



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 114

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 82/2026

ASSUNTO: Autoriza o Poder Executivo a desafetar parte do sistema viário pertencente a Rua Osvaldo Padovez, S/N, no loteamento Vila Residencial Parque Saúde, passando para bem dominical, para fins de doação à Santa Casa de Misericórdia de Votuporanga objetivando a construção do Hospital Materno Infantil.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 82/2026- AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DESAFETAR PARTE DO SISTEMA VIÁRIO PERTENCENTE A RUA OSVALDO PADOVEZ, S/N, NO LOTEAMENTO VILA RESIDENCIAL PARQUE SAÚDE, PASSANDO PARA BEM DOMINICAL, PARA FINS DE DOAÇÃO À SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE VOTUPORANGA OBJETIVANDO A CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL MATERNO INFANTIL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL E INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INTERESSE PÚBLICO DEVIDAMENTE JUSTIFICADO. POSSIBILIDADE DE ALIENAÇÃO GRATUITA DE BEM PÚBLICO (DOAÇÃO) MEDIANTE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. OBSERVÂNCIA DA LEI Nº 14.133/2021, DO CÓDIGO CIVIL E DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PROPOSIÇÃO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei nº 82/2026, de autoria do Poder Executivo, que ***“Autoriza o Poder Executivo a desafetar parte do sistema viário pertencente a Rua Osvaldo Padovez, S/N, no loteamento Vila Residencial Parque Saúde, passando para bem dominical, para fins de doação à Santa Casa de Misericórdia de Votuporanga objetivando a construção do Hospital Materno Infantil.”***

Conforme justificativa apresentada pelo Poder Executivo, o incluso Projeto de Lei “autoriza o Poder Executivo a desafetar parte do sistema viário pertencente a Rua Osvaldo Padovez, S/N, no loteamento Vila Residencial Parque Saúde, passando para bem dominical, para fins de doação à Santa Casa de Misericórdia de Votuporanga objetivando a construção do Hospital Materno Infantil.

Houve solicitação formal da Santa Casa de Misericórdia de Votuporanga de doação de área pública anexa ao hospital, localizado na Rua Osvaldo Padovez, S/N, tendo em vista que a estrutura necessária para o atendimento do contingente populacional a ser referenciado para o Hospital Materno Infantil requer a ampliação da área, além da possuída pela Santa Casa.

Instruem o pedido, no que interessa: **(i)** Minuta do projeto de Lei nº 82/2026, com a respectiva justificativa; **(ii)** Projeto de urbanismo; e **(iii)** Roteiro Perimétrico.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

II-I-COMPETÊNCIA E INICIATIVA

O projeto versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica Municipal de Votuporanga.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

A proposição é de competência do Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do artigo 56, inciso XXVI, da Lei Orgânica Municipal de Votuporanga:

“Art. 56. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XXVI - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei”; (grifo nosso).

De outro lado, a Lei Orgânica do Município de Votuporanga, ao tratar sobre a alienação de imóveis, dispõe que:

“Art. 19. Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e, especialmente:

(...)

VIII - autorizar a alienação de bens imóveis;

(...)

Art. 28. A discussão e a votação da matéria constante da Ordem do Dia só poderão ser efetuadas com a presença da maioria absoluta dos membros da Câmara.

(...)

§ 3º Dependirão do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara

(...)

e) alienação de bens imóveis;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Art. 86. *Constituem bens municipais todas as coisas móveis, imóveis, semoventes, imateriais, direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao Município e ainda aqueles definidos como bens públicos no Código Civil.*

(...)

§ 3º As áreas consideradas institucionais do Município, não poderão ser objeto de alienação para fins contrários ao originalmente proposto, salvo quando forem desafetadas para atender o interesse público e função social, desde que sejam substituídas por áreas economicamente equivalentes às anteriores.

(...)

Art. 89. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação, dependerá de autorização legislativa, e obedecerá às normas legais vigentes.” (grifo nosso).

Além disso, o Regimento Interno da Câmara de Votuporanga, dispõe que:

“Art. 186. Dependerão do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara:

I - as leis concernentes à:

(...)

e) alienação de bens imóveis;(grifo nosso).



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Feitas essas considerações sobre a competência e iniciativa, a Procuradoria OPINA, s.m.j; pela regularidade formal do projeto, pois se encontra juridicamente apto para tramitação nesta Casa de Leis.

III- CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Quanto à constitucionalidade/legalidade, o Projeto de Lei, encontra-se em conformidade com os pressupostos constitucionais e legais.

Os bens públicos, segundo o disposto no Código Civil, são classificados em “de uso comum do povo”, “de uso especial” e “dominicais”.

“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





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.(grifo nosso).

Os dispositivos acima destacados, indicam que os bens de uso comum do povo e os de uso especial, em razão de sua destinação, não podem ser alienados enquanto permanecerem afetados ao interesse público.

Já os bens dominicais, segundo a lição de Maria Sylvia Di Pietro, por não estarem afetados a finalidade pública específica, podem ser alienados “... ***por meio de institutos de direito privado (compra e venda, doação, permuta) ou de direito público (investidura, legitimação de posse e retrocessão...)***”, desde que a alienação esteja subordinada ao interesse público. (grifo nosso).

A área integra o sistema viário municipal, qualificando-se como bem público de uso comum do povo, nos termos do art. 99, inciso I, do Código Civil. A





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

desafetação promovida pelo projeto retira a destinação pública específica do imóvel, convertendo-o em bem dominical, na forma do art. 99, inciso III, do Código Civil, o que viabiliza sua alienação, conforme autorizado pelo art. 101 do mesmo diploma.

A doação pretendida constitui modalidade de alienação gratuita de bem público imóvel.

Os artigos 90 e 91 da Lei Orgânica do município, também traz supedâneos jurídicos para a tramitação de projetos que sejam pertinentes ao objetivo almejado pelo Chefe do poder Executivo-alienação de bens municipais:

“Art. 90. A aquisição de bens imóveis, por compra ou permuta, dependerá de prévia avaliação e autorização legislativa.

Art. 91. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão, cessão, concessão real de uso, locação, comodato, direito de superfície ou autorização, conforme o caso e o interesse público exigir.

§ 4º O Município outorgará, preferencialmente no caso de venda ou doação de seus bens imóveis, concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e licitação” (grifo nosso).

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar da alienação de bens pertencentes à Administração Pública, estabelece que:

“Art. 76.A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

a) dação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;

c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

i) legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública competentes;

j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

d) venda de títulos, observada a legislação pertinente;

e) venda de bens produzidos ou comercializados por entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;

f) venda de materiais e equipamentos sem utilização previsível por quem deles dispõe para outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

§ 1º A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão.

§ 2º Os imóveis doados com base na alínea “b” do inciso I do caput deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:

I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

§ 4º A aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo será dispensada de autorização legislativa e submeter-se-á aos seguintes condicionamentos:

I - aplicação exclusiva às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;

II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo de destinação e de regularização fundiária de terras públicas;

III - vedação de concessão para exploração não contemplada na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico;

IV - previsão de extinção automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade pública, de necessidade pública ou de interesse social;

V - aplicação exclusiva a imóvel situado em zona rural e não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente à exploração mediante atividade agropecuária;

VI - limitação a áreas de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores;

VII - acúmulo com o quantitativo de área decorrente do caso previsto na alínea “i” do inciso I do caput deste artigo até o limite previsto no inciso VI deste parágrafo.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

§ 5º Entende-se por investidura, para os fins desta Lei, a:

I - alienação, ao proprietário de imóvel lindeiro, de área remanescente ou resultante de obra pública que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço que não seja inferior ao da avaliação nem superior a 50% (cinquenta por cento) do valor máximo permitido para dispensa de licitação de bens e serviços previsto nesta Lei;

II - alienação, ao legítimo possuidor direto ou, na falta dele, ao poder público, de imóvel para fins residenciais construído em núcleo urbano anexo a usina hidrelétrica, desde que considerado dispensável na fase de operação da usina e que não integre a categoria de bens reversíveis ao final da concessão.

§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.

§ 7º Na hipótese do § 6º deste artigo, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e as demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.

Art. 77. Para a venda de bens imóveis, será concedido direito de preferência ao licitante que, submetendo-se a todas as regras do edital, comprove a ocupação do imóvel objeto da licitação”.
(grifo nosso).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

A jurisprudência pátria é farta no sentido da possibilidade de alteração da destinação de áreas institucionais pelo Poder Público:

“ADMINISTRATIVO. DESAFETAÇÃO DE BENS PÚBLICOS. ART. 17 DA LEI N. 6.766/79- O COMANDO CONTIDO NO ART. 17 DA LEI N. 6.766/79 DIRIGE-SE AO LOTEADOR, PROIBINDO-O DE ALTERAR A DESTINAÇÃO DOS ESPAÇOS LIVRES DE USO COMUM- A EDILIDADE PODERÁ FAZE-LO, DESDE QUE POR REGULAR AUTORIZAÇÃO LEGAL. RECURSOS CONHECIDOS E PROVIDOS. (Resp 33.493/SP, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/11/1993, DJ 13/12/1993, p. 27417). (grifo nosso).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA- LEI MUNICIPAL QUE DOOU IMÓVEIS DE PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO A EMPRESAS PRIVADAS- INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE- LEI QUE AUTORIZOU A DOAÇÃO E A DESAFETAÇÃO- OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA FINALIDADE PÚBLICA- ÁREA DOADA DE USO INSTITUCIONAL E NÃO ÁREA VERDE, INEXISTINDO VEGETAÇÃO A SER DESMATADA- ESCOLHA DO LOCAL DE INSTALAÇÃO DAS EMPRESAS E DESTINAÇÃO DA ÁREA DO LOTEAMENTO SUJEITOS A JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE POR PARTE DA ADMINSITRAÇÃO – AGRESSÃO AO MEIO AMBIENTE NÃO CONFIGURADA. Preliminares rejeitadas. Sentença improcedente. Apelo desprovido. (TJRS Apelação Cível nº 70000891366. Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 27/09/2000)”. (grifo nosso).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Imperioso o entendimento, portanto, de que é possível a alteração da destinação de áreas institucionais pelos Municípios, presente o indispensável requisito do interesse público, tomando-se por certa a autonomia municipal.

Em suma, o STF firmou o entendimento, já reconhecido pela União, da competência dos municípios para afetar e desafetar bens, inclusive em áreas verdes e institucionais, assim como estabelecer, para cada zona em que se divida o território municipal, os usos permitidos de ocupação do solo.

No exercício da competência para editar normas gerais de direito urbanístico, a União reconheceu a competência dos municípios **para afetar e desafetar bens**, inclusive em áreas verdes e institucionais, assim estabelecer, para cada zona em que se divida o território municipal, os usos permitidos de ocupação do solo.

O Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001) preconiza a necessidade de se evitar vazios urbanos, otimizando o uso dos espaços públicos para tornar mais justa a função social da propriedade, onde a infraestrutura está presente nesses lotes “ociosos” sem aproveitamento dessa disponibilidade.

No inciso VI, do art. 2º da Lei nacional nº 10.257/2001, pela qual regulamentados os arts. 182 e 183 da Constituição da República e estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana, dispõe-se que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, pelas diretrizes gerais fixadas, notadamente, sobre a ordenação e controle do uso do solo.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

No caso em exame, não foi possível a apresentação de avaliação prévia do imóvel, por se tratar de área atualmente integrante do sistema viário municipal. Não obstante, o interesse público encontra-se devidamente justificado na proposição, a qual também contempla a necessária autorização legislativa, em conformidade com as exigências legais aplicáveis.

Além disso, conforme artigo 3º do projeto de lei, a doação prevista se efetivará por meio de escritura pública, lavrada no cartório competente, dispensada a licitação por tratar-se de interesse público devidamente justificado, conforme §6º do artigo 76, da Lei nº 14.133/21.

Por fim, não existe nenhum óbice jurídico ao referido Projeto de Lei nº 82/2026, pois o projeto em exame está em plena consonância com a legislação pertinente à matéria.

Diante disso, o Projeto de Lei nº 82/2026, é constitucional, sem vício de forma ou origem, atendendo ao que dispõe a legislação pertinente.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, entende-se que o presente Projeto de Lei nº 82/2026, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Votuporanga, 11 de maio de 2026.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

