Processo: 6992/2026

Projeto de Lei: 27/2026

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Trata-se do Projeto de Lei nº. 27/26 e respectiva mensagem de iniciativa do Executivo Municipal que **desafeta área da categoria de bem de uso comum do povo para a categoria de bem público dominial, e autoriza a alienação de bem imóvel mediante permuta com particular sem torna pecuniária.**

Em análise a mensagem, esta esclarece: *A presente propositura objetiva permutar o terreno de classificação fiscal n° 04.044.070, com área de 164,70 m² (cento e sessenta e quatro metros e setenta decímetros quadrados), situado na Rua Acre, Bairro Santa Terezinha, pertencente à matrícula n° 124.712, do 2° Cartório de Registro de Imóveis de Santo André, com área de propriedade de Gute Haus Empreendimentos, Participações e Incorporações Ltda., parte da classificação fiscal nº 14.120.054, localizada na confluência da Avenida Sorocaba com a Avenida dos Estados, Bairro Tamanduateí 8, que será destinada ao alargamento da aproximação da Avenida Sorocaba com a Avenida dos Estados. Cumpre destacar que o lote público ora permutado havia sido originalmente reservado para a implantação de um pontilhão sobre o Rio Tamanduateí, na confluência com a Rua Acre, obra que, com a conclusão das intervenções do Complexo Viário Santa Terezinha, não se mostra mais necessária. A área a ser recebida pelo Município, por sua vez, viabilizará a requalificação da intersecção entre a Avenida Sorocaba e a Avenida dos Estados, um dos pontos críticos do*

Autenticar documento em https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200300036003200340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Assinado digitalmente por CIRLENE DA SILVA
SERAPIAO:07997696814 Data: 05/10/2026
10:32:44

sistema viário do Segundo Subdistrito, propiciando o alargamento do leito carroçável, a implantação de geometria de interseção mais eficiente, a melhoria do nível de serviço da via e a redução do tempo de travessia dos pedestres, com ganhos diretos de fluidez e segurança para milhares de usuários. Ressalte-se que o Município receberá fração de terreno de valor superior àquele entregue em contrapartida, havendo expressa anuência da proprietária em renunciar à percepção de qualquer torna pecuniária.

O projeto desafeta o imóvel municipal de bem de uso comum para bem dominial e, em seguida, autoriza sua permuta com particular. No caso, o imóvel que o Município receberá será destinado ao alargamento da aproximação da Avenida Sorocaba com a Avenida dos Estados, finalidade diretamente vinculada ao sistema viário municipal, conforme previsto no § 1º do art. 2º.

Sobre o aspecto formal, a matéria em questão da referida propositura está dentre aquelas de competência do chefe do Poder Executivo como preceitua a Lei Orgânica Municipal em seus arts 45 e 58, incisos XI e XIII, bem como o Regimento Interno desta Casa.

A viabilidade técnica do projeto é presumida, uma vez que tem origem no Processo Administrativo nº. 2.723/2023 do Poder Executivo.

A administração dos bens públicos compreende normalmente a utilização e conservação do patrimônio público, mas, excepcionalmente, pode a Administração ter necessidade ou interesse na alienação de seus bens.

A **alienação** é toda transferência de propriedade, renumerada ou gratuita, sob a forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio.

A propósito do tema, adotando a mesma linha de raciocínio encontramos as lições de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:

Autenticar documento em https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200300036003200340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

"A inalienabilidade, no entanto, não é absoluta, a não ser com relação àqueles bens que, por sua própria natureza, são insuscetíveis de valoração patrimonial, como mares, praias, rios navegáveis; os que sejam inalienáveis em decorrência de destinação legal e sejam suscetíveis de valoração patrimonial podem perder o caráter de inalienabilidades, desde que percam a destinação pública, o que ocorre pela ***desafetação,*** *definida, por José Cretella Júnior (1984:160-161) como o "fato ou a manifestação de vontade do poder público mediante a qual o bem do domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado, do Estado ou do administrado". Também a alienabilidade não é absoluta, pois aqueles que têm esse caráter, por não terem qualquer destinação pública (os bens dominicais ou bens do domínio privado do Estado) podem perde-la pelo instituto da* ***afetação,*** *definida, pelo mesmo autor (1984:152), como "o fato ou pronunciamento do Estado que incorpora uma coisa à dominialidade da pessoa jurídica" ou, por outras palavras, o ato ou o fato pelo qual um bem passa da categoria de bem do domínio privado do Estado para a categoria de bem do domínio público."* (Direito Administrativo – 15. Ed. – São Paulo: Atlas, 2003 – pg.547).

No ato da desafetação/afetação, o Poder Público desclassifica a qualidade de coisa pública, para permitir-lhe apropriável.

Os **bens públicos** são aqueles bens que compõe o patrimônio público, o qual é formado pela diversidade de bens que interessam a administração e a comunidade administrada.

Em uma visão mais ampla, tem-se que os bens públicos são todos aqueles que integram o patrimônio da administração pública direta e indireta, ou seja, são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, móveis ou imóveis.

Delineando o tema MARÇAL JUSTEN FILHO, assim explica: *"Bem público consiste no bem jurídico pertencente a uma pessoa jurídica estatal (...) é o bem jurídico de titularidade de uma pessoa estatal, submetido a um regime jurídico de direito público, que importa restrições quanto ao uso, fruição e disponibilidade" (2006, p. 713).*

Autenticar documento em https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200300036003200340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Como regra geral tem-se que os bens públicos não podem ser alienados, justamente pela sua característica de prestadores de serviço público, de uso coletivo e em benefício da população, ou no interesse da administração.

A regra da inalienabilidade dos bens públicos encontra-se esculpida no art. 100 do Código Civil, o qual traz de forma expressa que os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação nos termos da lei.

Na sequência o art. 101 do Código Civil, informa que os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Toda a vez que o bem púbico em discussão for um bem de uso comum do povo ou especial, apenas será possível ocorrer à alienação se estes não mais estiverem atingindo a sua finalidade, sendo que enquanto utilizados dentro da finalidade para o qual existem, não há como a administração cogitar da alienação destes a qual apenas ocorrerá havendo a desafetação.

Ocorre que mesmo sendo possível a comercialização destes bens, algumas regras devem ser observadas e cumpridas em sua integralidade pela administração pública, principalmente considerando que não pertence à pessoa do administrador, envolvendo para sua aquisição e disposição o dinheiro público, afetando toda a coletividade.

É justamente por esta razão que a Lei nº 14.133/2021, traz algumas regras específicas no tocante à alienação e disposição dos bens públicos dominicais, no âmbito da esfera federal, sendo aplicada para as demais esferas quando não houver regramento específico próprio.

O capítulo IX da Lei 14.133/21 proclama:

DAS ALIENAÇÕES

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:

Autenticar documento em https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200300036003200340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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 precípuas 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 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;

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.

Autenticar documento em https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200300036003200340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

Autenticar documento em https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200300036003200340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

§ 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.

Quanto à legalidade do projeto, a mesma é regida pelo art. 100 da Lei Orgânica do Município e pelo art. 76, I, da Lei Federal nº 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos), que assim dispõem:

LEI ORGÂNICA

*"**Art. 100** – A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, **será sempre precedida de avaliação** e obedecerá às seguintes normas:*

*I - quando imóveis, dependerá de **autorização legislativa** e de licitação, excetuadas as hipóteses legais de dispensa do procedimento licitatório.*

II - quando móveis, dependerá de licitação, excetuadas as hipóteses legais de dispensa do procedimento licitatório

LEI FEDERAL 14.133/21

***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:*

*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:*

.....".

Dentre os requisitos elencados, a comprovação do interesse público é sem dúvida o de maior importância. Apenas será possível a alienação dos bens dominicais se houver interesse público comprovado e suficientemente capaz de justificar a alienação do bem. Não existindo, não é autorizada a disposição.

Autenticar documento em https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200300036003200340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

A avaliação prévia visa evitar que o ato de disposição se dê por valor vil e abaixo do mercado, prejudicando a administração pública e consequentemente os administrados, mesmo quando presente o interesse público.

Diante dos textos das referidas leis extraem-se os requisitos legais a serem atendidos, quais sejam: a desafetação do bem a ser alienada, autorização legislativa, interesse público devidamente justificado, avaliação prévia do imóvel, plano de trabalho e levantamento perimétrico e memorial descritivo do imóvel.

Destarte, o art. 1º do projeto identifica o imóvel municipal como classificação fiscal nº 04.044.070, matrícula nº 124.712. Entretanto, nos laudos de avaliação que integram o processo, a classificação fiscal utilizada para avaliação do imóvel municipal aparece como 04.044.023 (fls. 20 e 23).

Assim, recomendamos manifestação da unidade competente esclarecendo se a classificação fiscal correta é 04.044.070 ou 04.044.023 e, se for o caso, promovendo a correção do projeto ou do laudo de avaliação.

O projeto estabelece que a permuta será efetivada sem volta ou torna atinentes à diferença dos valores apurados na avaliação das áreas. Os valores constantes são: imóvel municipal R$ 316.098,00, e imóvel particular recebido R$ 356.352,73. Portanto, existe uma diferença de aproximadamente R$ 40.254,73 em favor do Município.

A Lei 14.133/2021, art. 76, I, “c”, admite a permuta de imóveis e estabelece limite para a diferença de valores, prevendo também a torna quando cabível. Aqui existe uma peculiaridade, a diferença favorece o Município, e a mensagem afirma que a proprietária particular renuncia à percepção de qualquer torna pecuniária. **Desta feita, recomendamos que o instrumento definitivo da permuta registre expressamente a avaliação dos bens e a inexistência de obrigação do Município de pagar qualquer valor adicional, preservando-se a vantagem patrimonial decorrente da operação.**

Autenticar documento em https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200300036003200340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

No que se refere a **finalidade pública**, recomendamos a confirmação, pelo órgão técnico competente, de que o imóvel municipal efetivamente perdeu a finalidade pública que justificava sua afetação, especialmente quanto à antiga previsão de implantação do pontilhão.

No tocante à análise da legalidade e da constitucionalidade do projeto, fica condicionada à observância das disposições legais acerca da natureza jurídica do bem imóvel, o que se presume realizada pelos setores técnicos da Prefeitura Municipal.

Desta forma, sugerimos a expedição de cota ao Poder Executivo para o cumprimento das exigências legais.

Quanto a deliberações, sugerimos que a matéria exige *quórum* de dois terços, nos termos do art. 36, § 2º, inciso I, alínea "b" e "e", da Lei Orgânica do Município.

Ante todo o exposto, sob os aspectos aqui analisados, esse é o NOSSO PARECER, DE NATUREZA MERAMENTE OPINATIVA E INFORMATIVA, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, em 05 de outubro de 2026.

CIRLENE DA SILVA SERAPIÃO
Consultora Legislativa
OAB/SP 238974

Autenticar documento em https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200300036003200340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.