

CONSULTA/0227/2026/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de lei – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Pedido de autorização para a instituição de servidão de passagem ou desapropriação amigável ou judicial – Implantação do coletor tronco de esgotos - Considerações gerais.

CONSULTA:

“Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 54/2026, que "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A INSTITUIR A SERVIDÃO DE PASSAGEM OU DESAPROPRIAÇÃO, AMIGÁVEL OU JUDICIAL, SOBRE ÁREAS DE TERRENO DESTINADAS À IMPLANTAÇÃO DO COLETOR TRONCO DE ESGOTOS DENOMINADO “CT DO BOA – 4ª ETAPA”, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto orçamentário-financeiro da proposta.

É juridicamente válida e compatível com o ordenamento jurídico a utilização, no mesmo Decreto Municipal nº 9.734/2026 e no Projeto de Lei nº 054/2026, das figuras da servidão administrativa de passagem e da desapropriação, de forma alternativa e concomitante ("servidão ou desapropriação"), sem definição prévia e individualizada da medida aplicável a cada imóvel atingido?

Respeita os princípios constitucionais da proporcionalidade, adequação e necessidade (ou menor onerosidade) a previsão de instituição de servidão administrativa ou desapropriação sem demonstração técnica, urbanística e ambiental de que foram previamente analisadas alternativas de traçado menos gravosas aos particulares atingidos?

Regulamentação das diretrizes para implementação da lei.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto."

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, lembramos que a Orientação SGP presta suporte jurídico aos assinantes do SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal e do SLC – Solução em Licitações e Contratos, atuando na área do Direito Administrativo, Direito Municipal, Direito Tributário, Recursos Humanos, Departamento Pessoal, eSocial, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Contabilidade e Contabilidade Pública, Organização Contábil, Gestão, Controle Financeiro, Encerramento de Exercício, Prestação de Contas, AUDESP, dentre outros assuntos correlatos, por meio de orientações jurídicas escritas, devidamente balizadas, sempre que possível, em doutrinas e jurisprudências atuais, e pautadas em casos concretos e dúvidas pontuais sobre os temas relacionados à nossa área de atuação.

Assim sendo, esclarecemos que refoge de nossos objetivos a realização de análise genérica de editais, contratos, legislações, dentre outros, na forma ora proposta.

Ademais, registre-se que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da **competência** e da **iniciativa**.

Porém, a fim de tentarmos auxiliá-los nesta oportunidade, teceremos considerações gerais a respeito do assunto proposto, bem como indicaremos as respectivas manifestações jurisprudenciais que localizarmos a respeito do tema.

Conforme sabido, os Municípios possuem competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”, de acordo com o disposto no art. 30, inc. I, da Constituição Federal. Todos os temas que dizem respeito à comunidade local devem ser disciplinados pelo *exercício da competência legislativa do Município*, caso haja a necessidade de fixação de normas nesse sentido. A expressão “interesse local”, prevista na Constituição Federal, define a competência dos Municípios.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona:

“Desde a Constituição de 1934 (art. 13, *caput*), atribuía-se ao Município a competência nas matérias de seu ‘peculiar interesse’. Esta expressão deu lugar à controvérsia mas acabou o seu sentido por cristalizar-se na lição da doutrina. De acordo com o ensinamento de Sampaio Dória, deve-se entender por ‘peculiar interesse municipal tudo aquilo que for, predominantemente, preponderantemente, de seu interesse’ (cf. *Autonomia dos municípios*, Revista da Faculdade de Direito/USP, 24:419). Assim, estaria incluída na competência municipal questões que fossem de interesse preponderante do Município embora não exclusivamente de interesse local” (cf. *in Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. 1, Saraiva, São Paulo, 1990, p. 218). Trata-se de “competência exclusiva” (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *in Curso de Direito Constitucional*, 34ª ed., Saraiva, São Paulo, 2008, p. 62).

Para Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, a Constituição Federal adotou o “princípio geral da predominância do interesse”:

“A principal diretriz na seara das competências legislativas municipais é dada pelo interesse local (no sistema constitucional se tratava de peculiar interesse local). A exegese mais adequada, de acordo com significativa doutrina, é no sentido de ser *prescindível a exclusividade do interesse local* (o que, aliás, se revela de difícil configuração), *bastando que se verifique uma preponderância (predominância) do interesse local*, entendimento afinado com o princípio geral da preponderância do interesse, já referido. Por tal razão é que, salvo as tradicionais hipóteses de interesse local, que não geram controvérsia, *em boa parte dos casos a identificação de qual o interesse predominante, de modo a verificar se é de fato o local, haverá de ocorrer caso a caso*, o que, por sua vez, ensejou uma série de decisões do STF na matéria. (cf. *in*

Curso de Direito Constitucional, 9ª ed., Saraiva, São Paulo, 2020, p. 964) (destaques dos autores).

Por sua vez, Walber de Moura Agra preleciona:

“A expressão ‘interesse local’ tem um sentido polissêmico, e significa o interesse que atinge de modo premente o município, devendo por ele ser atendido. Definir a expressão no seu sentido literal não seria possível, pois, qualquer que seja a competência (federal, estadual ou municipal), haverá sempre um interesse local. No entanto, para a fixação da competência municipal, o interesse tem de ser predominantemente local. No exercício de sua competência, os municípios não podem se contrapor à legislação federal e estadual específica sobre a matéria, nem podem invadir a esfera de competência desses entes” (cf. *in* *Curso de Direito Constitucional*, 9ª ed., Fórum, Belo Horizonte, 2018, p. 407 e p. 408).

Vê-se, pois, que o Município pode legislar sobre as intervenções na propriedade privada dentro da sua circunscrição e desde que tal medida não se sobreponha aos interesses dos demais entes federativos.

Em relação ao aspecto material da proposta, Hely Lopes Meirelles, ensina:

“Para a execução de obras e serviços públicos o Município pode desapropriar quaisquer bens particulares, principalmente imóveis necessários à implementação dos equipamentos urbanos e dos edifícios públicos, desde que atenda aos requisitos constitucionais do instituto (art. 5º, XXIV) e observe as normas básicas do seu procedimento, expressas no Decreto-lei 3.365, de 21.6.1941 – que dispõe sobre a desapropriação por utilidade ou necessidade pública e respectivo processo -, ou se atenha aos preceitos da Lei 4.132, de 10.9.1962, que regula a expropriação por interesse social, ou, ainda, atenda ao que estabelece o Decreto-lei 1.075, de 22.1.1970,

que disciplina a desapropriação de prédios residenciais urbanos” (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 23ª ed., Malheiros, São Paulo, 2026, p. 390).

O mesmo autor escreve que “A desapropriação deve ser decretada pelo prefeito, embora possa ser por lei da Câmara, mas sempre promovida pelo Executivo ou pela entidade a quem se atribuir o bem expropriado” (cf. in ob. cit., p. 390) (grifo nosso).

Em relação à servidão administrativa, Diogenes Gasparini anota:

“Comumente, a Administração Pública (União, Estado-Membro, Distrito Federal e Município) vale-se da propriedade particular, mediante indenização dos efetivos prejuízos que causa, para prestar uma informação à comunidade (colocação de placa de rua) ou para oferecer-lhe outras comodidades ou utilidades (transporte coletivo por meio de trólebus movidos a energia elétrica distribuída por meio de rede aérea sustentada por ganchos colocados nas paredes dos prédios lindeiros às ruas por onde passam esses veículos). É o que também ocorre com a passagem de fios elétricos, telefônicos e telegráficos e de dutos (aqueduto, gasoduto) por propriedades particulares ou públicas. Essa utilização, se impõe ao *dominus* uma restrição de uso, não lhe retira, pelo menos em princípio, a propriedade. Tal restrição caracteriza-se como ônus real ou, como querem alguns, tem a natureza de um ônus real. É a servidão administrativa.

[...]

Algumas vezes as servidões administrativas são suportadas pelos particulares ou pelo Poder Público sem qualquer indenização, dado que sua instituição não lhes causa qualquer dano, nem lhes impede o uso normal da propriedade, como ocorre com a colocação de placa de denominação de rua ou de gancho para sustentar fios da rede elétrica dos trólebus em parede de prédio situado em certos cruzamentos,

e com a colocação de postes nas calçadas por concessionárias de serviço público. Se, ao contrário, a instituição da servidão administrativa determinar, por mínimo que seja, um dano, há de ser o proprietário indenizado. Assim, só se indeniza se e quando a sua instituição acarretar em efetivo prejuízo ao particular, que teve a sua propriedade onerada no seu uso com a instituição da servidão administrativa.

[...]

O uso efetivo é, em princípio, gratuito, pois a Administração Pública nada paga mensal, trimestral ou anual, por ele, como faz na locação, por exemplo." (cf. *in* *Direito Administrativo*, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 891 e p. 892).

Segundo Hely Lopes Meirelles, "A servidão administrativa ou pública é ônus real de uso imposto pela Administração à propriedade particular para assegurar a realização de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário" (cf. *in* ob. cit., p. 392). Para o referido autor, a servidão administrativa pode ser instituída para as "[...] obras e serviços públicos, geralmente subterrâneos (aquedutos, redes de esgotos, galerias pluviais) ou aéreos (cabos condutores de energia elétrica, fios telefônicos), que não inutilizem o bem para sua normal destinação, possibilitando, assim, a implantação do equipamento urbano sem exigir desapropriação" (cf. *in* ob. cit., p. 392).

No escólio de Hely Lopes Meirelles, "A instituição da servidão administrativa ou pública faz-se por acordo administrativo ou por sentença judicial, precedida sempre de ato declaratório da servidão, à semelhança do decreto de utilidade pública da desapropriação" (cf. *in* ob. cit., p. 393).

Irene Patrícia Diom Nohara afirma:

"A servidão se constitui:

- por lei;

- mediante a edição de ato declaratório de utilidade pública de parte do imóvel para fins de servidão administrativa caso em que se concretiza por acordo; ou

- por sentença judicial em ação movida pela Administração Pública ou por seu delegado, quando não houver acordo ou se forem adquiridas por usucapião” (cf. *in* *Direito Administrativo*, 14ª ed., Atlas, Barueri, 2025, p. 738).

A desapropriação e a servidão são intervenções do Estado na propriedade privada que representam a supremacia do interesse pública sobre o particular, sempre no intuito de atendimento à comunidade.

No caso, o Chefe do Poder Executivo pretende obter a autorização legislativa para “a instituir servidão administrativa de passagem ou desapropriação amigável ou judicial, sobre as áreas de terreno, declaradas de utilidade pública” e “destinadas à implantação do Coletor Tronco de Esgotos”. Trata-se de medida acautelatória para amparar as decisões administrativas destinadas à supressão da propriedade privada dos particulares.

A **iniciativa** do **Projeto de Lei nº 054/2026** pertence ao Prefeito Municipal, posto que cabe a ele, em regra, o direito de decidir pelas intervenções do Estado na propriedade privada, como bem escreve Hely Lopes Meirelles: “Ao prefeito cabe realizar as desapropriações necessárias ao Município, nos termos da legislação federal que as rege – ou seja, o Decreto-lei 3.365, de 21.6.1941, complementado pela Lei 4.132, de 10.9.1962, que dispõe sobre as desapropriações por interesse social. Excepcionalmente, poderá a Câmara fazer a declaração expropriatória por meio de lei, mas não poderá nunca executar, porque isto é ato de administração, privativo do Executivo” (cf. *in* ob. cit., p. 680).

Dessa forma, o **Projeto de Lei nº 054/2026 não possui vício de competência ou de iniciativa**, de modo que pode ser submetido ao órgão cameral para apreciação.

Finalmente, não vemos óbice à utilização do mesmo veículo regulamentar e normativo para tratar da servidão administrativa e da desapropriação de um bem imóvel particular. Entendemos que o Chefe do Poder Executivo sequer está obrigado a submeter a matéria à Câmara Municipal. Porém, diante da propositura encaminhada ao Poder Legislativo, inexistente vedação para que haja o pedido de autorização legislativa com o objetivo de uso dos referidos institutos de forma alternativa. A decisão pela utilização da servidão administrativa ou da desapropriação **compete ao Prefeito Municipal**, conforme lição mencionada acima de Hely Lopes Meirelles.

Portanto, não há observações adicionais a serem feitas em relação ao **Projeto de Lei nº 054/2026**, na medida em que a autorização legislativa não é imprescindível para as decisões administrativas a serem executadas exclusivamente pelo Prefeito Municipal. As questões técnicas, urbanísticas, ambientais e de vias públicas devem ser solucionadas pelo próprio Poder Executivo.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 1de maio de 2026.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico