



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 23/2024.

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o Poder Executivo Municipal a desafetação da destinação original da área de terra pertencente ao patrimônio municipal que menciona e dá outras providências.

I – DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 23/2024 que autoriza o Poder Executivo Municipal à desafetação da destinação original da área de terra pertencente ao patrimônio municipal que menciona e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica que o presente Projeto de Lei visa à autorização ao Poder Executivo Municipal para desafetação da destinação original de terras pertencentes ao patrimônio municipal que menciona, da área constante na matrícula nº 17.018, que será destinada a atender o programa Ser Família Habitação “faixa 0”, para o atendimento de diversas famílias em baixa renda, a conquistar sua casa própria.

É o sucinto relatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

II.1 – Da competência e iniciativa

O projeto versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal e no artigo 14, inciso III, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

Art. 14 Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:
(...)

III - dispor sobre a administração, alienação e utilização de seus bens;
(...)

A iniciativa é do Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do artigo 61, *caput*, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 61 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer vereador, comissão permanente, à mesa diretora da Câmara, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Com efeito, a jurisprudência nacional apresenta entendimento de que os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo, o que inclui a possibilidade de desafetação de áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais, conforme o interesse público envolvendo a desafetação dessas áreas e seus desdobramentos.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Nesse sentido, o STF ao julgar a ADI 6602/SP, declarou inconstitucional disposição da Constituição Paulista que impunha restrições aos municípios para a desafetação de áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL.** OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes. **2. Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo.** Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pela, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo. (STF. ADI 6602/SP. Relatora Min. Carmen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 14/06/2021. Publicado 24/06/2021)



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Assim, no que tange a competência e iniciativa, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal, s.m.j., manifesta favorável a regular tramitação nesta Casa de Leis.

II.2 – Do imóvel

1. Conforme consta da matrícula nº 17.018 anexa ao Projeto de Lei nº 23/2024, o imóvel a ser realizada a desafetação está assim descrito: *“Quadra 324, Setor P, com área de 27.702,00 m² (vinte e sete mil setecentos e dois metros quadrados), escola técnica, situado no Loteamento denominado Expansão Urbana de Juína, no município de Juína-MT”*.

II.3 – Da desafetação

O artigo 98 do Código Civil conceitua os bens públicos como sendo aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Já o artigo seguinte do mesmo diploma legal, faz uma divisão tripartite, classificando-os em diferentes espécies:

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.

O critério desta classificação se refere à destinação ou afetação dos bens, pois todo bem público possui sua destinação de acordo com seu uso e utilização. O administrativista José Cretella Júnior¹ conceitua a afetação nos seguintes termos:

¹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 7. Ed. Rio de Janeiro, 1983.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

“é o instituto de direito administrativo mediante o qual o Estado, de maneira solene, declara que o bem é parte integrante do domínio público. É a destinação da coisa ao uso público. A operação inversa recebe o nome de desafetação, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao domínio priva do Estado ou do particular”.

Desta forma, afetação é a condição do bem público que está servindo alguma finalidade pública. Exemplo: o prédio público onde funciona um hospital municipal é um bem afetado à prestação desse serviço. Desafetação, ao contrário, é a situação do bem que não está vinculado a nenhuma finalidade pública específica. Exemplo: terreno baldio pertencente ao Estado.

Logo, os bens de uso comum do povo e de uso especial sempre possuem uma afetação específica. Já os bens dominicais são aqueles bens que pertencem a Administração e não são usados para uma finalidade pública, tal como o exemplo do terreno baldio.

Destarte, a desafetação é a manifestação de vontade do Poder Público em alterar a sua classificação, a sua afetação, a sua destinação, alterando de bem de uso comum do povo para uso especial, ou de uso especial para bem de uso comum do povo, ou um ou outro para bem dominical.

Com relação ao projeto de lei que ora se aprecia (Projeto de Lei Ordinária nº 23/2024), desafeta, para a categoria de bem dominial o imóvel: *“Quadra 324, Setor P, com área de 27.702,00 m² (vinte e sete mil setecentos e dois metros quadrados), escola técnica, situado no Loteamento denominado Expansão Urbana de Juína, no município de Juína-MT”.*

No que diz respeito à **conveniência e oportunidade** de desafetação do imóvel para a categoria de bens dominicais devem ser analisadas exclusivamente pelos Excelentíssimos Vereadores desta Câmara Municipal, vedada qualquer manifestação desta Procuradoria Legislativa nesse ponto.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

II.4 – Da necessidade de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos planejamento técnico

Cumpre também informar sobre a exigência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios de impacto urbanístico e ambiental, sob pena de declaração de inconstitucionalidade.

Tais requisitos estão previstos na Lei Orgânica (art. 162, inciso V) e no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, 10 de julho de 2001) que estabelece um processo amplamente participativo da população e de associações representativas dos vários segmentos sociais e econômicos durante a implementação de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano:

Art. 162. Ao estabelecer as normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará:

(...)

V – participação de entidades comunitárias na elaboração de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos;

(...)

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
 - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
 - e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
 - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
 - g) a poluição e a degradação ambiental;
 - h) a exposição da população a riscos de desastres.
- (...)

Sobre o tema a jurisprudência dos Tribunais pátrios é remansosa no sentido de que todo e qualquer projeto que venha modificar o planejamento de uso e ocupação do solo, em qualquer modalidade, deve se sujeitar a estudos de planejamento técnico, e submetido à análise e participação da comunidade local. Neste sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 15.399/2011 do Município de São Paulo que trata da desafetação de bem público de uso especial, com a subsequente autorização quanto à sua alienação, mediante licitação **Alegação de inconstitucionalidade pela ausência de prévias consultas e audiências populares acerca da desafetação do bem público** LEGITIMIDADE ATIVA Ação proposta por diretório estadual de partido



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

político dotado de representatividade na Câmara de Vereadores local
Desnecessidade de apresentação de outros documentos além dos
constantes nos autos PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE
Impossibilidade de análise acerca da constitucionalidade quanto a normas
infraconstitucionais (Lei Orgânica do Município e leis ordinárias federais e
municipais) Preliminar de inadequação da ação direta de
inconstitucionalidade para controle concentrado de norma de natureza
concreta Admissão, pelo STF, de controle abstrato de leis de efeitos
concretos no julgamento da ADI 4.048MC/DF Controvérsia constitucional
suscitada de modo abstrato, ante a violação de princípios e garantias
constitucionais Via eleita adequada MÉRITO Ausência de participação
comunitária durante a tramitação de projeto de lei com impacto sobre a
política urbanística Violação ao art. 180, II, da Constituição Estadual
Precedentes AÇÃO PROCEDENTE. (TJ/SP. ADIN nº 2054643-
05.2022.8.26.0000. Órgão Especial. Relator Luis Fernando Nishi. Julgado em
7/08/2024)

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei de iniciativa parlamentar, que
altera artigo da norma que disciplina o zoneamento, ocupação e
parcelamento do solo urbano do município de Mirassol - Vício de iniciativa
ou de invasão de reserva de competência administrativa do Chefe
Executivo não verificado - Precedentes do Órgão Especial - Inexistência de
participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de
estudos prévios de impacto urbanístico e ambiental - Incompatibilidade
com os artigos 111, 180, caput, I, III e IV, e 181 §§ 1º e 2º, 191 e 192 da
Constituição Estadual - Ação procedente, com observação. (TJSP; Direta
de Inconstitucionalidade 2024071-37.2020.8.26.0000; Relator (a): Moreira
Viegas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -
N/A; Data do Julgamento: 28/04/2021; Data de Registro: 10/05/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR
DISTRITAL N.º 852/2012. ÁREAS INTERSTICIAIS DAS QUADRAS
RESIDENCIAIS DA CEILÂNDIA: "BECOS". DESAFETAÇÃO DE ÁREA
PÚBLICA. NÃO OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS. ARTIGO 56,
PARÁGRAFO ÚNICO DO ADT DA LEI ORGÂNICA DO DF. OFENSA AO
PRINCÍPIO DA ISONOMIA, IMPESSOALIDADE E INTEERSSSE PÚBLICO.
Segundo regra constante no parágrafo único do artigo 56 do Ato das



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, a desafetação de área pública, enquanto não aprovada a Lei de Uso e Ocupação do Solo, somente poderá ocorrer por lei complementar específica de iniciativa do Governador, motivada por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal. A Lei Complementar distrital nº 856/2012 padece de vício de inconstitucionalidade material, porque sua edição não foi precedida da necessária participação popular e dos estudos técnicos. A realização de uma única audiência pública, cujo chamamento se deu apenas por meio de edital publicado no diário oficial e em jornais de grande circulação, com participação inexpressiva da população interessada, não se presta para o cumprimento do requisito contido no parágrafo único do artigo 56 do ADT da LODF, referente à prévia participação popular. A previsão contida na lei impugnada de doação de imóvel público para pessoas que pelos próprios cargos exercidos: policiais e bombeiros, afastam-se da condição de hipossuficientes econômicos, fere os princípios da isonomia, impessoalidade e interesse público, pois auferem renda bastante para aquisição de moradia sem o benefício de políticas públicas voltadas para este fim. (TJ/DFT. Acórdão 679645, 20120020230269ADI, Relator(a): CARMELITA BRASIL, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 14/05/2013, publicado no DJe: 12/07/2013)

No mesmo diapasão é o que dispõe o Regimento Interno dessa casa de leis:

Art. 180. Cada comissão poderá realizar audiências públicas com entidades da comunidade, para instruir matéria legislativa em tramite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinente à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido da entidade interessada.

Pelo exposto, observa-se que não se está a tratar de atuação do Poder Público municipal dentro do seu espaço discricionário, mas de um imperativo constitucional na gestão urbana, realizada por meio do planejamento, promovendo tomadas de decisões através da interação entre os partícipes, harmonizando as diferentes percepções dos cidadãos sobre a



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

realidade da cidade, assegurando-se assim tanto uma maior participação política quanto um maior controle pelos cidadãos das decisões tomadas.

Trata-se de oportunizar à população influir no processo decisório, tornando-a parte dele e, por isso, com ele comprometida.

Feitas essas considerações RECOMENDA:

a) aos membros da *Comissão de Constituição, Justiça e Redação*, e da *Comissão de Obras, Serviços Públicos e Infraestrutura* seja oficiado ao Poder Executivo Municipal a fim de que encaminhe estudos prévios de impacto urbanístico e ambiental acerca da desafetação das áreas mencionadas;

b) aos membros da *Comissão de Constituição, Justiça e Redação*, e da *Comissão de Obras, Serviços Públicos e Infraestrutura* a realização de audiência pública, objetivando a necessária participação social na definição das políticas urbanas;

c) aos membros da *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* seja oficiado ao Poder Executivo Municipal para que seja encaminhada cópia atualizada da Matrícula nº 17.018;

d) aos membros da *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* seja oficiado ao Poder Executivo Municipal para que seja verificado se área desafetada se trata de **área verde**, conforme consta do art. 1º do presente Projeto de Lei, ou se trata de **escola técnica** conforme consta da matrícula do imóvel e do memorial descritivo.

II.5 – Da tramitação e votação

A propositura deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno), de **Finanças e Orçamento** (art. 51, inciso II, alínea “I”, do Regimento Interno) e **Obras, Serviços Públicos e Infraestrutura** (art. 51, inciso III, alíneas “b” e “c”, do Regimento Interno).



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Para aprovação do Projeto de Lei nº 23/2024 será necessário o voto favorável por maioria absoluta (art. 150, inciso VII, do Regimento Interno), em dois turnos de discussão e votação.

III – DA CONCLUSÃO

Após análise, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal OPINA pela possibilidade jurídica da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado, **CONDICIONADO**, sob consequente parecer pela inconstitucionalidade:

a) Apresentação de estudos prévios de impacto urbanístico e ambiental acerca da desafetação das áreas mencionadas, cópia atualizada da Matrícula nº 17.018 e seja verificado se área desafetada se trata de **área verde**, conforme consta do art. 1º do presente Projeto de Lei, ou se trata de **escola técnica** conforme consta da matrícula do imóvel e do memorial descritivo; e

b) Realização de audiência pública, objetivando a necessária participação social na definição das políticas urbanas.

No que tange ao mérito, a Procuradoria Legislativa não irá se pronunciar, pois caberá tão somente aos vereadores no uso da função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, em especial sobre a existência de interesse público, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais vigentes.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres 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 não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do
Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 12 de dezembro de 2024.

Janaína Braga de Almeida Guarienti
Procuradora Legislativa
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019