



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0060/11  
PLE Nº 001/11

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 61 /11 – CCJ

**Autoriza o Executivo Municipal a conceder o uso e a doar ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), da Caixa Econômica Federal (CEF), os próprios que descreve, na sistemática do Programa Minha Casa, Minha Vida.**

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal.

A procuradoria desta Casa, fl. 14, em Parecer Prévio, não apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, apenas indicando a necessidade de serem juntadas ao presente processo legislativo, cópias de documentos relativos aos imóveis, objeto de doação e concessão de uso.

Tal providência foi adotada pelo Poder Executivo ao anexar ao Projeto, cópia do processo administrativo nº 004.003066.10.0, que tramitou perante o DEMHAB, suprimindo a omissão apontada pelo órgão jurídico deste Poder.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o Projeto apresentado deve ser examinado pela CCJ, por força do art. 36, inciso I, alínea *a*, do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A presente Proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no art. 101, do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

Em relação ao mérito, a Proposição encontra guarida nas legislações constitucionais e infraconstitucionais, aplicáveis à espécie.

Senão vejamos:

No tocante aos aspectos constitucionais a matéria encontra supedâneo no art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, que dispõe sobre a competên-



**PARECER Nº 61 /11 – CCJ**

cia dos Municípios em legislarem sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso e da ocupação do solo urbano<sup>1</sup>. A Constituição Estadual, em seu art. 13, inciso IV, também garante competência ao Município para legislar sobre a disponibilidade de seus bens públicos<sup>2</sup>.

Em relação ao conceito de interesse local ensinam os mestres José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios conhecerem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória num século de vigência." (José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª ed., São Paulo, Malheiros, 1993, p.418)

O interesse local caracteriza-se pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância". (Hely Lopes Meirelles, Direito de Construir, 6ª ed., Malheiros, 1993, p. 120)

No que se refere ao aspecto orgânico da Proposição, a matéria encontra fundamento nos arts. 8º, inciso VII e 9º, incisos II e IV, ambos da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que dispõe sobre a competência deste para prover tudo quanto concerne ao interesse local, promovendo o adequado ordenamento territorial, e dispondo sobre a administração, utilização e alienação de seus bens<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

<sup>2</sup> Constituição Estadual:

Art. 13 - É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado: IV - dispor sobre autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais;

<sup>3</sup> Lei Orgânica Municipal:

Art. 8º - Ao Município compete, privativamente: VII - dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens, tendo em conta o interesse público;

9



**PARECER Nº 61 /11 – CCJ**

A Lei Orgânica Municipal, em seus arts. 205 e 212, inciso III, estabelece, ainda, que a propriedade do solo urbano deverá cumprir sua função social e estatui constituir princípio do Plano Diretor a delimitação de áreas destinadas à habitação popular<sup>4</sup>.

Lembra Gustavo Tepedino<sup>5</sup>:

Nunca porém, em toda história constitucional brasileira, a função social recebeu tratamento tão amplo e tão concretizante como o que se vê na atual Constituição. Não foi ela apenas referida como direito e garantia individual e como princípio da ordem econômica, mas ganhou, ao lado de seu adequado posicionamento no sistema constitucional, indicação de um conteúdo mínimo, expresso no que tange à propriedade imobiliária.

De acordo com esse autor:

A inovação do constituinte de 1988 não foi um mero acolhimento das testemunhas mundiais. Embora a melhor doutrina já reconhecesse, por toda parte, a função social da propriedade, não eram poucos os ataques que a noção sofria, oriundos das camadas sociais mais conservadoras, receosas de perderem os poderes absolutos que detinham sobre eles, em geral, consideravam a função social como uma fórmula abstrata de legitimação da propriedade capitalista, incapaz de alterar seu aspecto estrutural. O pioneirismo do constituinte brasileiro, fixando critérios objetivos mínimos de realização da função social, evitou este risco, assegurando a efetividade da fórmula como um meio de controle do exercício da situação subjetiva de propriedade, em um modelo que, embora bem sucedido, deixou de ser observado na legislação infraconstitucional mais recente.

---

Art. 9º – Compete ao Município, no exercício de sua autonomia: II – prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes; IV – administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, aceitar doações, legados e heranças e dispor sobre sua aplicação;

<sup>4</sup> Lei Orgânica Municipal:

Art. 205 – A propriedade do solo urbano deverá cumprir sua função social, atendendo às disposições estabelecidas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, preservando os aspectos ambientais, naturais e histórico-culturais, e não comprometendo a infra-estrutura urbana e o sistema viário.

Art. 212 – O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é peça fundamental da gestão do Município e tem por objetivo definir diretrizes para a execução de programas que visem à redução da segregação das funções urbanas e ao acesso da população ao solo, à habitação e aos serviços públicos, observados os seguintes princípios: III – delimitação de áreas destinadas à habitação popular, atendendo aos seguintes critérios mínimos:

<sup>5</sup> TEPEDINO, Gustavo. A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro, Revista da Faculdade de Direito de Campos. Ano VI, nº 06 – junho de 2005p. 103.



**PARECER Nº 61 /11 – CCJ**

A Carta Municipal em seu art. 15, *caput* e inciso II, prevê, também, a possibilidade de utilização de bens públicos por terceiros, mediante concessão, permissão ou autorização, para atendimento de interesse público, para fins de habitação<sup>6</sup>.

Sobre o tema, José Afonso da Silva<sup>7</sup>, em seu "Comentário Contextual à Constituição" assim dispõe:

A autorização é ato administrativo unilateral, discricionário e precário; não se destina apenas à execução do serviço público, pois há autorização administrativa ao particular também para a prática de utilização de bens públicos. Também se admite permissão administrativa para o uso de bens públicos, nesse caso ela ainda pode ser conceituada como ato negocial, discricionário e precário...

Em igual sentido, Hely Lopes Meirelles<sup>8</sup> corrobora o que foi dito:

Permissão de uso é ato negocial unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como ato negocial, pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dados sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público.

A Lei de Licitações, em seu art. 17, inciso I, alínea *b*, por sua vez, contempla a autorização para doação de bens imóveis públicos, independentemente de licitação<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Lei Orgânica Municipal:

Art. 15 – O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso, atendido o interesse público, coletivo ou social, nas seguintes condições:

II – a concessão de direito real de uso de bens de uso comum somente poderá ser outorgada mediante lei e para finalidade de habitação e educação ou assistência social;

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 725.

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 493.

<sup>9</sup> Lei nº 8.666/93:

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;



**PARECER Nº 61 /11 – CCJ**

Ensina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

O ato donativo deverá ter por objeto ‘fins e uso’ de interesse social. Ao estabelecer a concomitância desses dois substantivos, evidenciou o legislador ainda maior interesse restritivo. (...) O primeiro deles diz respeito à oportunidade, isto é ao momento, à época de fazer a doação; o segundo, refere-se à conveniência socioeconômica de realizá-la, ou seja, além de considerar o aspecto social do ato que, como visto, deverá guiar-se pelo fim e uso de interesse social. (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Vade-mécum de licitações e contratos: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices, 3ª edição, rev. atual. e ampliada, 4ª tiragem, Belo Horizonte: Fórum, 2008, págs. 314/315)

Para finalizar, a Lei Complementar Municipal nº 636/2010, em seu art. 9º, autoriza o Poder Executivo doar bens imóveis para a Caixa Econômica Federal, em nome do Fundo de Arrendamento Residencial, visando a operacionalização do Programa Minha Casa, Minha Vida<sup>10</sup>, mediante a edição de lei específica, o que é o caso.

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **inexistência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 6 de abril de 2011.

  
**Vereador Waldir Canal,  
Relator.**

<sup>10</sup> LC Municipal nº 636/2010:

Art. 9º. O Executivo Municipal fica autorizado a doar, mediante lei específica, à Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pela operacionalização do Programa Minha Casa, Minha Vida – Porto Alegre, em nome do Fundo de Arrendamento Residencial, instituído pela Lei Federal nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e alterações posteriores, áreas de terra de sua propriedade para a construção de habitações para a execução de empreendimentos enquadrados no disposto no inc. I do art. 3º desta Lei Complementar.

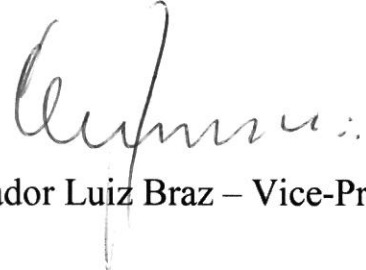


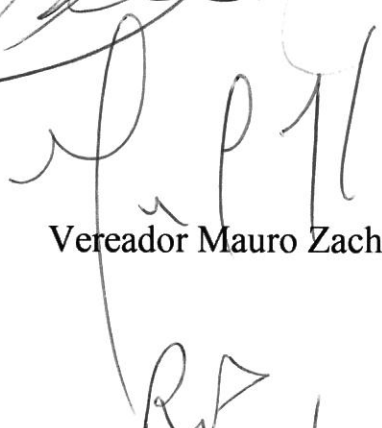
**PARECER Nº 61 /11 – CCJ**

**Aprovado pela Comissão em 12-4-11**

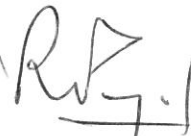
  
Vereador Elói Guimarães – Presidente

  
Vereador Bernardino Vendruscolo

  
Vereador Luiz Braz – Vice-Presidente

  
Vereador Mauro Zacher

  
Vereador Adeli Sell

  
Vereador Reginaldo Pujol  
C/ Retiradas gtr.  
ao mérito.