



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 7 de julho de 2025.

Parecer: 111/2025

**Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira**

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

**Assunto: Projeto de Lei 89/2025 – “DISPÕE SOBRE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE ÁREA DE TERRA ANEXA AO VILLA CHAFARIZ, NOS TERMOS QUE ESPECIFICA”.**

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que dispõe sobre concessão de direito real de uso de área de terra anexa ao Villa Chafariz, nos termos que especifica. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 2029/2025, em 7 de julho de 2025. Despachado para parecer em 7 de julho de 2025. Recebido para parecer em 7 de julho de 2025.

## I – Do Projeto.

Projeto de lei que determina a concessão de direito real de uso de área de terra pública localizada no condomínio Vila do Chafariz, com objetivo de construção de uma academia para a utilização dos moradores do referido condomínio.

Afirma que a construção da academia atende os fins sociais e comunitários, promove o bem-estar daquela coletividade, melhoria da





# *Câmara Municipal de Birigüi*

*Estado de São Paulo*

qualidade de vida e valorização do espaço urbano, atendendo a função social da propriedade, mediante cláusula resolutiva, em seu artigo 1º é detalhado a descrição do bem imóvel e seu parágrafo único desafeta o bem de uso comum do povo para bem dominical, possibilitando dessa maneira a utilização através da concessão.

Descrição do imóvel de acordo com o artigo 1º, do projeto de lei:

área de terras, sem benfeitorias, denominada "área institucional", localizada na Rua Água da Mina, quadra H, bairro Villa do Chafariz, desta cidade, com 6.669,70 m<sup>2</sup> (seis mil, seiscentos e sessenta e nove metros quadrados e setenta decímetros), matriculada sob nº 41.375 no Oficial de Registro de Imóveis e Anexos de Birigui

O artigo 2º estabelece que a outorga do imóvel será realizada mediante escritura pública a ser lavrada dentro de trinta dias a partir da publicação da referida lei, despesas serão por conta da concessionária, contendo sob pena de nulidade cláusula resolutiva caso o imóvel seja utilizado com finalidade diversa a prevista no projeto de lei e em caso de extinção da concessionária onde o imóvel deverá retornar para o poder público com todas as benfeitorias realizadas.

Estabelece o artigo 3º que as obras de construção deverão ser iniciadas no período de seis meses a contar da lavratura da escritura e finalizadas no prazo de vinte e quatro meses, artigo 4º determina que após a lavratura da escritura e registro de concessão outorgada os impostos serão de responsabilidade da concessionária. Documentos juntados como projeto arquitetônico, memorial descritivo, levantamento topográfico e matrícula do imóvel, fls. 4/7.



# *Câmara Municipal de Birigüi*

*Estado de São Paulo*

## **II – Dos Loteamentos.**

O loteamento chamado de loteamento fechado pode ser entendido como uma modalidade especial de aproveitamento do solo, com a finalidade de construção de residências que podem ser térreas, assobradadas ou ainda edifícios, caracteriza-se pela formação de lotes autônomos com áreas de utilização exclusiva de seus proprietários, coexistindo com outras áreas de utilização entre os condôminos.

A Lei nº 6766/79 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano, determina em seu artigo 2º, que o parcelamento do solo urbano poderá ser realizado mediante loteamento ou desmembramento, ainda no mesmo artigo o § 1º estabelece que loteamento é a subdivisão de glebas em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

Continuando no mesmo artigo o § 2º conceitua a respeito do desmembramento como sendo a subdivisão de uma gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento de sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, ne prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Por finalizar a respectiva conceituação o § 4º, do artigo 2º, estabelece a respeito do lote propriamente dito, como sendo o terreno servido de infraestrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos no plano diretor ou lei municipal para a zona que se situe.

Em relação aos loteamentos fechados o § 7º, do mesmo dispositivo jurídico estabelece que o lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante do condomínio



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

de lotes, no respectivo caso como explanado logo acima, são considerados pela formação de lotes autônomos.

De acordo com o § 8º os chamados loteamentos fechados o artigo 2º, § 8º, da mesma legislação determina que constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º do mesmo artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados e cadastrados.

O artigo 4º, § 4º, afirma que no caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção a paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufruto e restrições à construções de muros.

A Lei nº 13.465/17, trouxe atualizações a respeito do tema, acrescentando o artigo 1358-A, ao Código Civil, determinado que poderá haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedades exclusivas e partes que são propriedades dos condôminos.

Código Civil:

**Art. 1.358-A.** Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. **§ 1º** A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição.



# *Câmara Municipal de Birigüi*

*Estado de São Paulo*

De acordo com Hely Lopes Meirelles em relação aos loteamentos fechados ou especiais:

(....) Em suma, os loteamentos de acesso controlado são loteamentos especiais, ao lado do condomínio de lotes, contudo, a sua principal característica é que diversos bens continuam a pertencer à municipalidade, tal qual nos loteamentos comuns, como é o caso de ruas e avenidas, permitindo-se o controle (identificação e/ou cadastro) das pessoas que acessam o loteamento. Não é possível proibir o acesso de qualquer pessoa ao loteamento de acesso controlado, mesmo que para tanto seja necessário a identificação ou o cadastro (....). (MEIRELLES, 2025, pg. 166).

Dessa maneira, pode ser entendido como o loteamento fechado sendo um loteamento especial, que possui algumas características determinantes como lotes autônomos, as vias de circulação como outros espaços continuam sendo público, os serviços como encargos de segurança geralmente são de responsabilidade do próprio loteamento, higiene e conservação de áreas comuns e de equipamentos de uso coletivo dos moradores, podem ficar com a responsabilidade do poder público municipal como com o loteamento, mediante convenção contratual e remuneração dos serviços por preço ou taxa de acordo com o caso.

### **III – Da Concessão de Uso de Bem Público.**

Na verdade a concessão de uso de bem público é um contrato em que a administração pública faculta ao particular, possui previsão no artigo 7º, do Decreto – Lei nº 271/67, de acordo com o presente dispositivo a concessão de uso pode ser instituída de maneira gratuita ou onerosa, por tempo certo ou indeterminado, com direito real resolúvel, isto é, sujeita a determinadas condições, devendo ter fins específicos, dentre os quais interesse social.



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Ainda de acordo com o artigo 7º, § 1º, do mesmo diploma legal, a concessão poderá se dar através de instrumento público ou particular ou ainda por simples termo administrativo, será inscrita e cancelada em livro especial, § 2º determina que desde a inscrição, o concessionário fluirá plenamente na área e será responsável por todos os encargos, § 3º estabelece que se resolve a concessão em caso de destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo.

Eis jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCSP a esse respeito:

EMENTA: CONTRATO. TERMO ADITIVO. REGULARIDADE. Implantação e desenvolvimento de instituição de ensino superior. Ausência de demonstração de despesas sobre a reserva ambiental. Cronograma de obras prejudicado. Número de bolsistas previstos não evidenciado. Necessária adequação de contrapartidas. Recomendação. Execução contratual e termos aditivos julgados regulares. (...) **“Importante relembrar que esta SDG, no tocante à execução de contratos de concessão, tem se pronunciado no sentido de que o foco da fiscalização é a execução física das obras, conforme o caso, e a prestação adequada dos serviços previstos, acompanhados do permanente ajuste entre as partes, mesmo porque, devido ao extenso prazo de duração das concessões, inevitavelmente, ocorrem disparidades entre o planejado e a realidade encontrada no momento da execução, o que pode ser emendado mediante readequações entre as partes envolvidas Conforme expus no processo originário, caberia a Prefeitura, ainda em sede de averiguação da oportunidade e conveniência da contratação, verificar a viabilidade física do terreno concedido, investigando as condições ambientais do imóvel, eventuais empecilhos decorrentes da emissão das licenças**





# *Câmara Municipal de Birigüi*

*Estado de São Paulo*

ambientais pertinentes, etc. Entretanto, tais providências iniciais não foram adequadamente adotadas, ocasionado uma série de percalços, como os relatados no corpo deste parecer. Conforme memorial descritivo, o referido centro universitário deveria ser composto de prédios para aulas, investigação científica, eventos culturais, desporto acadêmico, atividades administrativas e pedagógicas e atividades de caráter social, como refeitório, bar, reprografia, espaços para associações acadêmicas, bibliotecas, auditórios, e muito mais. Portanto, não se restringia à construção de prédios escolares. Abarcava, portanto, ampla zona desportiva, com estádio, pistas de atletismo, polidesportivos, quadras de tênis e pavilhão desportivo, e as amplas zonas verdes e ajardinadas, recortadas por pequenas lagoas e espelhos de água (fls. 272 e sgs dos autos físicos); além da referida área de recuperação ambiental. Consoante cronograma proposto pela concessionária, este projeto seria realizado em três fases e dentro de um período de 03 anos. Em face disso, em que pesem os argumentos da concessionária para o atraso do cronograma, fato é que já decorreram 16 anos da assinatura do Contrato e, até o momento, somente foram construídos três prédios (os dois da primeira fase e o último da terceiro( 6 )), uma quadra poliesportiva, um estacionamento interno para alunos/visitantes, pórtico de entrada e totem de sinalização, e laboratórios e serviços de atendimento a comunidade como Clínica da Saúde, Farmácia Universitária, Núcleo de Práticas Jurídicas e Núcleo de Apoio Fiscal, sendo que, de acordo com os elementos dos autos, a lentidão deveu-se, basicamente, à não finalização do processo de repactuação das contrapartidas, relacionada à área devolvida (...). Processo: TC-022615.989.21-7. 35ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, dia 24/10/2023. (grifo nosso).



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Em relação a área descrita fls. 4/7, observa-se que não necessita de procedimento licitatório por se tratar de área que não há possibilidade de uso por inviabilidade de competição de acordo com o artigo 74, da Lei nº 14.133/21.

## IV – Do Direito.

Projeto de acordo com os artigos 40, inciso IV, artigo 63, inciso IX e artigo 90 § 1º, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, artigo 5º e 21 ao 24 da Lei 10257/01 e artigo 30, inciso I, VIII, da Constituição Federal.

### Lei Orgânica do Município de Birigüi:

**Art. 40.** Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que dispunham sobre:(....) **IV** – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração.

**Artigo 63.** Ao Prefeito compete privativamente: (....) **IX** – permitir ou autorizar o uso de bens municipais por terceiros.

**Artigo 90.** A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: **§ 1º-** O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência. A concorrência poderá ser dispensada por lei quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidade assistenciais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.

ASSINADO DIGITALMENTE  
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:  
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





# *Câmara Municipal de Birigüi*

*Estado de São Paulo*

Estatuto das Cidades - Lei 10.257 de 2001:

**Art. 5º** Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

**Art. 21.** O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis. § 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística. § 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa. § 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo. § 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo. § 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

**Art. 22.** Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

**Art. 23.** Extingue-se o direito de superfície: I – pelo advento do termo; II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

**Art. 24.** Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato. **§ 1º** Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida. **§ 2º** A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Constituição Federal:

**Art. 30 CF.** 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;

A concessão de direito real de uso perfaz instrumento da Política Urbana, como prevê a inteligência da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, o que implica na utilização do referido instrumento jurídico a fim de seguir as diretrizes gerais que da Política Urbana. Essas regras a serem seguidas formam o caminho que se deve percorrer a fim de alcançar o objetivo essencial da referida política, que é o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de propriedade urbana.

O Código Civil em seu artigo 1.225, também dispõe a respeito deste instrumento jurídico, como sendo um dos direitos reais, isto é, direitos em relação a transmissão de bens, no caso, bem imóvel, os direitos reais possuem um rol taxativo que possui previsão neste dispositivo jurídico do código civil, uma de suas características é que este direito possui eficácia erga omnes, oponível a toda e qualquer pessoa.



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

O autor José dos Santos Carvalho Filho esclarece a respeito da concessão real de uso:

(....) é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere ao particular o direito real resolúvel de uso de terreno público ou sobre o espaço aéreo que o recobre, para os fins que, prévia e determinadamente, o justificaram. Essa forma de concessão é regulada expressamente pelo Decreto-lei nº 271, de 28/2/1967. (CARVALHO FILHO, 2010).

Assim a concessão real de uso é considerada um contrato administrativo entre o poder público e o particular, que no caso é considerado um negócio jurídico entre a administração pública e um particular, sob regime de direito público, podendo ser modificado de acordo com o Princípio da Supremacia do Interesse Público sob o Particular, respeitando o interesse patrimonial do particular.

De acordo com o exemplificado o projeto de lei em si vem de acordo com as legislações pertinentes como demonstrado, mas observamos que não possui documentação da associação requerendo a respectiva área, fazendo-se necessária a juntada do documento mencionado.

## V - 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.



# *Câmara Municipal de Birigüi*

*Estado de São Paulo*

## **VI – Da Conclusão.**

Ante o exposto, o projeto de lei se encontra ilegal em decorrência da falta de documentação da associação com que o poder público municipal realizará a concessão real de uso de imóvel descrito no projeto de lei e demonstrado por documentos juntados.

Assim, opinamos pela ilegalidade 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