



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

A PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO/SP

JUNTE-SE AO PROJETO
S.S. 14/07/25

Clayton Aparecido dos Santos
Presidente

PARECER Nº 71, de 14 de julho de 2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO. PROJETO DE LEI. DESAFETAÇÃO E DOAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. FAR. NECESSIDADE DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE CONDICIONADA.

1. Projeto de lei que propõe a desafetação e doação de bem público municipal ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com a finalidade de viabilizar empreendimento habitacional no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.
2. Conformidade com a Lei Federal nº 11.977/2009 e com a Constituição Federal.
3. Doação vinculada ao atendimento de finalidade pública específica, com cláusula de reversão.
4. Imunidade tributária do FAR reconhecida pelo STF (Tema 884 – RE 928.902).
5. Necessidade de observância ao art. 180, incisos I e II, da Constituição do Estado de São Paulo, com realização de audiência pública prévia, em razão da natureza institucional da área desafetada. Precedentes do TJSP.
6. Parecer pela constitucionalidade, condicionada à realização da audiência pública, legalidade e regimentalidade da propositura, inclusive quanto a tramitação do regime de urgência.
7. Comissões: CCJR, CORG e CFOP.

I – RELATÓRIO

CÂMARA EST. TURIS. SALTO - RJ - 025-1531-0020-1/2
Monize Bertol
Oficial de Apoio
Câmara de Estância Turística de Salto



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

1. O Projeto de Lei nº 52/2025, de iniciativa do Poder Executivo do Município de Salto/SP, propõe a desafetação e doação de uma área pública municipal ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), representado pela Caixa Econômica Federal, com a finalidade de viabilizar a construção de 144 moradias populares no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A área objeto da doação, atualmente classificada como "Sistema de Lazer – Área 3", localiza-se no loteamento Jardim Santa Efigênia, possui cerca de 7.599 m² e está registrada sob a Matrícula nº 23.532 no Cartório de Registro de Imóveis de Salto.

2. O projeto autoriza a doação sob a condição de que o imóvel seja utilizado exclusivamente para a construção de unidades residenciais destinadas à população de baixa renda, sob pena de revogação. Também estabelece que o imóvel passará a integrar o patrimônio do FAR, sem se confundir com o ativo da Caixa Econômica Federal, estando protegido contra execuções, garantias e demais ônus.

3. Adicionalmente, a proposta prevê a isenção de ITBI e IPTU: o primeiro, no momento da transmissão das unidades aos beneficiários finais, e o segundo, enquanto o imóvel estiver sob titularidade do FAR. O projeto foi encaminhado com pedido de urgência, com base no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município, e fundamenta-se na urgência de garantir o direito à moradia e atender aos prazos operacionais definidos pela Caixa.

4. Apresenta-se, a seguir, a análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA (ATO Nº 13, DE 30 DE JUNHO DE 2025)

5. À luz do ordenamento jurídico pátrio, os bens públicos classificam-se em três categorias: (a) bens de uso comum do povo; (b) bens de uso especial; e (c) bens dominicais, nos termos do art. 99 do **Código Civil**. Todos esses bens pertencem à pessoa jurídica de direito público interno à qual estejam vinculados, conforme dispõe o art. 98 do

218



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

mesmo diploma. Nesse contexto, o art. 41 do **Código Civil** elenca como pessoas jurídicas de direito público interno: a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias (inclusive associações públicas) e demais entidades públicas criadas por lei.

6. Nessa perspectiva, verifica-se que o Município é o titular do bem público municipal, cabendo ao Poder Executivo a sua administração, conforme preveem a **Constituição Federal** (art. 30, incisos I e VIII), a **Constituição do Estado de São Paulo** (art. 19, inciso VII; art. 47, incisos II, XI e XIV; e art. 144) e a **Lei Orgânica Municipal** (art. 97).

7. Corroborando essa compreensão, **Hely Lopes Meirelles** leciona que o patrimônio público municipal é composto por bens corpóreos e incorpóreos adquiridos ou recebidos pelo Município, cuja destinação e uso competem à Administração local. Excepcionalmente, tais bens podem ser alienados quando houver conveniência e interesse público. Acrescenta, ainda, que a competência para alienação de bens municipais é do Prefeito, cabendo ao Presidente da Câmara apenas os atos de uso e conservação dos bens vinculados ao Legislativo (**Direito Municipal Brasileiro**, Ed. JusPodium-Malheiros, 2023, p. 260 e 267).

8. Assim sendo, conclui-se que a propositura legislativa sob análise é formal e materialmente constitucional, pois decorre do exercício da competência municipal para dispor sobre a destinação de seu patrimônio.

9. O Projeto de Lei nº 52/2025 está em conformidade com os objetivos e diretrizes estabelecidos na **Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009**, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, instituído com a finalidade de promover o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, como forma de concretização dos direitos sociais previstos no art. 6º da **Constituição Federal**.

3/8



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

10. Nos termos do §1º do art. 3º da referida Lei, é possível a doação de imóveis públicos para viabilizar a implantação dos empreendimentos, situação que legitima a iniciativa do Município de Salto no sentido de transferir ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR a titularidade da área pública desafetada.

11. Ressalte-se que a operacionalização do Programa é atribuída à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente financeiro e gestora do FAR, conforme prevê o arts. 9º; 16 e 79-A da Lei nº 11.977/2009.

12. Portanto, o projeto em análise está juridicamente adequado à legislação federal aplicável, especialmente à Lei nº 11.977/2009, ao regulamentar de forma compatível a destinação de bem público municipal para a implantação de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda, com vistas à redução do déficit habitacional e promoção da função social da propriedade.

13. Todavia, para a plena conformidade constitucional da medida, é imprescindível a realização de audiência pública, nos termos do art. 180, incisos I e II, da **Constituição do Estado de São Paulo**, uma vez que se trata de desafetação de área institucional, o que demanda participação popular no processo legislativo.

14. Nesse sentido, é a jurisprudência consolidada do **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, que tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis municipais que promovem a desafetação de áreas institucionais sem a devida consulta à população, conforme se extrai do seguinte precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis Complementares nº 1.531 e 1.532, ambas de 14 de dezembro de 2016 e do Município de Lins (que dispõem sobre a desafetação de áreas institucionais de loteamento) - Alteração legislativa de área institucional efetivada sem participação popular - Afronta ao art. 180, caput e inciso II, da Constituição Estadual - Precedentes; - Lei Complementar nº 1.539, de 16 de março de 2017, do mesmo Município (que autoriza o Poder Executivo a realizar permuta de bem imóvel, após desafetação, sem qualquer referência à licitação ou sua dispensa) – Hipótese de violação à regra da licitação e usurpação de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais acerca de licitação e contratos administrativos - Ofensa aos princípios a repartição constitucional de competências, regra geral da licitação e o da impessoalidade

A/8



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

e, bem assim, aos arts. 111, 117 e 144 da Constituição Estadual e art. 22, XXVII, da Constituição Federal – Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente” (**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº2184011-43.2017.8.26.0000, Relator Desembargador Salles Rossi**) - destaquei

15. Ademais: *“a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhes expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta”* (ADI nº 9029202-54.2009.8.26.0000, Relator designado Desembargador Artur Marques)

16. Assim, “[v]ale dizer, a participação popular é exigida, por exemplo, quando o ato normativo cuidar de assuntos referentes à **densidade urbana, redes de infraestrutura, sistema de circulação, controle das edificações e uso e parcelamento do solo**, pois em tais casos (envolvendo diretrizes gerais e estruturantes) está em jogo a própria **sustentação do plano urbanístico**, o que justifica a convocação da população no processo legislativo, como importante instrumento de planejamento e gestão participativa” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2276583-42.2022.8.26.0000; Des. Rel. FERREIRA RODRIGUES, TJSP Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, j. 10/5/2023).

17. Por fim, dispensa-se a apresentação do estudo de impacto orçamentário, conforme artigo 113 da ADCT, quer seja pela renúncia de futuro imposto, que ainda não foi contabilizado como receita, quer seja pela imunidade tributária reconhecida pelo C. Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR. POLÍTICA HABITACIONAL DA UNIÃO. FINALIDADE DE GARANTIR A EFETIVIDADE DO DIREITO DE MORADIA E A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIAS GOVERNAMENTAIS. INEXISTÊNCIA DE NATUREZA COMERCIAL OU DE PREJUÍZO À LIVRE CONCORRÊNCIA. INCIDÊNCIA DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Os fatores subjetivo e finalístico da imunidade recíproca em relação ao Programa de Arrendamento Residencial estão presentes, bem como a estratégia de organização administrativa utilizada pela União – com a utilização instrumental da Caixa Econômica

5/8



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

Federal – não implica qualquer prejuízo ao equilíbrio econômico; pelo contrário, está diretamente ligada à realização e à efetividade de uma das mais importantes previsões de Direitos Sociais, no caput do artigo 6º, e em consonância com um dos objetivos fundamentais da República consagrados no artigo 3º, III, ambos da Constituição Federal: o direito de moradia e erradicação da pobreza e a marginalização com a redução de desigualdades sociais.

2. O Fundo de Arrendamento Residencial possui típica natureza fiduciária: a União, por meio da integralização de cotas, repassa à Caixa Econômica Federal os recursos necessários à consecução do PAR, que passam a integrar o FAR, cujo patrimônio, contudo, não se confunde com o da empresa pública e está afetado aos fins da Lei 10.188/2001, sendo revertido ao ente federal ao final do programa.

3. O patrimônio afetado à execução do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é mantido por um fundo cujo patrimônio não se confunde com o da Caixa Econômica Federal, sendo formado por recursos da União e voltado à prestação de serviço público e para concretude das normas constitucionais anteriormente descritas.

4. Recurso extraordinário provido com a fixação da seguinte tese:

TEMA 884: Os bens e direitos que integram o patrimônio do fundo vinculado ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, criado pela Lei 10.188/2001, beneficiam-se da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal.

(RE 928902, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-198 DIVULG 11-09-2019 PUBLIC 12-09-2019)

18. É o parecer.

III – TRAMITAÇÃO EM REGIME DE URGÊNCIA. INFORMAÇÃO QUANTO A COMISSÃO DE MÉRITO.

19. Foi solicitado pelo autor da propositura a sua tramitação pelo “regime de urgência”. Este pedido encontra respaldo no ordenamento nacional, senão vejamos: artigo 64, §1º da **Constituição Federal**; artigo 26, aplicável por força do artigo 144, ambos da **Constituição Estadual**; artigo 46 e parágrafos s da **Lei Orgânica Municipal** e artigo 147, inciso I e artigo 148 ambos do **Regimento Interno**.

20. Após o recebimento da propositura em regime de urgência, ela permanecerá em pauta por uma reunião ordinária para o recebimento de emendas (artigo 153, parágrafo único, inciso I do **Regimento Interno**).

21. Com ou sem parecer, o Ilmo. Presidente do Poder Legislativo, como regra geral e desde que a propositura não tramite em Comissão Mista, ao organizar a pauta,

6/8



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

colocará a propositura entre as primeiras a serem discutidas e deliberadas (art. 11, inciso I, alínea 's'; artigo 129 e artigo 219, § 1º todos do **Regimento Interno**) e deverá observar o prazo constitucional de 45 (quarenta e cinco) dias de tramitação, a contar do recebimento da propositura pela Câmara Municipal, conforme as normas constitucionais anteriormente mencionadas e conforme o artigo 11, inciso II, alínea 'g' e artigo 145 ambos do **Regimento Interno**.

22. Ressalte-se que, ainda que a propositura tramite em Comissão Mista, o prazo constitucional de 45 (quarenta e cinco) dias deve ser respeitado!

23. Para garantir o cumprimento do prazo constitucional, é possível que o Presidente do Poder Legislativo convoque as Comissões para a realização de reunião extraordinária (artigo 11, inciso III, alínea 'd' e artigo 52, § 5º do **Regimento Interno**).

24. Tratando-se de proposição que versa sobre habitação, recomenda-se sua distribuição, em caráter imediato, nos termos do artigo 75, § 1º, do Regimento Interno, às seguintes comissões permanentes: (1) **Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CJR)**, nos termos do artigo 26, inciso I, do Regimento Interno; (2) **Comissão de Organização, Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração (CORG)**, conforme artigo 26, inciso III, alínea "I", do mesmo diploma e (3) **Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento (CFOP)**, conforme artigo 26, inciso II, alíneas "g" e "i", do mesmo diploma.

25. É o parecer.

IV – CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, o parecer é no sentido da **CONSTITUCIONALIDADE**, desde que realizada a audiência pública, **LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE** da propositura, inclusive quanto ao pedido de tramitação pelo regime de urgência.

718



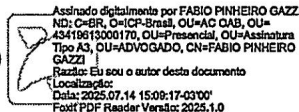
CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

27. Por fim, recomenda-se o encaminhamento da propositura às seguintes comissões permanentes: (1) Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CJR); (2) Comissão de Organização, Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração (CORG) e (3) Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento (CFOP).

28. É o parecer, aproveitando a oportunidade para renovar as nossas homenagens.

Salto, SP, 14 de julho de 2025

**FABIO
PINHEIRO
GAZZI**



FÁBIO PINHEIRO GAZZI

CONSULTOR JURÍDICO PARLAMENTAR (Matrícula nº 53)

DIRETOR JURÍDICO (Portaria nº 52/2025)

OAB/SP 259.815