



Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

PARECER DA PROCURADORIA JURÍDICA AO PROJETO DE LEI Nº 217/2025.

Autora: Prefeito Municipal Yan Lopes de Almeida

EMENTA

Autorização. Desafetação para alienação de imóveis. Considerações.

O presente parecer tem por objeto o Projeto de Lei nº 217/2025, de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal Yan Lopes de Almeida, que “Dispõe sobre a desafetação e autorização para alienação de imóveis pertencentes ao Município de Caçapava e dá outras providências.”

O presente parecer trata do Projeto de Lei que autoriza a desafetação de bens imóveis integrantes do patrimônio do Município, com o objetivo de possibilitar sua alienação, por meio de leilão público, pelo valor mínimo de avaliação indicado nos Anexos I a XV.

A proposta, ao prever a desafetação dos bens, busca alterar a natureza jurídica dos imóveis de bens de uso comum para bens dominicais, o que é requisito indispensável para a sua alienação.

A justificativa apresentada esclarece “*Conforme levantamento técnico realizado pela Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, os imóveis elencados não estão atualmente vinculados a projetos, programas ou políticas públicas em andamento, encontrando-se em condição de ociosidade e sem previsão de utilização para fins públicos diretos. Além disso, trata-se de bens que demandam manutenção constante por parte do Poder Público, gerando despesas sem retorno efetivo à população.*”

Primeiramente, o que vem a ser bens de uso comum e bens dominicais:

1.2.1 Bens de uso comum do povo ou do domínio público

(...) Enfim, todos os locais abertos à utilização pública adquirem esse caráter de comunidade, de uso coletivo, de fruição própria do povo.

(...)





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

1.2.3 Bens dominicais ou do patrimônio disponível

São os que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados e consumidos nos serviços da própria administração. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro – 20ª ed., São Paulo, Malheiros, 2023, páginas 262 e 263.)

A afetação de um bem público corresponde à sua destinação a uma finalidade pública específica, enquanto a desafetação implica a retirada ou modificação dessa destinação, tornando o bem disponível para alienação.

O que fala a Lei de Parcelamento do Solo:

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.

(...)

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

(...)

Art. 6º. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

(...)

IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

(...)





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

Art. 7º. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:
(...)

III - a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público;

(...)

O art. 9º, parágrafo 2º, incisos III e IV dispõem sobre o memorial descritivo:

Art. 9º Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18.

(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

(...)

§ 2º - O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos:

(...)

III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento;

IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências.

O art. 17 da mesma lei diz:

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

Analisado os dispositivos acima, concluímos, o loteador deverá ceder áreas que passarão a ser de propriedade do município.

Essas áreas não poderão ter a sua destinação alteradas pelo loteador, assim, como regra geral aplica-se ao município também.

Em situações excepcionais, entende-se possível a desafetação de áreas institucionais, desde que haja recomposição adequada, de modo a preservar o interesse coletivo que fundamenta tal alteração.

Salvo melhor juízo, tal modificação não poderá alterar as características do loteamento previamente aprovado.

Vejamos:

"Administrativo. Bem público. Área institucional. Loteamento. Doação.

1. Deve ser considerada interposta a remessa oficial quando a sentença extingue, sem exame do mérito, ação proposta por Município objetivando reaver posse de bem público e cujo valor da inicial supera 60 salários mínimos. 2. A intimação do Município, para os fins do art. 267, III, do CPC deve ser feita pessoalmente ao Prefeito ou Procurador do Município devidamente identificados por mandado ou recibo postal por eles assinados. 3. Os espaços livres - equipamentos, área de recreio, etc, devidamente contidos no memorial e na planta do loteamento, se tornam inalienáveis com o registro ou inscrição do loteamento passando ao domínio municipal. 4. A desafetação somente se mostra legítima em casos excepcionais, quando afastado o prejuízo para a finalidade da sua instituição no projeto de loteamento, inexistindo possibilidade de aceitar-se tal procedimento sob a justificativa vaga e imprecisa do interesse público, quando não se atenta para a necessidade dos planos de urbanização e habitacionais se aterem ao plano diretor como atualmente previsto pelos artigos 39 e seguintes, da Lei Federal nº 10.257/2001. 5. A prévia declaração de constitucionalidade pela ação direta da lei que concedeu a desafetação e autorizou a doação não é condição para o exercício da ação possessória, mormente quando não houve outorga de escritura pública. 6. Não é razoável que, por exclusiva abusividade e desvio de





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

poder dos titulares dos cargos executivo e legislativo do Município, se permita a ocupação dos espaços livres dos loteamentos por particulares como se fossem propriedades particulares destes. Remessa oficial e apelação providas." Vistos.

(TJSP; Apelação Com Revisão N/A; Relator (a): Laerte Sampaio; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; N/A - N/A; Data do Julgamento: 09/12/2008; Data de Registro: 26/01/2009)

Com a aprovação da propositura, ocorrerão modificações significativas nas áreas a serem desafetadas. Diante disso, entende-se necessária a audiência e participação da população local, em observância ao princípio da publicidade e da gestão democrática da cidade, conforme recente decisão do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

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 político dotado de representatividade na Câmara de Vereadores local – Desnecessidade de apresentação de outros documentos além dos contantes 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





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

Estadual – Precedentes – AÇÃO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2054643-05.2022.8.26.0000;
Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial;
Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento:
07/08/2024; Data de Registro: 12/08/2024)

Ressaltamos o legislador ao elaborar a Lei Federal nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) não teve por finalidade proporcionar mero acréscimo patrimonial ao Município.

A reserva de área institucional prevista na referida norma não se destina apenas ao atendimento das demandas imediatas da coletividade, mas também à constituição de reserva fundiária voltada à implementação futura de políticas públicas e sociais, assegurando o planejamento urbano sustentável e a preservação do interesse coletivo em longo prazo.

A desafetação dessas áreas requer cautela e análise de caso a caso.

Recomendamos à observância a compensação dessas áreas.

A Lei nº 14.133/2021 fala:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à **existência de interesse público devidamente justificado**, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:
(...)

Vejamos o entendimento do D. Procurador de Justiça do Mato Grosso do Sul:

(...)

Como salientei, o objetivo da norma jurídica é vedar ao incorporador a alteração das áreas destinadas à comunidade. Portanto, não faz sentido, exceto, em casos especialíssimos, possibilitar à administração a fazê-lo. No caso concreto as áreas foram postas sob a tutela da administração municipal, não com o propósito de confisco, mas como forma de salvaguardar o interesse dos administrados, em face de possíveis interesses especulativos dos incorporadores. Ademais, a





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

importância do patrimônio público deve ser aferida em razão da importância da sua destinação. Assim, os bens de uso comum do povo possuem função ut universi. Constituem um patrimônio social comunitário, um acervo colocado à disposição de todos. Nesse sentido, a desafetação desse patrimônio prejudicaria toda uma comunidade de pessoas, indeterminadas e indefinidas, diminuindo a qualidade de vida do grupo. Dessarte, existe uma espécie de hierarquia de bens públicos, consolidada não em face do seu valor monetário, mas segundo a relação destes bens com a comunidade. Por isso, não me parece razoável que a própria Administração diminua sensivelmente o patrimônio social da comunidade. Prática, alias, vedada por lei, pois o artigo 4º impõe áreas mínimas para os espaços de uso comum. Incorre em falácia pensar que a Administração onipotentemente possa fazer, sobre a capa da discricionariedade, atos vedados ao particular, se a própria lei impõe a tutela desses interesses. (ROSA, Amilton Plácido. Representação contra lei municipal que desafetou diversos bens públicos. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 6, n. 49, 1 fev. 2001. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/16015>. Acesso em: 24 out. 2025.)

Vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA
NECESSÁRIA - AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER -
DESAFETAÇÃO DE IMÓVEIS INSTITUCIONAIS - MUNICÍPIO DE
NEPOMUCENO - INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE -
POSSIBILIDADE DE DESAFETAÇÃO E POSTERIOR ALIENAÇÃO -
ATO MOTIVADO - OBSERVÂNCIA AO INTERESSE PÚBLICO -
ÁREAS QUE SE ENCONTRAVAM OCIOSAS - MELHOR
DESTINAÇÃO AOS TERRENOS A PARTIR DA ALIENAÇÃO -
IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL - RECURSO PROVIDO. - A
Lei de Parcelamento do Solo, em seu art. 17, preconiza a
impossibilidade de destinação diversa das áreas institucionais;
porém, não veda a desafetação e posterior alienação pelo Município.
- A inalienabilidade dos bens públicos, prevista no art. 100 do Código
Civil, somente persiste enquanto durar a situação específica que
envolve os bens, situação que também inclui as chamadas áreas





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

institucionais. - Inexiste norma que proíba a desafetação das áreas institucionais, sendo necessário, contudo, que o ato seja devidamente motivado e que busque atender, como ocorre na hipótese, ao interesse público. - Constatado que, por um lado, as áreas ditas institucionais encontram-se ociosas, sem qualquer proveito para a comunidade; e, por outro lado, ocasionam gastos ao Município, não se vislumbra qualquer irregularidade na desafetação e posterior alienação destas áreas. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0000.19.168222-8/002, Relator(a): Des.(a) Luís Carlos Gambogi , 5^a CÂMARA CÍVEL, julgamento em 17/11/2022, publicação da súmula em 18/11/2022)

No modesto entendimento da Procuradoria Jurídica há necessidade de se justificar cada área a ser desafetada e o que será realizado posteriormente, considerando a possibilidade ou não de compensação dessas áreas.

Diante do exposto, considerando os substratos fáticos e jurídicos constantes deste processo, o parecer jurídico, o qual é **apenas opinativo**, é favorável quanto à legalidade e a constitucionalidade do projeto, observadas às considerações acima.

Este projeto deve ser submetido às **Comissões de Justiça e Redação; Finanças e Orçamento; Meio Ambiente e Turismo e Obras e serviços Públicos**, conforme artigo 62 e seguintes do regimento Interno desta Casa.

É o Parecer, s.m.j.

Caçapava, 24 de outubro de 2025.

Luciana Aparecida dos Santos

Procuradora Jurídica

OAB/SP 244.712

