

CONSULTA/0607/2025/DDR/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

### **EMENTA:**

**Administração Municipal – Projeto de Lei nº 147/2025, de autoria do Chefe do Executivo, que "Dispõe sobre a desafetação de área pública de uso comum do povo, integrante do Sistema de Lazer II, do Loteamento Parque do Estado II, e sua afetação como bem de uso, e dá outras providências" – Interesse local – Caracterização – Administração, utilização e alienação de bens municipais – Iniciativa legislativa do Prefeito – Considerações gerais.**

### **CONSULTA:**

*Encaminho à SGP Consultoria o Projeto de Lei Nº 147/2025 do Executivo, que "DISPÕE SOBRE A DESAFETAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA DE USO COMUM DO POVO, INTEGRANTE DO SISTEMA DE LAZER II, DO LOTEAMENTO PARQUE DO ESTADO II, E SUA AFETAÇÃO COMO BEM DE USO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."*

*Solicito uma análise técnica e jurídica abrangente, considerando:*

*Competência de iniciativa.*

*Disposições gerais acerca da desafetação de bem público de uso comum para bem público de uso especial.*

*Impacto local e social.*

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

*Agradeço desde já pela atenção e fico à disposição para qualquer esclarecimento adicional.”*

### **ANÁLISE JURÍDICA:**

Inicialmente, é importante destacar que não compete a esta assessoria jurídica avaliar o **mérito** das proposições legislativas. Nossa atuação se restringe à análise da **iniciativa e competência legislativa**.

Assim sendo, cumpre-nos observar, desde já que, nos termos do art. 30, inc. I, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. A alteração da destinação de bens públicos municipais, por interferir no ordenamento do território e na gestão do patrimônio, enquadra-se como interesse local.

Sobre o tema, destaca-se a lição de Walber de Moura Agra:

“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.

[...]

O critério para determinar a competência municipal é definido diante de cada caso concreto, levando-se em conta o interesse predominante e algumas outras circunstâncias diversas, como o lugar, a extensão da competência, a finalidade dos serviços etc.

Outrossim, deve ser levado em consideração o fato de ter o município condições para a execução do comando normativo; caso contrário, a competência não pertence à sua esfera de atribuições.

Portanto, para a definição do interesse local devemos usar alguns vetores, tomando como base a predominância do interesse municipal: as disposições normativas sobre competência, conforme estipulado na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal, além de critérios demográficos, geográficos, administrativos e financeiros.

A regra é que a entidade administrativa que diretamente for atingida pelo problema deve tomar as medidas necessárias para a sua resolução" (cf. *in Curso de Direito Constitucional*, 9ª ed., Fórum, Belo Horizonte, 2018, pp. 407 e 408).

Lúcia Valle Figueiredo ainda assevera:

"Todavia, no art. 30, a competência do Município é para legislar sobre assuntos de interesse local, o que torna a competência municipal também concorrente

ou, em certas hipóteses, específica, se a matéria for exclusivamente de interesse local” (cf. *in* *Disciplina Urbanística da Propriedade*, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2005, p. 193).

A matéria é, pois, da alçada municipal, tratando do planejamento urbanístico e da alienação de bens públicos, com claro interesse da comunidade local.

A própria Lei Orgânica do Município de Mogi Mirim estabelece, em seu art. 12, inc. X, que:

“Art. 12. Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

X– **dispor sobre administração, utilização e alienação dos bens públicos;**” (grifamos)

Nesse sentido leciona Hely Lopes Meirelles:

“Ao Município incumbe a **administração de seus bens, no uso regular da autonomia constitucional** que lhe é assegurada para cuidar de tudo que é seu interesse local (art. 30, I)” (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª ed., Malheiros, São Paulo, 2008, p. 312).

No tocante à iniciativa, vale destacar, ainda, que a iniciativa dos projetos de lei está fundamentada na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios, que estabelecem os legitimados para deflagrar o processo legislativo.

José Afonso da Silva ensina que:

“A iniciativa legislativa é, assim, um poder que se atribui a alguém ou a algum órgão. A pessoa, agente ou órgão que detém esse poder é chamado titular

da iniciativa que, no âmbito municipal, cabe a qualquer Vereador, à Mesa da Câmara e ao Prefeito, às vezes também às comissões permanentes, quando assim o estabeleça a lei orgânica, assim como aos munícipes (iniciativa popular, CF, art. 29, XIII)" (cf. in Manual do Vereador, 5ª ed., Malheiros, São Paulo, 2004, p. 107).

Em outra obra específica sobre o processo legislativo, José Afonso da Silva explica que?

"A iniciativa legislativa aparece, pois, como poder de estabelecer a formação do Direito objetivo e de poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica em forma de lei em sentido técnico" (cf. in Processo Constitucional de Formação das Leis, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 135).

Em princípio, a regra geral sugere que a iniciativa dos projetos de lei é concorrente. É o que assevera João Jampaulo Júnior:

"A iniciativa concorrente ou geral é a competência deferida pela Constituição a mais de uma pessoa ou órgão para apresentação de projeto de lei. Essa modalidade é a regra, e encontra sua previsão no art. 61, caput, da CF e se aplica ao processo legislativo estadual e municipal" (cf. in O Processo Legislativo Sanção e Vício de Iniciativa, Malheiros, São Paulo, 2008, p. 93).

A iniciativa reservada, privativa ou exclusiva, é, pois, uma exceção.

José Afonso da Silva explica:

"A lei orgânica pode legitimamente incluir outras, como fez a do Município de São Paulo, prevendo também aí a desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais (LO, art. 37, § 2º, V). A Lei Orgânica do Município de Pompéia, SP, inclui o Plano Diretor.

[...]

Os Vereadores podem dar início a todas as leis que a lei orgânica do Município não tenha reservado à iniciativa exclusiva da Mesa da Câmara ou do Prefeito” (cf. in ob. cit., p. 108).

João Jampaolo Júnior, inclusive, recomenda:

“As leis orgânicas municipais devem indicar como matérias de iniciativa privativa do chefe do Executivo as que tratam de criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos municipais na Administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento da remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da Administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual – dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município” (cf. in ob. cit., p. 95).

Entretanto, parece-nos que a iniciativa para deflagrar processo legislativo de proposições que tratem da desafetação de bens públicos é **privativa do chefe do Poder Executivo**, haja vista que a ele cabe a administração dos bens municipais, respeitada a competência do chefe do Poder Legislativo sobre os bens utilizados pela Edilidade.

Nesse sentido, aponta-se novamente as lições de Hely Lopes Meirelles, in verbis:

“Cabe ao prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência do presidente da Câmara quanto aos utilizados nos serviços da Edilidade” (cf. in ob. cit., p. 319).

Portanto, em face de todo o exposto, entendemos que, nos aspectos de competência e iniciativa, a pretensão legislativa proveniente do chefe do Poder Executivo não padece de vício de constitucionalidade material ou formal.

Grife-se, por fim, que são requisitos para a desafetação de bem público de uso comum do povo e sua afetação para uso especial:

a) Autorização legislativa — a desafetação deve ser realizada por lei específica, aprovada pelo Poder Legislativo municipal, pois altera o regime jurídico do bem público e seus efeitos sobre o patrimônio coletivo.

b) Motivação e interesse público comprovado — é indispensável demonstrar a necessidade e utilidade pública da alteração de destinação, com justificativa técnica e social que comprove o benefício à coletividade.

c) Instrução técnica adequada — o projeto deve vir acompanhado de memorial descritivo, planta cadastral, matrícula atualizada do imóvel e laudo de avaliação prévia, além de parecer técnico das secretarias envolvidas (urbanismo, meio ambiente, patrimônio).

d) Compatibilidade urbanística e ambiental — a desafetação deve respeitar o Plano Diretor, o zoneamento urbano e eventuais restrições ambientais, especialmente quando se trata de área verde ou sistema de lazer.

e) Transparência e participação popular — recomenda-se a realização de **audiência pública ou consulta à comunidade afetada**, garantindo publicidade e legitimidade à decisão.

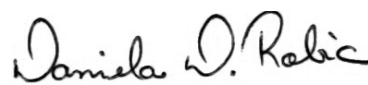
f) Controle patrimonial e fiscal — deve-se observar as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente quanto à destinação de eventuais receitas de alienação, e manter registro contábil da mudança de categoria do bem.

Cumpridos esses requisitos, o bem pode ser reafetado para uso especial, ou seja, vinculado a uma finalidade administrativa específica (*in casu*, instalação de escola.), permanecendo no domínio público e sob regime de inalienabilidade enquanto perdurar tal destinação.

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, 07 de outubro de 2025.

Elaboração:

  
Daniela Diederichs Robic

OAB/SP 243.195

Consultor Jurídico

Aprovação

  
Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico