



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO PERMANENTE DE Constituição, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

REFERÊNCIA:

PARECER Nº

189

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 19/18 – PREFEITO MUNICIPAL –
AUTORIZA A PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO A DOAR
IMÓVEL DE SUA PROPRIEDADE AO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE
RODAGEM DE SÃO PAULO - DER/SP, OBJETIVANDO A IMPLANTAÇÃO
DE DISPOSITIVOS RODOVIÁRIOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Este Projeto de Lei Complementar, da lavra do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, objetiva autorizar a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto a doar imóveis de sua propriedade ao Departamento de Rodagem de São Paulo – DER/SP, para a implantação de dispositivos rodoviários.

Foi protocolizado na Edilidade, autuado, lido pelo 1º Secretário da Mesa Diretora (art.33, inc. III, do RICMRP) em Sessão Ordinária de 12/04/2018 (131ª Sessão) e numerado PLC nº 19/2018 (artigo 138 e seguintes do Regimento Interno Cameral, RICMRP, Resolução nº 174/2015).

Aos 13/04/2018 foi tramitado, pela Presidência desta Edilidade, à Coordenadoria Legislativa (CL), e publicado.

Em 23/04/2018 os autos foram encaminhados pela CL à Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), designando-se a presente relatoria em 04 de maio do corrente ano.

Inexiste nesta Casa projeto: (a) idêntico ou similar tramitando, (b) semelhante considerado inconstitucional pelo Plenário ou ainda, (c) igual aprovado ou rejeitado na mesma sessão legislativa, inaplicando-se, respectivamente, o art. 137, os incisos do art. 136 e o inciso III, do art. 131, todos do RICMRP.

Transcorreu *in albis* o prazo comum de apresentação de emendas e subemendas à projeção (*caput* do art. 129, do RICMRP), persistindo, todavia, o previsto no parágrafo único, do art. 129, do RICMRP¹.

¹ Art. 129 - As emendas e subemendas serão apresentadas à Mesa no prazo de até 10 (dez) dias nos projetos comuns e até 30 (trinta) dias, nos orçamentos, plano plurianual e diretrizes orçamentárias e nos projetos de codificação, após o conhecimento do respectivo projeto pelo Plenário, para fins de sua apreciação pelas Comissões Permanentes e publicação.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

A matéria tramita em regime ordinário. O termo fatal para deliberá-la é 27/05/2018, devendo-se ultimar votação.

O projeto contém 05 (cinco) artigos, encerrando em si 26 (vinte e seis) laudas e o seguinte conteúdo:

- Autoriza a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto a doar ao DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO — DER-SP, dois imóveis, com área total de 14.132,36 metros quadrados, avaliadas em R\$ 3.875.232,98 (três milhões oitocentos e setenta e cinco mil duzentos e trinta e dois reais e noventa e oito centavos);

- A doação ora autorizada tem por finalidade única a implantação de dispositivo rodoviário de acesso e retorno, localizado na altura do km 332 + 481,73 metros da Rodovia Alexandre Balbo, SP – 328, sob concessão da VIANORTE S/A;

- Estatuiu-se que não poderá a donatária dar outra destinação aos imóveis objeto da doação, nem os alienar a qualquer título, mesmo depois de cumpridas todas as obrigações aqui fixadas. O não disso tornará nula de pleno direito a doação feita, revertendo os imóveis ao patrimônio do Município, independente de notificação e sem gerar direito de indenização à donatária por benfeitorias de qualquer tipo que tenham sido executadas;

- Também tornar-se-á nula a doação se, até 20 de agosto de 2019, as obras de infraestrutura no local não estiverem concluídas em sua totalidade;

- Todos os encargos e obrigações serão de responsabilidade da donatária, incluindo as despesas efetuadas com a lavratura e registro da escritura.

- Além da projeção, juntou (i) Ofício, (ii) matrículas nº 181.914, 180.950, 167.108, (iii) Ofício do Diretor da Concessionária Via Norte, (iv) Memorial Descritivo e (v) Laudo de Avaliação nº 012/2018.

Não há incidente judicial ou óbice processual-legislativo ao prosseguimento e votação plenária da matéria.

Em escorço, o necessário.

Passe-se à análise constitucional, legal, regimental e redacional da matéria, a qual não se emoldura em nenhuma das hipóteses de necessidade de parecer sobre o mérito ou providências outras (antecessoras a atinente votação plenária), dispostas tanto no § 3º, do art. 72 (afetas à CCJR) quanto no artigo 73 e subsequentes (demais comissões permanentes), todos do RICMRP.

Parágrafo Único - Tratando-se de projeto em regime de urgência especial, ou quando estejam elas assinadas pela maioria absoluta dos Vereadores, as emendas e subemendas poderão ser oferecidas por ocasião dos debates em Plenário.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

I - ANÁLISE VERTICAL: COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR - CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

1. No tocante à constitucionalidade formal orgânica, a presente proposição se enfeixa ao átrio do inc. III, do art. 30, da Constituição da República, sendo inconfundível, pois, com os interesses regional ou nacional, por versar sobre pedra angular Ribeirão-pretana – a doação de imóveis de propriedade da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP para o Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo – DER-SP.

2. Logo, o objeto da presente Lei está em consonância com a Lei Orgânica do Município, cabendo a esta Casa deliberar a matéria em crivo. Eis o que reza o inc. IX, da letra "a", do art. 8º, da LOM:

"Art. 8º. - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado na letra "b" deste artigo, dispor sobre as matérias de competência do Município e, dentre outras atribuições, especialmente:

a) - COMPETÊNCIA GENÉRICA

(...) IX - autorizar a alienação de bens imóveis;

II - ANÁLISE HORIZONTAL: COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO PARA LEGISLAR - CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

3. A iniciativa desta projeção é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos artigos 5º, 37, 47, II e 144 da Constituição Estadual.

4. Nessa esteira, a questão é pacífica no E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.227, de 19 de dezembro de 2005, do Município de Caraguatatuba, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Poder Executivo a transferir áreas da Prefeitura a famílias carentes do Município em regime de comodato ou doação. Programa governamental. Competência do Executivo para a organização e planejamento das políticas públicas. Vício de iniciativa. A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2175377-29.2015.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/02/2016; Data de Registro: 15/02/2016)

5. No caso em prisma, tratando-se de lei autorizativa à doação de bens imóveis de propriedade da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, compete ao Executivo comprovar o cumprimento dos requisitos previstos no art. 105, inc. I, alínea "a", de nossa Lei Orgânica. E o fez, com *permissum legis* de dispensa de concorrência (citado dispositivo da LOMRP e alínea "b", do inc. I, do art. 17, da Lei Federal nº 8.666/93²), nesses termos:

6. Há interesse público devidamente motivado, instruído e justificado nos autos, vez que serão utilizadas áreas de propriedade da Prefeitura Municipal para a finalidade única de implantação do dispositivo rodoviário de acesso e retorno ao Loteamento Jardim Cristo Redentor – do programa *Minha Casa, Minha Vida* (de interesse social, onde serão construídas 6.991 unidades habitacionais), na altura do km 332 + 481,73 metros da Rodovia Alexandre Balbo, SP—328, sob concessão da VIANORTE S/A: toda a área do imóvel matrícula nº 180.950 do 1º CRI (rotatória 05, 13.782,50 m²) e parte do imóvel da matrícula nº 181.914 do 1º CRI (Rua 56, 649,86 m²), totalizando 14.432,36 m².

7. Citados trechos à doação foram avaliados em R\$3.875.232,98 (três milhões, oitocentos e setenta e cinco mil duzentos e trinta e dois reais e noventa e oito centavos), valores esses parametrizados às regiões circunvizinhas, conforme laudo de avaliação nº 012/2018, datado de 27 de fevereiro de 2018, contendo 09 (nove) laudas, assinado pelos membros da Comissão de Avaliação Técnica de Imóveis da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, que aplica normas e diretrizes da ABNT – NBR 14653-1 e 14653-2, impulsionado pelo procedimento administrativo nº 02 2017 036328-3.

8. Sobre a alienação de bens públicos, calha colacionar a lição abalizada de Dirley da Cunha Junior (Curso de Direito Administrativo, Ed. JusPodvm, 7ª ed., 2008, págs. 360/361): *in verbis*

"Assim, tratando-se de bem afetado, ele precisa ser previamente desafetado, para que possa ser alienado. Isso significa que, enquanto afetados, os bens públicos são absolutamente inalienáveis. Nesse sentido, diz o

² Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

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



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

art. 100 do Código Civil, que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial (bens afetados) são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Desse modo, desafetados estes bens isto é, subtraindo-os de sua destinação eles podem ser alienados, desde que sejam atendidas as exigências legais. Já os bens não afetados podem ser desde logo alienados, contanto que sejam atendidas certas formalidades legais. É isso que afirma o art. 101 do Código Civil, segundo o qual os bens públicos dominicais (bens não afetados) podem ser alienados, observadas as exigências da lei. Porém, em qualquer hipótese, a alienação dependerá da existência de interesse público devidamente justificado. Se o bem público for imóvel, a alienação dependerá de autorização legislativa (esta exclusivamente para os bens imóveis pertencentes às entidades estatais, às autarquias e fundações públicas); de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência (dispensada esta nas hipóteses previstas na lei nº 8.666/93, art. 17, I, alínea "a" a "h"). Porém, os bens imóveis adquiridos através de procedimentos judiciais ou dação em pagamento podem ser alienados também por leilão. Se o bem imóvel pertencer à empresa pública ou à sociedade de economia mista, não é necessária a autorização legislativa. Se for imóvel da União, é necessária ainda a autorização do Presidente da República (Lei 9.636/98, art. 23). Se o bem público for móvel, alienação dependerá tão somente de avaliação prévia e de licitação (também dispensada nas hipóteses previstas na Lei 8.666/93, art. 17, II, alíneas "a" a "f"), cuja modalidade é o leilão".

9. Depende da autorização legislativa específica para cada gleba, mediante aprovação do presente Projeto de Lei Complementar.

10. Em caso parelho, assim decidiu o órgão especial do C. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Desembargador Neves Amorim, ADI 2274278-32.2015.8.26.0000, julgado em 08/06/2016, pelo Órgão Especial): *in litteris*

Por se tratar de alienação de bens públicos, imperiosa a obrigatoriedade de autorização legislativa para alienação de bem imóvel, a qual importa na premente e indubitável necessidade de que essa autorização seja específica, envolvendo cada bem imóvel que se pretende alienar.
(grifamos).



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

11. Sendo doação, a projeção estipula os encargos a donatária:

11.1. Veda tanto a destinação diversa aos imóveis objeto da doação quanto a alienação a qualquer título, mesmo depois de cumpridas todas as obrigações fixadas na lei;

11.2. O não cumprimento das atinentes obrigações tornará nula de pleno direito a doação feita, revertendo os imóveis ao patrimônio do Município, independente de notificação e sem gerar direito de indenização à donatária por benfeitorias de qualquer tipo que tenham sido executadas;

11.3. Também tornar-se-á nula a doação se, até 20 de agosto de 2019 (coincide com a data limite da garantia de infraestrutura prevista na ficha 08, da matrícula 167.108, do Jardim Cristo Redentor – área total) as obras de infraestrutura no local não estiverem concluídas em sua totalidade;

11.4. Todos os encargos e obrigações serão de responsabilidade da donatária, incluindo a cláusula de reversão da propriedade ao Município e as despesas a serem efetuadas com a lavratura e registro da respectiva escritura.

12. As exigências supra referidas são válidas, conforme o posicionamento do E. Tribunal de Justiça Bandeirante:

Ação direta de inconstitucionalidade - Artigo 84 da Lei Orgânica do Município de Pirapozinho (Lei nº 1.942, de 30 de março de 1990, a dispor que a aquisição de bens imóveis, por compra ou permuta, dependerá de prévia avaliação e autorização legislativa - Atos administrativos extraordinários que reclamam, em regra, as exigências de que trata o dispositivo legal impugnado - Inexistência de violação do modelo estabelecido pelo constituinte - Inconstitucionalidade não caracterizada - Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0177940-69.2011.8.26.0000; Relator (a): José Reynaldo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do julgamento: 14/12/2011; Data de Registro: 18/01/2012). (grifamos).

13. Doutro norte, Leis símiles produziram efeitos em nosso município:

Lei Complementar Nº 1010 de 16/05/2000, que AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL A RECEBER EM DOAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO, ÁREAS DE TERRA LOCALIZADAS NO PERÍMETRO URBANO DA CIDADE E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Lei Complementar nº 2119, de 23/11/2006, que AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DOAR IMÓVEL AO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO - DER-SP, OBJETIVANDO A



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

IMPLANTAÇÃO DE DISPOSITIVO RODOVIÁRIO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Lei Complementar nº 2186, de 04/05/2007, que AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DOAR IMÓVEIS AO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO - DER-SP, OBJETIVANDO A IMPLANTAÇÃO DE DISPOSITIVOS RODOVIÁRIOS E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Lei Complementar nº 2300, de 28/08/2008, que AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DOAR IMÓVEL AO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO, - DER-SP, OBJETIVANDO A IMPLANTAÇÃO DE DISPOSITIVOS RODOVIÁRIOS E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Lei Complementar nº 527, de 29/12/1995, que AUTORIZA A PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO RECEBER EM DOAÇÃO UMA ÁREA DE TERRA DESTINADA A IMPLANTAÇÃO DA VIA MARGINAL DA AVENIDA CASTELO BRANCO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Lei Complementar nº 623, de 23/12/1996, que AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL A RECEBER EM DOAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO, ÁREAS DE TERRAS LOCALIZADAS NO PERÍMETRO URBANO DA CIDADE E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Lei Complementar nº 733, de 12/03/1998, que AUTORIZA A DOAÇÃO DE PRÓPRIO MUNICIPAL A FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO, PARA CONSTRUÇÃO DE UM COMPLEXO PENITENCIÁRIO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

14. Ademais, o projeto autorizativo em voga tem natureza de lei auto-executável, conforme lição de tomo de Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 34ª ed., Malheiros, p. 183):

"Não se confunda lei autoexecutável com lei de efeito concreto; aquela é normativa e independente de regulamento, mas depende de ato executivo para sua atuação; esta não depende de regulamento nem de ato executivo para a produção de seus efeitos, pois atua desde sua vigência, consumando o resultado de seu mandamento. Por isso, a lei auto-executável só pode ser atacada judicialmente quando for aplicada e ensejar algum ato executivo, ao passo que a lei de efeito concreto é passível de invalidação judicial (por mandado de segurança, ação popular ou ação comum) desde sua entrada em vigência, pois que já traz em si o resultado concreto de seu objetivo. Exemplificando: uma lei autorizativa é auto-executável, mas não é de efeito concreto; diversamente, uma lei proibitiva de atividade individual é de efeito concreto, porque ela, por si só, impede o exercício da atividade proibida"



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

15. À guisa de informação, caso fosse lei de efeito concreto, a presente seria impassível de controle abstrato de constitucionalidade, conforme ADI nº 2112522-43.2017.8.26.0000, julgamento de 04/10/2017, publicado em 30/10/2017, do E. TJSP.

16. Noutro giro, nos moldes do art. 4º do projeto, há correta indicação das fontes de custeio, donde as despesas cartoriais caberão ao donatário e as demais por conta de verbas próprias consignadas no orçamento do Município, subsumindo-se, assim, ao disposto no art. 195 da Carta Magna, no art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 25 da Constituição Bandeirante.

17. Matizada essa realidade incontrastável, donde promanam severas ilações, passe-se à análise da constitucionalidade formal objetiva da matéria.

III - ANÁLISE HORIZONTAL: FORMA, PROCEDIMENTO E REDAÇÃO - CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA

18. A propositura é pertinente à Lei Complementar, *ex vide* o inciso IX, do §1º, do artigo 35, da LOMRP.

19. Atende ao correto e hodierno vernáculo, estando acompanhada de justificativa³.

20. Quanto à técnica legislativa, articula bem seus artigos, trazendo em seu bojo as partes (a) preliminar (ementa, enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas), (b) normativa (conteúdo substantivo da matéria regulada) e (c) final (prazo de vigência, aplicando-se, *in casu*, a revogação expressa e genérica de dispositivos).

21. Trata, ademais, de um único objeto (inc. I, do art. 7º, da LC 95/98)⁴ – autorizar a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto a doar imóveis de sua propriedade ao Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo – DER/SP – de forma clara⁵, precisa⁶ e lógica⁷.

³ Está em diapasão com o novo acordo ortográfico da língua portuguesa, promulgado pelo Decreto Federal nº 6.583, de 29 de setembro de 2008; RICMRP: Art. 110 - As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial, digitadas e assinadas pelo seu autor ou autores. (...) Art. 112 - As proposições consistentes em emenda à Lei Orgânica do Município, projetos de lei complementar, de lei ordinária, de decreto legislativo, de resolução ou projeto substitutivo deverão ser oferecidas articuladamente, acompanhadas de justificação por escrito e do texto de lei ou outro ato normativo a que digam respeito.

⁴ Parágrafo Único, do art. 112, do RICMRP: nenhuma proposição poderá incluir matéria estranha ao seu objeto.

⁵ Clareza: inciso I, do art. 11, da LC nº 95/98: a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando; b) usar frases curtas e concisas; c) construir as orações na ordem



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

22. Em peroração, além das adequadas forma e redação legislativas eleitas, a projeção respeitou o procedimento de tramitação previsto no art. 127 e seguintes do Regimento Interno Cameral (Resolução nº 174/2015).

23. Em face do acima exposto, diante da Constitucionalidade, Legalidade e Procedibilidade, nosso **PARECER É FAVORÁVEL ao projeto em análise**, pugnando-se, outrossim, que seja aprovado pelo Soberano Plenário desta Casa de Leis (art. 36, do RICMRP).

Sala das Comissões, 29 de maio de 2018.

ISAAC ANTUNES
Presidente


MARINHO SAMPAIO


MAURICIO VILA ABRANCHES
Relator


DADINHO


PAULO MODAS

direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis; d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente; e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

⁶ Precisão: inciso II, do art. 11, da LC nº 95/98: a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma; b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico; c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto; d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais; e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

⁷ Ordem lógica: inciso III, do art. 11, da LC nº 95/98: a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei; b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio; c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida; d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.