



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 24 de março de 2025.

Parecer: 52/2025

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 47/2025 – “AUTORIZA ALIENAÇÃO DE IMÓVEL QUE ESPECIFICA, POR DOAÇÃO À COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO - CDHU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que autoriza alienação de imóvel que especifica, por doação à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 873/2025, em 18 de março de 2025. Despachado para parecer em 18 de março de 2025. Recebido para parecer em 18 de março 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que possui objetivo de doação de lotes de terrenos que pertencem ao município de conjunto habitacional, totalizando 144 (cento e quarenta e quatro) lotes, para a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo – CDHU.





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Objetivo é a implantação de conjunto habitacional popular no local pela CDHU, de acordo com a Lei nº 905/75, do estado de São Paulo, que determina a participação do poder Executivo a adotar medidas para promoção da ascensão social de famílias de baixa renda.

Estabelece em seu artigo 2º que as despesas decorrentes em relação a lavratura do instrumento público e registro de título junto ao cartório de imóveis ficará a cargo da própria CDHU, essa doação será irrevogável e irretratável conforme parágrafo único do referente artigo, salvo de houver utilização em desacordo com sua finalidade, onde ocorrerá a retrocessão.

O artigo 3º determina que o poder público municipal será responsável caso houver evicção, em desapropriar e realizar nova doação para a CDHU, caso for reivindicado por terceiro ou se houver anulação da primeira doação, sem qualquer ônus para a companhia.

De acordo com o artigo 4º, o poder Executivo fornecerá toda a documentação necessária para a CDHU, como certidões negativas, artigo 5º estabelece que na escritura de doação deverão constar todas as cláusulas e condições estabelecidas em lei e finalizando o artigo 6º determina que enquanto os imóveis estiverem sob domínio d CDHU ficarão isentos de tributos municipais.

II – Do Direito.

Projeto de lei que apesar de estar de acordo com os artigos 141 e 147 da Lei Orgânica do Município de Birigui, e do Estatuto da Cidade – Lei nº 12.257/01 que tem como principal objetivo propiciar a função social da propriedade urbana em relação ao seu adequado aproveitamento.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Lei Orgânica do Município de Birigui:

Art. 6º - Ao Município de Birigui compete: (....) **9.** promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; **10.** estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território;

Art. 141 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará: I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

Art. 142 - Lei Municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas de zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, código de obras e edificações, código de posturas, 'índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

Art. 147 - O Município promoverá e estimulará programas de construção de moradias populares, de melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico.

Lei nº 12.257/01 – Estatuto da Cidade:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. **Parágrafo único.** Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O projeto trata de área já pertencente ao Município, desse modo não envolve nenhum tipo de desafetação ou alienação da referida área, mas sim a necessidade de dar a devida função social da área e consequentemente da cidade.

Tanto a propriedade quanto a cidade devem atender à função social, essa necessidade encontra-se expressamente prevista na Constituição, os artigos 5º, XXIII, 170, III e 182 § 2º, versam sobre a função social da propriedade e o artigo 182 caput deixa claro que um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Eis jurisprudência nesse sentido:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO. 1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes” (art. 182,



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

caput). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor. 2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor. 3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que "Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor". 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento RE 607940 / DF / Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI Julgamento: 29/10/2015

Em relação a isenção tributária a jurisprudência é pacífica no sentido de a CDHU, possuir conforme lei municipal disciplinar, que é o que estabelece o artigo 6º do referente projeto de lei.

Eis jurisprudência nesse sentido:

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. LEI MUNICIPAL QUE CONCEDE ISENÇÃO FISCAL AO CDHU. RECURSO DESPROVIDO. I. Caso em Exame 1. Agravo de instrumento interposto pelo Município de São José dos Campos contra decisão que acolheu a exceção de pré-executividade, declarando a



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

inexigibilidade do débito em razão da isenção fiscal concedida em favor da CDHU. A execução fiscal visava a cobrança de IPTU e Taxa de Coleta de Lixo dos exercícios de 2018 a 2021, totalizando R\$ 2.055,44. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar se a CDHU pode ser considerada parte legítima para figurar no polo passivo da execução fiscal, à luz da legislação municipal que concede isenção tributária até a comercialização do imóvel. III. Razões de Decidir 3. A CDHU, por ser uma sociedade de economia mista, não goza de imunidade tributária, conforme o artigo 150, inciso VI, alínea "a", da CF, e artigo 173, § 2º, da CF. 4. A legislação municipal (Lei nº 6.430/2003) concede isenção tributária à CDHU até a comercialização do imóvel, transferindo a obrigação tributária aos mutuários após a cessão de posse. IV. Dispositivo e Tese 5. **Recurso desprovido. Tese de julgamento: 1. A CDHU não possui imunidade tributária, mas goza de isenção conforme legislação municipal. 2. A isenção cessa com a transferência da posse, tornando os mutuários os sujeitos passivos.** Agravo de instrumento nº 2040368-2025.8.26.0000. (grifo nosso).

De acordo com o artigo 35, V da Lei Orgânica do Município de Birigüi, que determina lei complementar para zoneamento urbano e direitos suplementares sobre uso e ocupação do solo, o entendimento jurisprudencial é pacífico no sentido que não deverá ser através de lei complementar.

Eis jurisprudência nesse sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade em face dos incisos I, II, III, V, VI, VII, VIII e IX do § 1º do art. 35 da Lei Orgânica do Município de Caçapava. Não há violação ao princípio da separação de poderes, na medida em que a norma impugnada não trata da iniciativa para propositura de projetos de lei,



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

mas apenas estabelece quais são as matérias a serem regidas por lei complementar, ou seja, cuja aprovação depende do voto favorável da maioria dos vereadores. A disciplina sobre as competências do Prefeito e da Câmara Municipal está contida nos arts. 41 e 42 da Lei Orgânica, que não são objeto desta ação. Nos termos do art. 47 da Constituição Federal, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações do Poder Legislativo serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros (maioria simples). **Como a Carta Magna não contém qualquer disposição que estabeleça a obrigatoriedade de lei complementar para tratar sobre Código de Obras e Edificações, Zoneamento Urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo, concessão de serviço público, concessão do direito real de uso de bens imóveis, alienação de bens imóveis e aquisição de bens imóveis por doação com encargo, é de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade dos incisos II, V, VI, VII, VIII e IX. Acerca do Estatuto dos Servidores Municipais, conquanto a matéria encontre correspondência no art. 23, parágrafo único, item 10, da Constituição do Estado de São Paulo, o E. Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em caso semelhante, que a Constituição Federal não exige lei complementar para tratar do regime jurídico dos servidores, de modo que nem mesmo a Constituição Estadual pode fazê-lo. Em observância ao princípio da simetria, portanto, impõe-se estender aos municípios a mesma orientação, declarando-se a inconstitucionalidade do inciso III. A Constituição Federal tampouco exige lei complementar para a instituição do Código Tributário do Município (inciso I), nem sequer para regular o imposto sobre serviços (ISS), na medida em que o inciso III e o § 3º do art. 156 da Carta Magna fazem referência a lei complementar a ser editada pela União, não pelos municípios. Entendimento já manifestado pelo E. Supremo Tribunal Federal em casos semelhantes. Como o art. 35, § 1º, da Lei**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Orgânica vem sendo aplicado sem contestação desde a sua promulgação, em 03.04.1990, certamente diversas leis foram aprovadas com base no critério questionado pela autora, impondo-se, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sua preservação, conferindo-se efeito ex nunc ao julgado. Ação procedente, com modulação dos efeitos. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2267418-34.2023.8.26.0000. (grifo nosso).

III - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

IV – Conclusão.

Assim, opinamos pela legalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.



Fernando Baggio Barbieri
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588