a conceder direito real de uso de bem imóvel municipal com encargos à pessoa jurídica de direito privado, na forma que especifica.” Constitucionalidade. Legalidade.

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta do Presidente da Câmara Municipal referente ao Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo, que “Autoriza o Poder Executivo a conceder direito real de uso de bem imóvel municipal com encargos à pessoa jurídica de direito privado, na forma que especifica.” É o relatório.

#### **II – ANÁLISE JURÍDICA**

##### **Da competência municipal**

A Constituição Federal previu em seu texto que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [\(Vide ADPF 672\)](#)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

VIII - **promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 5º **Ao Município compete privativamente:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;**

**III - elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;**

IV - criar, organizar e suprimir Distritos, garantida a participação popular e observada a legislação estadual;

V - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VI - elaborar o orçamento anual e o plurianual de investimentos;

VII - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

VIII - **dispor sobre organização, administração** e execução de serviços locais e a utilização e **alienação dos bens públicos;**

IX - organizar o quadro e dispor sobre o regime jurídico único de seus servidores;

X - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, permissão ou autorização, os serviços públicos locais;

XI - **promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo em seu território;**

XII - estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano e rural, observadas as diretrizes gerais instituídas pela legislação federal;

XIII - conceder licença para localização e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais, prestadores de serviço e quaisquer outros de fins lícitos;

XIV - estabelecer servidões administrativas necessárias à realização de seus serviços;

XV - adquirir bens, inclusive mediante desapropriação;

XVI - **disciplinar a utilização dos logradouros públicos,** especialmente no perímetro urbano:

- a) determinar o itinerário e os pontos de parada dos transportes coletivos;
- b) fixar os pontos de táxi e de estacionamento de demais veículos;
- c) conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo e de táxi, fixando as respectivas tarifas;

- d) fixar e sinalizar as zonas de silêncio, de trânsito e tráfego especiais;
- e) disciplinar os serviços de carga e descarga e fixar tonelagens máximas permitidas a veículos que circulem em vias públicas municipais;

XVII - sinalizar as vias públicas e as estradas municipais, bem como disciplinar e fiscalizar a sua utilização;



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

XVIII - prover sobre a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino dos resíduos sólidos de qualquer natureza, dando disposição final ambientalmente adequada nos termos da lei;

XIX - ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horário para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, em função do interesse local, observadas as normas federais e estaduais pertinentes;

XX - regulamentar, licenciar, permitir, autorizar e fiscalizar a afixação de cartazes e anúncios, bem como a utilização de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda, nos locais sujeitos ao poder de polícia municipal;

XXI - prestar assistência nas emergências médico-hospitalares, mediante convênio com instituição especializada ou por seus próprios serviços;

XXII - organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa;

XXIII - dispor sobre a guarda, depósito e venda de animais ou mercadorias, apreendidos em decorrência de transgressão de legislação municipal;

XXIV - dispor sobre registro, vacinação e captura de animais, com a finalidade precípua de erradicar as moléstias de que possam ser portadores ou transmissores;

XXV - dispor sobre os seguintes serviços:

- a) mercados, feiras e matadouros;
- b) iluminação pública;
- c) serviços funerários e de cemitérios;
- d) construção e conservação de estradas e caminhos municipais;
- e) transportes coletivos estritamente municipais;

XXVI - estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos;

XXVII - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação municipal, estadual e federal.

Como se vê, o Projeto de Lei em questão segue o preceito constitucional vigente, por tratar-se de matéria de interesse local.

#### **Da iniciativa do Projeto de Lei**

O artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista, determina as matérias que são de iniciativa do Prefeito para propor Projeto de Lei:

**Art. 40.** A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos.

**§ 1º É de competência exclusiva do Prefeito**, entre outras, a iniciativa dos projetos de lei que:



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

**I** - criem cargos, funções ou empregos públicos, e aumentem vencimentos ou vantagens dos empregados/servidores do Poder Executivo;

**II - disponham sobre a organização administrativa do Município**, ressalvada as atribuições dos demais Poderes Constitucionais.

**§ 2º** Nos projetos de competência exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que aumentem as despesas previstas, nem as que alterem a criação de cargos.

**§ 3º** A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de Projetos de Leis subscritos por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado registrado na zona eleitoral do Município.

Conforme se depreende pelo texto do inciso II do § 1º do artigo 40 da LOM, a matéria tratada no Projeto de Lei ora em análise, está elencada em uma das hipóteses de competência privativa, razão pela qual, por ser de autoria do Poder Executivo encontra-se correta a iniciativa, não existindo qualquer vício a ser arguido com relação à iniciativa.

#### **Do controle de constitucionalidade**

Insta destacar, que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).

Ademais, a atividade da Administração Pública segue em todos os seus aspectos, obrigatoriamente o princípio da legalidade, dependendo de regras previamente estabelecidas para atender ao interesse público.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

#### **Da legislação municipal**

Conforme se vê do artigo 1º do PL, pretende o projeto de lei em análise, a autorização legislativa para conceder direito real de uso com encargos à pessoa jurídica de direito privado, do bem imóvel municipal conforme descrição constante na matrícula nº 6.995, do Cartório de Registro de Imóveis de Laranjal Paulista, com área de 60.976,09 m<sup>2</sup>, localizado no Bairro Morro Alto, neste Município e Comarca.

O **uso de bens municipais** encontra-se disciplinado no artigo 67 da LOM:

**Art. 67. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público exigir.**

**§ 1º A concessão administrativa de bens públicos de uso especial e dominicais dependerá de lei e concorrência, e far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.**

§ 2º A concorrência poderá ser dispensada, mediante lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a organização da sociedade civil, ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado.

§ 3º A concessão administrativa de bens públicos de uso comum somente poderá ser outorgada para finalidades escolares, de assistência e promoção social ou turística, mediante autorização legislativa.

§ 4º A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita por decreto, quando o prazo máximo não ultrapassar sessenta dias e somente com autorização legislativa, quando ultrapassar esse prazo.

§ 5º A autorização, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita mediante portaria, para atividades e usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias, dando - se ciência à Câmara Municipal.

Desse modo, ao se solicitar a autorização legislativa para se proceder a concessão pretendida, o Poder Executivo, estará cumprindo um dos requisitos do § 1º do artigo 67 da LOM.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

Continuando, o artigo 2º do PL diz que: “**O bem imóvel** descrito no artigo anterior **será objeto de Concessão** de Direito Real de Uso com encargos, formalizada **mediante licitação na modalidade de Concorrência.**” Cumprindo dessa forma, ao outro requisito previsto no § 1º do artigo 67 da LOM.

#### **Da ordenação territorial**

Sobre a política de desenvolvimento urbano e a ordenação territorial, temos em nosso ordenamento jurídico a Lei nº 2.543/06, que dispõe sobre o Plano Diretor, e que assim prevê:

Art. 30. O Poder Executivo deverá elaborar em curto e médio prazo, respectivamente, a contar da aprovação do presente Plano Diretor, para ser encaminhado ao Poder Legislativo para discussão e votação:

I - Projeto de Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, inclusive com um plano para o sistema viário municipal;

II - Projeto de Lei alterando ou ampliando o perímetro urbano, de acordo com o que dispuser a Lei de Zoneamento e/ou de Uso e Ocupação do Solo Urbano;

III - **Projeto de Lei para organização e regulamentação de políticas de incentivo a instalação de indústrias, em locais específicos ou de expansão industrial no Município.**

Em cumprimento ao que dispõe esse artigo do Plano Diretor, foi promulgada a Lei Complementar nº 171/16, que “Dispõe sobre Zoneamento e do Uso e Ocupação do Solo no Município de Laranjal Paulista e dá outras providências.”.

De acordo com o disposto no artigo 27-M da LC 171/16, a área constante na matrícula nº 6995, do Cartório de Registro de Imóveis de Laranjal Paulista, com área de 60.976,09 m<sup>2</sup>, localizado no Bairro Morro Alto, está inserida em



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

ZONA MISTA, vez que se encontra na margem da Estrada Municipal João Bordignon LRP 40. Senão vejamos:

Art. 27-**ZM Zona Mista** - corresponde a **áreas destinadas aos usos: comercial, prestação de serviços, institucional, industrial**, para estabelecimentos de **médio e grande portes**, localizadas dentro da área urbana ou em áreas de expansão urbana, no trecho que contorna a área urbana na sede da cidade, e ao longo das estradas municipais mencionadas seguir, nos locais onde as condições naturais o relevo sejam compatíveis.

§ 1º As chácaras existentes serão toleradas nesta zona, desde que atendam a Lei nº **6766**/79, as demais áreas (lotes menores que 1000m<sup>2</sup>) poderão ser regularizadas como lotes urbanos, desde que atendendo a Lei nº **11.977** de 7 de julho de 2009 (minha casa, minha vida).

§ 2º São considerados estabelecimentos de médio porte, os que possuam área construída > 500m<sup>2</sup> e <1.000m<sup>2</sup>, e de grande porte os que possuem acima de 1.000m<sup>2</sup> de área construída.

§ 3º Exclusivamente nos trechos das Estradas Municipais: João Pires de Campos - LRP 369 e João Bordignon - LRP 040 e Estrada Vicinal Vereador Giovanni Costa - LRP 020 só poderão ser instaladas indústrias de médio portes.

§ 4º Os imóveis pertencentes à esta zona obedecerão às seguintes normas:

#### I – USO

- a) Residencial: tolerados os imóveis já existentes, anteriores a esta lei.
- b) Comercial, de Serviços e Institucional: liberados para Estabelecimentos sem geração de ruídos (ESGR), Estabelecimentos geradores de ruídos diurnos (EGRD); Estabelecimentos geradores de ruídos noturnos (EGRN); Estabelecimentos geradores de tráfego pesado (EGTP); Estabelecimentos geradores de tráfego intenso (EGTI); Estabelecimentos Incômodos ou Perigosos (EIP); e Usos Especiais (EU), estes dois últimos usos relacionados deverão ser analisados pelo Departamento de Obras.
- c) Industrial: liberado para alguns tipos de indústrias, a ser analisado pelo Departamento de Obras.

#### II – OCUPAÇÃO

- a) Dimensões mínimas dos lotes para novos empreendimentos - área 500m<sup>2</sup> e testada mínima 10m.
- b) Taxa de Ocupação liberada, desde que sejam obedecidas as exigências do Decreto nº 12,342/1978, Código de Vigilância Sanitária Estadual, no que se refere à Normas Gerais e Específicas de Edificações, e que 5% da área livre seja solo permeável.
- c) Coeficiente de Aproveitamento 2,0.
- d) Recuo Frontal Mínimo = 10,00m.
- e) Recuos laterais = 2,00m em uma das laterais e mínimo de 2,00m nos fundos.
- f) Para todos os estabelecimentos deverão ser reservadas áreas para estacionamento e/ou manobra, conforme tabela para vagas de estacionamento (Anexo 2), localizadas preferencialmente no recuo frontal.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

§ 5º Na sede urbana:

- a) Área localizada ao longo da Rodovia Marechal Rondon, no trecho compreendido entre o Bairro do Matadouro até o acesso Oeste da cidade de Laranjal, conhecido por "trevo do Bidico", por 200m em ambos os lados, para que o trânsito rodoviário não seja prejudicado, deverão ser reservadas áreas para ampliação do sistema viário, o acesso às propriedades deverá ser realizado por vias marginais, conforme delimitado no mapa.
- b) Por 200m, em ambos os lados ao longo da Estrada Vicinal João Hermano Pessin, LRP 406, desde o trevo com a Rodovia Marechal Rondon, até a Indústria Química Geral e, por 200m, **em ambos os lados ao longo da Estrada Municipal João Bordignon - LRP 040**, sentido o Bairro Morro Alto - Laranjal Paulista, até o limite do perímetro urbano.
- c) Ao longo de toda a Estrada Municipal João Pires de Campos - LRP 369, pelo lado esquerdo, sentido leste-oeste, por 200m, medido do eixo da estrada, até a Estrada Vicinal Vereador Giovanni Costa - LRP 020, e nesta, por 200m ou as propriedades com frente para a mesma, desde a sub-estação da Elektro até o começo do loteamento Residencial Bela Vista, no lado direito.
- d) No bairro da ponte, trecho compreendido entre Rua Governador Pedro de Toledo, a Avenida João Ribeiro Albuquerque, o Córrego Estrela e a linha férrea. (Redação dada pela Emenda nº 40/2015)... *grifos nossos*

Destarte, a instalação de empresa no local está de acordo com a legislação municipal que rege a matéria.

#### **Afetação do Bem**

O bem tratado no projeto de lei prevê em sua matrícula que o bem foi declarado de utilidade pública pelo Decreto Municipal nº 1.179/1992, assim sendo encontra-se afetado “para o objetivo de ser desapropriado e destinado à implantação do Distrito Industrial” (vide matrícula – ficha 2).

Os bens públicos podem ser classificados como de uso comum (destinado ao uso indistinto de todos), especial (são afetados a um serviço ou estabelecimento público) ou dominical (são os próprios do Estado como objeto de direito real, não aplicados nem ao uso comum, nem ao uso especial).



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

A afetação “é a preposição de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial, assim como desafetação é sua retirada do referido destino” (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, 22 ed., Editora Malheiros, São Paulo. P. 878).

Nas formas de utilização dos bens públicos pelos administrados, deve-se distinguir as formas que são permitidas. Para o uso de bens de *uso especial* esse pode se dar através de *concessão de uso de bem público*, já a utilização de bens *dominicais* se dar através de *concessão de direito real de uso* (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, 22 ed., Editora Malheiros, São Paulo. P. 892-894).

Hely Lopes Meirelles conceitua da seguinte forma a concessão de direito real de uso: “é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.”<sup>1</sup> Também estabelece que “o imóvel reverterá à Administração concedente se o concessionário ou seus sucessores não lhe derem o uso prometido ou o desvirtuarem de sua finalidade contratual.”. Ainda afirma o autor que “A concessão assim concebida substitui vantajosamente a maioria das alienações de terrenos públicos, razão pela qual deverá ser sempre preferida, principalmente nos casos de venda ou doação.”.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello acerca da *concessão de direito real de uso* “Desde logo diverge da simples concessão de uso pelo fato de que, ao contrário daquela – na qual apenas se compõe um direito de natureza obrigacional (isto é, pessoal) –, instaura um direito real”. Assim, “seu exercício

---

<sup>1</sup> Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32 ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 530.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

independe da colaboração de terceiro; faz-se de per si, diretamente na relação entre o sujeito e a coisa, ao contrário dos direitos pessoais”.<sup>2</sup>

Ou seja, o bem imóvel objeto do projeto de lei precisa ainda ser desafetado para que se efetive a regularização da situação do bem e possa haver a concessão de direito real de uso.

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello “**a desafetação dos bens de uso especial, trespassando-o para a classe de dominicais**, depende de lei ou **de ato do próprio Executivo**.”. No caso, como o ato que afetou o bem foi um decreto do Poder Executivo, para a situação do bem em questão se regularizar, para posterior concessão de direito real de uso há a necessidade de ato do Poder Executivo que desafete o bem objeto de análise no referido projeto de lei.

#### **Parecer do IBAM**

Para melhor elucidar o tema em questão, esta Procuradoria Legislativa diligenciou no sentido de solicitar parecer do IBAM sobre o tema e foi proferido o de número 1309/2023, que entendeu ser o projeto de lei legal e constitucional caso houvesse além da autorização legislativa, ainda licitação na modalidade concorrência e a avaliação prévia. Tendo em vista que todos os requisitos foram preenchidos.

#### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, embasadas em todas as considerações citadas acima, **opinamos** que o Projeto de Lei em análise, de autoria do Poder Executivo,

---

<sup>2</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, Curdo de Direito Administrativo, 22 ed.. Editora Malheiros, São Paulo. P. 894.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

pode ser considerado **CONSTITUCIONAL E LEGAL**, com fundamento nas razões acima expostas.

É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa. É o parecer. S.M.J.

Laranjal Paulista, 16 de maio de 2023.

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP 123.340

TASSIANE DE FATIMA MORAES  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP 256.607