



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo: nº 7751/2021

Projeto de Lei nº: 34/2021

Autor: Poder Executivo

Assunto: “Dispõe sobre a desafetação de imóvel municipal para transformação da área de sistema de lazer 3- para área institucional para instalação de Escola Municipal, conforme especifica”.

Desafetação e Reafetação de imóvel municipal. Regularidade de iniciativa. Competência municipal. Legalidade condicionada.

I - Relatório

O chefe do Executivo Municipal encaminha à Câmara mensagem capeando projeto de lei nº 34/2021 o qual visa à desafetação de imóvel municipal para transformação da área de sistema de lazer 3 em área institucional para instalação de Escola Municipal.

Aduz na exposição de motivos que “Se faz necessária a modificação para poder atender a população, com a instalação de Escola Municipal no imóvel destinado área de lazer, para que se torne área institucional. Salientamos que, o Município deve destinar o imóvel para o atendimento das necessidades da comunidade e de utilidade pública.”

Neste sentido assevera que “Ainda vale acrescentar que a competência é do Município legislar sobre assuntos do interesse local, principalmente para afetar e desafetar bens, inclusive em áreas verdes e institucionais, e para estabelecer os usos permitidos de ocupação do solo.”



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

É o relatório. Passo ao parecer jurídico.

II – Parecer

Da Iniciativa

Cumprе destacar, que um dos pontos primordiais para a regularidade formal do projeto de lei é aquele que concerne à sua iniciativa legislativa.

Dentro dos parâmetros do referido projeto de lei, que visa à desafetação de imóvel municipal para transformação da área de sistema de lazer 3 em área institucional para instalação de Escola Municipal, a competência para deflagrar o processo legislativo é privativa do Prefeito Municipal.

Nestes termos, são os ditames da Lei Orgânica do Município de Piedade:

Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:

II – exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

III – iniciar processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

Apesar de a iniciativa do projeto de lei ser privativa do Executivo, o Poder Legislativo mantém seu importante papel de representar a vontade popular, promover a interlocução de diversos atores políticos locais e segmentos da Sociedade Civil e fiscalizar o Executivo, sem falar em sua atividade precípua de aprovação das leis.

Acórdão nº 66.667-0/6 (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR nº 884, de 25 de junho de 1999, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO) (versa sobre a iniciativa legislativa para a expansão da zona urbana e a prévia necessidade de estudos técnicos para a elaboração de planos, programas e projetos urbanísticos)
EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal de iniciativa de Vereador que altera, sem planejamento prévio, as zonas de expansão urbana - Ação Direta julgada procedente - **Em certos temas urbanísticos, exigentes de prévio planejamento, tendo em vista o adequado desenvolvimento das cidades, a iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito.**

Restando o presente requisito plenamente preenchido, em conformidade com as



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

disposições normativas exigidas para o caso em tela.

Da Justificativa

Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Piedade, os projetos de lei apresentados a esta Casa, deverão preencher alguns requisitos formais para sua validade, dentre estes, a justificativa com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta.

Art. 143. A Câmara exerce sua função legislativa por meio de:

I - propostas de emenda à Lei Orgânica do Município;

II - projetos de lei;

III - projetos de decreto legislativo;

IV - projetos de resolução.

Parágrafo único. São requisitos dos projetos:

a) ementa de seu conteúdo;

b) enunciação exclusivamente da vontade legislativa;

c) divisão em artigos numerados, claros e concisos;

d) assinatura do autor;

e) justificção, com a exposioçō circunstanciada dos motivos de mērito que fundamentam a adoçō da medida proposta;

f) mençō à revogaçō expressa e discriminada das disposiçōes em contrārio;

g) observāncia, no que couber, ao disposto no artigo 133 deste Regimento.

O projeto de lei ora analisado, cumpre o requisito formal em tela, jรก a anรกlise quanto ao aspecto material da justificativa apresentada fica adstrita ao exame dos Edis.

Da competēncia

Ressalte-se, que nos termos do art. 30, I e VIII da Constituiçō Federal c/c o art. 5º, I e XVII da Lei Orgānica Municipal, na repartiçō de competēncias legislativas entre os entes federativos, ficou estabelecido que compete ao Municípō legislar sobre assuntos de interesse local bem como promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupaçō do



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

solo urbano.

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;

Artigo 5º (LOM) - Compete ao Município:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

XVII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Não bastasse, o art. 182, da Constituição Federal é expresse ao conceder a competência ao ente municipal para desenvolver a política de desenvolvimento urbano.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Nota-se, portanto, que existe por parte do Município competência legislativa para tratar da matéria aduzida no projeto de lei, não havendo extrapolação de suas competências constitucionais.

Da modificação pretendida

Pelas informações acostadas ao projeto, compreendemos que este visa desafetar imóvel público afetado, quando do parcelamento do solo, em área de sistema de lazer 3 com objetivo de transformar em área institucional para instalação de Escola Municipal.

Em razão desta temática exposta, antes de adentrarmos na análise da modificação pretendida pelo projeto de lei, oportuno colacionar, para maior esclarecimento, os mandamentos contidos no Código Civil, no que concerne a classificação dos bens públicos:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Art. 99. São bens públicos:

I - os de **uso comum do povo**, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de **uso especial**, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os **dominicais**, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. (grifo nosso).

Desta forma, quanto à destinação, os bens públicos podem ser de uso comum do povo, de uso especial, ou dominicais. Nas duas primeiras situações, os bens possuem finalidade específica, ou seja, estão afetados a alguma atividade pública. Logo, qualquer bem que passe a integrar o domínio público será regido pela norma que o tutelar, nos casos de bem de uso comum do povo ou de uso especial, estarão afetados à finalidade que se destinam.

Cumprе ressaltar, que afetar é atribuir ao bem uma destinação pública que não possuía. Deste modo, os bens dominicais, por sua natureza, estarão sempre desafetados, pois não possuem destinação ou, até mesmo, utilização. Pode-se dizer que as chamadas áreas institucionais (em que se incluem os espaços livres), são afetadas para comportar equipamentos comunitários de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

Por outro lado, a desafetação consiste na alteração da destinação do bem, de uso comum do povo ou de uso especial, para a categoria de dominicais, desonerando-o do gravame que o vinculava a determinada finalidade. A desafetação poderá ocorrer por fato jurídico, ato administrativo ou lei. Quando o bem for de uso comum do povo poderá, em regra, ser desafetado por lei, ou ainda ter sua destinação alterada para uso especial.

Por seu turno, as áreas institucionais são aquelas que os loteadores devem reservar no loteamento para a implantação, pelo Poder Público municipal, de áreas de



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

lazer, equipamentos públicos de uso comum; enfim, espaços reservados à comunidade. Encontram-se previstas no art. 4º, inc. I, da Lei n.º 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), e podem estar afetadas tanto a uso especial, ocasião em que se destinam à instalação de repartições públicas, como também ao uso comum do povo (p. ex., ruas, praças e avenidas).

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. [\(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999\)](#)

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. [\(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999\)](#)

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

Trata-se, assim, de exigência legal voltada ao loteador de transferir ao Município parte da gleba a ser parcelada para que sejam instalados equipamentos públicos e comunitários, como praças, área de lazer e áreas institucionais para a construção de escolas, unidades de saúde, repartições públicas, dentre outras.

O Desembargador Renan Lotufo, em Acórdão proferido no bojo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ponderou que *“as áreas destinadas à implantação de equipamento urbano e comunitário e os espaços livres de uso público são áreas institucionais (...). Como visto, trata-se aqui de área destinada a sistema de lazer, destacada das áreas reservadas ao sistema de circulação, tais como ruas, praças e avenidas. É área reservada para fim específico comunitário e de utilidade pública, como é o lazer.”*

Destarte, conceitua-se área verde como todo espaço urbano de vegetação formada pelo homem ou já existente, formado por um conjunto de elementos materiais



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

voltados para o lazer e recreação da população, tais como os bosques, parques ou jardins, desde que com vegetação predominante.

Desta forma, tem-se que todo o espaço público de loteamento destinado ao sistema de circulação, à instalação de equipamento urbano para a comunidade, áreas verdes como praças e jardins, os espaços livres de uso da população em geral, vias públicas e áreas destinadas a prédios públicos consideram-se área institucional, uma vez que já definido assim pelo loteador, no projeto de loteamento, por imperativo legal.

As áreas institucionais seriam, segundo o doutrinador José Afonso da Silva, os espaços livres, com fins comunitários de utilidade pública, como escolas, hospitais, pronto socorros, áreas de convivência de idosos, dentre outros, e os sistemas de lazer, como exemplo, áreas reservadas para prática de esportes, assim como todos os espaços com fins públicos. Frise-se que, por força da Lei 6.766/79, estas áreas são definidas no projeto de loteamento para que estejam disponíveis de forma livre à população a fim de que ali encontre um local ideal para o lazer e a recreação. O lazer é a entrega à ociosidade repousante, e recreação é a entrega ao divertimento, ao esporte, ao brinquedo.

Desta forma, o projeto de lei em tela tem como escopo a alteração da destinação do bem público, que com a referida alteração transmudará de sistema de lazer, bem de uso comum do povo, para área institucional, bem de uso especial, com o objetivo de instalação de Escola Municipal.

Nesse caso, não podemos deixar de observar a previsão do art. 180 da Constituição Bandeirante, *in verbis*:

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização de: (NR)

a) loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social destinados à população de baixa renda, e cuja situação esteja consolidada ou seja de difícil reversão; (NR)

b) equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento; (NR)

c) imóveis ocupados por organizações religiosas para suas atividades finalísticas. (NR)

Ainda que fosse válida a desafetação de área de lazer com alteração de sua destinação, por previsão legal, deveria ser submetida à participação popular, e isso não ocorreu na espécie.

Por afetar a qualidade de vida de seus munícipes, a validade e a legitimidade de legislação urbanística pressupõem a participação das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes (art. 180, II, CE).

Por outras palavras, o planejamento urbano deve ser sensível às necessidades e aspirações da comunidade, e tal sensibilidade há de ser captada pela via democrática direta, não pela representativa.

É o que reiteradamente afirmado este E. Tribunal de Justiça. Confirmam se os precedentes recentes:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 282/2015, do Município de Suzano. Norma responsável por desafetar bens municipais, de uso comum e/ou especial, com o fim de aliená-los sem dar destinação específica ao produto da venda. Vício formal de inconstitucionalidade. **Conexão com matéria de jaez urbanística. Processo legislativo não contemplou a necessária participação popular previsto no art. 180, II, da Constituição Bandeirante.** Mácula procedimental irremediável. Alteração da destinação de áreas municipais (verdes e institucionais) fora das hipóteses excepcionais previstas no art. 180, VII, da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente, com modulação”.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

(TJSP, ADIn 2067470-58.2016.8.26.0000, Desembargador Relator Péricles Piza, julgamento no dia 30 de novembro de 2016, grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.635, de 15 de maio de 2014, do Município de Osasco, que “dispõe sobre **desafetação de áreas públicas** e dá outras providências”. Alegação de ofensa às disposições dos artigos 144 e 180, incisos II e VII, da Constituição Estadual. Reconhecimento. Desafetação, no caso, que foi autorizada apenas para possibilitar a transferência de áreas públicas ao setor privado visando à implantação de complexo residencial no local. Inconstitucionalidade. **Se as áreas são públicas (verde e institucional) a desafetação só se justificaria nas hipóteses expressa e excepcionalmente admitidas nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso VII, do artigo 180, acima mencionado, sem qualquer possibilidade de transigência (de aspectos da restrição constitucional) com base em defesa de outros interesses, como, por exemplo, a alegada vantagem aos cofres públicos ou o impacto positivo da reurbanização. Norma impugnada, ademais, que foi votada e aprovada, sem que a proposta legislativa tenha sido previamente submetida à participação popular.** Ofensa à disposição do artigo 180, inciso II e 191 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente”. (TJSP, ADIn 2030406-48.2015.8.26.0000, Desembargador Relator Ferreira Rodrigues, julgamento no dia 23 de setembro de 2016, grifos nossos).

Ainda, cabe ressaltar, que o Conselho Municipal de Política Urbana deveria ter se manifestado sobre o encaminhamento a Câmara Municipal do projeto de lei em epígrafe. Sendo assim, não foram cumpridos os mandamentos da Lei Municipal nº 3.833/2007.

Art. 2º. Compete ao “CMPU”:

(...)

IV - deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;

No que concerne a uma possível violação ao art. 180, VII da Constituição Bandeirante, boa parte da doutrina (Cf. Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., São Paulo, Malheiros, 1993, p. 231; Diogenes Gasparini, Direito Administrativo, Saraiva, 4.ª ed., p. 476; Adilson Abreu Dallari, Revista Informativo Municipalista, n.º 4 (mar.1990, p. 9) entende que a norma inscrita no art. 180, inciso VII, da Carta Paulista é incompatível com a Constituição Federal, por ofender a autonomia dos Municípios (CF., art. 18) para ordenar o seu território, interferindo ainda na esfera de sua competência para



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

dispor livremente sobre os bens públicos municipais sujeitos à sua administração e controle.

Tal entendimento acima exposto não prevaleceu no E. Tribunal de Justiça de São Paulo, que, em numerosos casos, já teve a oportunidade de proclamar a inconstitucionalidade de leis que mudaram a destinação de áreas verdes ou institucionais definidas em projetos de loteamento regularmente aprovados (ADI n.º 16.500-0, Rel. Des. RENAN LOTUFO, j. em 24.nov.1993; ADI n.º 18.103-0, Rel. Des. REBOUÇAS DE CARVALHO, j. em 22.jun.1994; ADI n.º 13.053-0, Rel. Des. VILLA DA COSTA, j. em 15.jun.1994; ADI n.º 38.384-0, Rel. Des. DANTE BUSANA, j. em 29.abr.1998).

Por outro lado, nas decisões favoráveis à desafetação, os Tribunais destacam a discricionariedade do município em estabelecer a política de parcelamento e reordenamento do solo, reconhecendo que o bem desafetado pode ser até mesmo alienado ou ter alterada sua destinação, desde que haja interesse público, com a inexistência de prejuízo para a população. Isso faz parte do mérito da proposição que deve ser avaliado pelo proponente e pelos vereadores.

No mais, convém lembrar, que além a Comissão de Justiça e Redação deverá ser ouvida a Comissão de Obras, Serviços Públicos, Transporte e Segurança Pública e Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte.

Por fim, oportuno ressaltar que os aspectos de mérito da propositura incumbem aos Edis, uma vez que são os legítimos representantes do povo.

III – Conclusão

Diante do exposto, em relação aos requisitos da iniciativa, competência, bem como da justificativa entendemos não haver nenhum vício, portanto, estes requisitos estão em conformidade com a ordem jurídica vigente. Todavia a proposição enviada à Câmara Municipal possui carências no cumprimento dos requisitos legais impostos por determinação da Legislação Estadual e Municipal, as quais foram dissecadas no corpo do



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

parecer. Desta forma, recomendamos as devidas correções do projeto de lei, antes de ser colocado em discussão e votação.

Importante salientar que a emissão de parecer por esta Procuradoria Legislativa não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Câmara Municipal de Piedade, 11 de agosto de 2021.

Anderson Lui Prieto

Procurador Legislativo

PROCEDIMENTO REGIMENTAL



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

AUTORIA DO PROJETO	Executivo;	x
	Legislativo;	
	Popular.	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência Especial	
	Urgência	
	Prioridade	
	Ordinário	x
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação;	x
	Finanças e Orçamento;	
	Obras, Serviços Públicos Transporte e Segurança Pública;	x
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte;	x
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente.	
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples;	x
	Maioria absoluta;	
	2/3 (dois terços).	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única;	
	Dois turnos.	x