

PARECER/PLCMG Nº 21/2025

PROJETO DE LEI Nº 46/2025

INTERESSADO(S): Comissão de Constituição, Justiça e Redação

ASSUNTO: Bens Públicos

I. Projeto de Lei nº 46/2025, que desafeta e autoriza a alienação, mediante reversão, de áreas institucionais e dá outras providências.

II. Desafetação para que o bem público seja incluído no rol de dominicais, nos termos do artigo 101 do Código Civil e do artigo 181, § 3º, da LOM.

III. Proposição que atende aos requisitos formais e materiais de legalidade e constitucionalidade.

Sr(a)(s). Vereador(a)(es),

Chega a esta Procuradoria Legislativa, para parecer, o incluso Projeto de Lei nº 46/2026, por meio do qual o Chefe do Executivo busca autorização legislativa para desafetar e alienar, mediante reversão, áreas institucionais do Município de Garça, localizadas no loteamento denominado “Quinta da Baronesa”.

A fim de justificar a medida, o Alcaide pondera que, inicialmente, foi firmado termo de compromisso com o incorporador do loteamento “Quinta da Baronesa” para “*utilizar a Área Institucional 1 do Residencial Jardim Europa, objeto da matrícula 25.156 do CRI local, com área total de 6.751,86 m² para a implantação de uma bacia retentora de águas pluviais provenientes do residencial Quinta da Baronesa, e, em razão da utilização da referida área, o Empreendedor se comprometeu a ressarcir o Município, mediante a criação de 02 (duas) áreas institucionais dentro do Loteamento Quinta da Baronesa, com área total de 5.065,99 m², denominadas de área 03 e 04*”.

No entanto, afirma que, em razão da alteração do projeto de drenagem do empreendimento, “*a área institucional do Jardim Europa não foi utilizada, não havendo mais a necessidade de compensação da área institucional do Quinta da Baronesa, motivo pelo qual o loteador solicitou a devolução das áreas institucionais nº 03 e 04, cuja área total é de 5.065,99 m², o que foi autorizado pelo GAAP*”.

PROCURADORIA LEGISLATIVA

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14)3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81



Outrossim, pondera o Chefe do Executivo que “*que o loteamento denominado “Quinta da Baronesa” foi aprovado com porcentual de 7,48%, quando a legislação exige no mínimo 5%, foi efetuada a rescisão do Termo de Compromisso, na data de 24/05/2023 (cópia anexa), restando 5,156% de área institucional*”.

Por fim, juntou-se ao Projeto de Lei cópia da matrícula do imóvel e da avaliação do bem a ser alienado, bem como projeto do loteamento denominado “Quinta da Baronesa”.

***É a síntese do necessário.
Passo a opinar.***

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria. Vejamos:

Art. 56. *As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:*
[...]

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

Art. 142. [...] *I – ementa elucidativa de seu objetivo;*
II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
III – assinatura do autor ou autores;
IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo, está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Noutro giro, insta consignar que o Projeto de Lei tratou de matéria cuja iniciativa legislativa está no rol de atribuições do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto nos arts. 59 e 78, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Garça.

Além disso, está claro que a proposição em análise não ofende a repartição constitucional de competências, posto que a matéria versa sobre assunto de interesse local, conforme disciplinado no artigo 30, inciso I, da CF/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Desta forma, ao se buscar autorização legislativa para alienação de imóvel público do Município, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Ponderados os requisitos formais de legalidade e constitucionalidade, passemos à análise de seus elementos materiais:

Os bens de uso comum do povo e os de uso especial, conforme disposto no art. 100 do Código Civil, são em regra inalienáveis. Todavia, o legislador nacional deixou claro que esta inalienabilidade permanece, tão somente, enquanto o bem guardar a sua qualificação, possibilitada a alienação dos bens dominicais (art. 101):

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.

Com exceção dos bens dominicais, todos os demais são incorporados ao patrimônio público para uma destinação de interesse público. Essa destinação especial é chamada de afetação. A retirada dessa destinação, a fim de torná-los alienáveis, corresponde à desafetação.

Por tal motivo, a Lei Orgânica do Município de Garça, em seu artigo 181, § 3º, expressamente previu que a lei autorizadora da alienação deverá promover a desafetação do bem e seu ingresso na categoria de dominicais:

Art. 181. [...]

§ 3º Quando se tratar de alienação de bem de uso comum do povo, ou de uso especial, a lei autorizadora há de promover a desafetação do bem e seu ingresso na categoria dos bens dominicais e que só poderá ocorrer desde que haja relevante interesse público devidamente comprovado. - g.n.

No cotejo da proposição, verifica-se que o imóvel público, primeiramente, será desafetado, passando-o para a categoria de bens dominicais, a fim de que, somente então, possa ser alienado.

Acerca do tema, oportuno destacar que o STF declarou inconstitucionais dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo que impediam os Municípios de alterarem a destinação de áreas verdes e institucionais em loteamentos.

A decisão, em resposta à ADI 6.602-SP, considerou que essa competência é de interesse local e, portanto, não poderia ser restringida pelo Estado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes. 2. Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo. Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pela, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo.

(STF - ADI: 6602 SP, Relator.: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 14/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/06/2021)

Ou seja, referida decisão considerou que a legislação federal já estabelecia regras para o parcelamento do solo, e que a Constituição Federal

PROCURADORIA LEGISLATIVA

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14)3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81



garante a autonomia municipal em relação a questões de interesse local, incluindo a definição da destinação de áreas em loteamentos.

Posto isso, verificada a possibilidade de desafetação, passemos à análise dos demais requisitos para a reversão.

No que tange a criação de áreas institucionais, o art. 4º da Lei Federal nº 6.766, de 1979, incluiu no rol de requisitos para aprovação de parcelamento do solo a destinação de áreas voltadas à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público:

***Art. 4º** Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:*

I – as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

Ou seja, transferiu-se à esfera municipal a competência para dispor sobre o percentual mínimo de áreas institucionais a serem cedidas ao Poder Público, no âmbito dos parcelamentos urbanísticos, isto é, aquelas destinadas aos sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso coletivo.

Por sua vez, Lei Municipal nº 4.388, de 2009, que dispõe sobre o parcelamento do solo no Município de Garça, impõe ao loteador a obrigatoriedade de destinação de no mínimo 45% do total da área a ser loteada, sendo 5% para área institucional e/ou lazer:

***Art. 10.** Da área total, objeto do projeto de loteamento, serão destinados a Prefeitura do Município no mínimo 45% (quarenta e cinco por cento) do total da área a ser loteada, sendo:*

...

II - No mínimo 5% (cinco por cento) para área institucional e/ou lazer;

À vista disso, do que consta na Proposição em análise, o loteamento denominado “Quinta da Baronesa” foi aprovado com percentual de 7,48% de área institucional, no qual constavam as áreas nº 3 e nº 4, com total de 5.065,99 m².

Tais áreas haviam sido vertidas ao Poder Público para fins de compensação pelo uso de outra área institucional, localizada no bairro lindeiro, denominado Residencial “Jardim Europa”, onde seria implantada uma bacia retentora de águas pluviais provenientes do Residencial “Quinta da Baronesa”.

Contudo, após alteração do projeto de drenagem do empreendimento, “a área institucional do Jardim Europa não foi utilizada”, fazendo com que referida compensação se tornasse desnecessária.

PROCURADORIA LEGISLATIVA

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14)3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81



Por conseguinte, a reversão de tal área ao incorporador mostra-se viável, tão somente, se observado o percentual mínimo de 5% (cinco por cento) para área institucional no loteamento (art. 10, II, da Lei nº 4.388/2009).

Da análise dos documentos carreados ao Projeto, nota-se que o loteamento “Quinta da Baronesa” passará a contar com 5,156% de área institucional, respeitando-se, portanto, o mínimo legal.

Como se sabe, a Administração Pública está estritamente vinculada ao princípio da legalidade, o que significa que só pode exigir do particular aquilo que a lei expressamente autoriza.

Exigências como cessão de área adicional, ou a imposição de infraestrutura que extrapolam as obrigações do loteador, como condição para aprovar um projeto de parcelamento do solo, são consideradas ilegais.

Sobre o tema já se manifestaram nossos Tribunais:

PROCESSO CIVIL – Pleito de atribuição de efeito suspensivo – Inadmissibilidade – Recebimento do recurso somente no efeito devolutivo, tendo em vista não se tratar de situação em que haja risco de dano grave ou de difícil reparação, além de relevante fundamentação. APELAÇÃO – ANULATÓRIA DE NEGÓCIO JURÍDICO - LOTEAMENTO – Pretensão de anulação de negócio jurídico - Doação - Aprovação de loteamento condicionada à doação de área para Municipalidade, nos termos do art. 29, da Lei Municipal nº 3.033/91 - Inconstitucionalidade do art. 29, da Lei Municipal nº 3033/91 declarada pelo C. Órgão Especial que condicionou a expedição de licença do loteamento à doação de 2% dos lotes à Fundação Municipal - Nulidade do contrato de doação corretamente reconhecida em primeiro grau – Precedentes desta Eg. Câmara e Corte - Sentença mantida – Honorários recursais fixados - Recurso não provido.

(TJ-SP, AC: 1008613-62.2018.8.26.0292, Relator: Rebouças de Carvalho, Julgamento: 17/12/2019, 9ª Câmara de Direito Público, Publicação: 17/12/2019)

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. EMIÇÃO DE CERTIFICADO DE VISTORIA E CONCLUSÃO DE OBRA CONDICIONADO AO PAGAMENTO DA DOAÇÃO PREVISTA NO ART. 17-A, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 08/2006, DO MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE. COBRANÇA INDEVIDA. DOAÇÃO QUE NÃO PODE SER CONFUNDIDA COM OUTORGA ONEROSA. NATUREZAS DIVERSAS. PEDIDO DE ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO E AUMENTO NO NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS QUE SERVE DE FUNDAMENTO PARA A OUTORGA ONEROSA, MAS NÃO PARA A DOAÇÃO. PRECEDENTE DO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA CORTE.

PROCURADORIA LEGISLATIVA

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14)3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81





CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADES FLAGRANTES.

OFENSA AOS ARTS. 5º, XXIV, 22, II, 24, I, E 182 § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DESAPROPRIAÇÃO E DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. VEDAÇÃO AO PRINCÍPIO DO NÃO CONFISCO. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO.

(TJ-PR - REEX: 0008781-12.2019.8 .16.0038, Relator.: Marcelo Wallbach Silva, Data de Julgamento: 06/06/2022, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 10/06/2022) – g.n.

Logo, a imposição de custos adicionais, doações ou obrigações não previstas em Lei como condição para a aprovação de um loteamento é um ato abusivo e potencialmente anulável, em clara violação do princípio da legalidade e na vedação ao enriquecimento ilícito.

Ante o exposto, não se encontrou, pois, óbice de ordem legal ou constitucional que impeça o prosseguimento da tramitação do Projeto em testilha, estando apto para emissão de pareceres das Comissões e apreciação pelo Plenário desta Casa.

É o parecer.

Assinado e datado eletronicamente.

RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14)3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81

