

Porto Alegre, 7 de julho de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 14.454/2025.

I. O Poder Legislativo de São João do Polêsine solicita orientação técnica acerca do questionamento abaixo transcrito:

Análise do Projeto de Lei nº 15 de 27 de junho de 2025. Autoriza a desafetação de bem público de uso comum do povo, com levantamento de gravame de inalienabilidade com finalidade de implantação de unidades habitacionais de interesse social.

II. Análise técnica

Inicialmente, cumpre referir que a iniciativa legiferante da Prefeita à matéria está respaldada pelo art. 59, XIX, da Lei Orgânica Municipal, conforme segue:

Art. 59. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XIX – administrar os bens e as rendas públicas municipais, promovendo o lançamento, a fiscalização e a arrecadação dos tributos, bem como das tarifas ou preços públicos municipais;

No tocante ao mérito da proposição, tem-se que, em regra, a desafetação de bem imóvel público diz respeito à classificação do bem como integrante do patrimônio público, de acordo com que dispõe o Código Civil Brasileiro¹:

¹ Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

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.

Dissertando acerca do tema, Hely Lopes Meirelles² leciona nos termos que seguem:

Assim, dúvida não mais existe no sentido de que os bens públicos podem passar do domínio público para o particular, resultando claro que os bens públicos são *inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou a fins especiais*, isto é, enquanto tiverem *afetação pública* – ou seja, *destinação pública*. Exemplificando, uma praça ou um edifício público não podem ser alienados enquanto tiverem essa destinação; **mas qualquer deles poderá ser vendido, doado, ou permutado desde o momento que seja, por lei, desafetado da destinação originária e traspassado para a categoria de bens dominicais**, isto é, *do patrimônio disponível da Administração*. (Grifou-se)

Assim, verifica-se que o bem, no caso concreto, ao ser desafetado, passa da condição bem de uso comum para bem dominical, integrando o patrimônio disponível da Administração. Nesse interim, sugere-se que tal modificação seja indicada no projeto de lei.

Quanto ao levantamento do gravame de inalienabilidade, não se vislumbra

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35ª ed. São Paulo. Malheiros, 2009, p.542.

necessidade de tal disposição no projeto de lei, sob análise, uma vez que a desafetação do bem, em si, já o torna desprovido de inalienabilidade.

Por fim, faz-se necessário o esclarecimento de que, sendo o imóvel afetado no patrimônio como “área verde”, deve-se tomar alguns cuidados. Registre-se que a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, ao dispor sobre os requisitos para a aprovação de um loteamento, exige, no mínimo, áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, incluindo-se nestes as praças (áreas verdes), proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

Uma vez aprovado o projeto de loteamento, com a descrição dos espaços livres de uso comum, as vias e praças, é vedado ao loteador qualquer alteração, conforme dispõe o art. 17³ da Lei nº 6.766, de 1979, salvo se atendidos os requisitos previstos no art. 23⁴ desta.

Desse modo, a desafetação se mostra temerária, não apenas em decorrência dos citados dispositivos legais, mas também da tutela jurídico-ambiental, especialmente considerando que o direito de propriedade deve ser exercido em conformidade com a sua função econômica, social e ambiental, a teor do art. 1.228⁵ do Código Civil⁶.

Nessa linha de compreensão está o posicionamento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, exemplificando-se:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. POSSE. BENS IMÓVEIS. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DESAFETAÇÃO DE ÁREA VERDE E DE USO INSTITUCIONAL. VEDAÇÃO LEGAL. A Lei n. 6.766 de 19/12/1979 que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano veda a desafetação de áreas verdes e de uso institucional. – Circunstância dos autos que trata de área verde, desafetada pela Municipalidade através de lei declarada

³ 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 loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

⁴ Art. 23 - O registro do loteamento só poderá ser cancelado:

I - por decisão judicial;

II - a requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, enquanto nenhum lote houver sido objeto de contrato;

III - a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, e do Estado.

⁵ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

⁶ Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002.

nula em ação civil pública; e se impõe desconstituir a decisão que homologou o acordo e determinar o prosseguimento do processo. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS SEM ALTERAR O RESULTADO DO JULGAMENTO.

Embargos de Declaração, Nº 70078983079, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Moreno Pomar, Julgado em: 21-02-2019. (Grifou-se)

Do Acórdão destaca-se:

No ponto, observa-se que a desafetação da área, a fim de regularizar a ocupação, ocorreu através da edição da Lei Municipal nº 5.998 de 2006, a qual foi objeto de ação civil pública, tombada sob o n. 033/1.07.0006783-6. Na ação foi reconhecida a nulidade da Lei que desafetou a área, uma vez que se tratando de área verde não poderia haver o assentamento dos moradores ferindo as diretrizes urbanas e a proteção ao meio ambiente. Cabe transcrever trechos do acórdão que julgou o recurso de apelação interposto naquela ação, processo n. 70024865479:

(...)

O Ministério Público sustentou que a questão deve ser examinada nos termos dos artigos 4º, I, 17 e 22, da Lei nº 6.766/79, e artigos 99, I, e 100, do Código Civil e 183, § 3º, da CF/88. Alegou que a área é inalienável e imprescritível, não podendo o Município transferir as áreas verdes para particulares.

Assiste razão ao Ministério Público, devendo a juridicidade da atuação da autoridade administrativa na desafetação de áreas verdes e institucionais ser analisada sistematicamente em conformidade com o ordenamento jurídico como um todo.

Inicialmente, ratifico a decisão que concedeu a agregação de efeito suspensivo ao recurso, transcrevendo-a,ipsis litteris, de modo a evitar a desnecessária tautologia (fls. 79ss):

Pelo que se constata do documento colacionado à fl. 60, efetivamente a área em questão é área verde e de uso institucional, o que a torna afetada como bem de uso comum do povo, possuindo finalidade específica.

A desafetação almejada pelo ente municipal tem a finalidade de alterar a destinação do bem, desonerando o bem do gravame constituído.

Apesar da sabida autonomia de gestão que detém os entes públicos, podendo dispor dos bens que estão sob seu domínio, tem-se que considerar a legislação pertinente, não sendo esse ato totalmente amparado pela discricionariedade do Poder Público.

Observe-se que mesmo a Lei nº 6.766/79, que dispõe a respeito do

loteamento, determina a observância de critérios indispensáveis aos padrões urbanísticos, inclusive com imposição de sanções em caso de descumprimento.

Frise-se, também, que é comum a desafetação de áreas verdes pelos municípios com o objetivo de construção de moradias populares.

Mas, não se pode desconsiderar, de igual modo, a necessidade de planejamento urbano, preocupação maior do Estatuto da Cidade no seu art. 2º. Portanto, incontestável a necessidade de um planejamento urbano para preservação de um meio ambiente urbano sadio e equilibrado.

PAULO AFFONSO LEME MACHADO, in Direito ambiental brasileiro. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 404/408 trata do tema da desafetação de áreas verdes com o seguinte entendimento:

Retirou-se de modo expresso o poder dispositivo do loteador sobre as praças, as vias e outros espaços livres de uso comum (art. 17 da Lei 6.766/79) mas, de modo implícito, vedou-se a livre disposição desses bens pelo Município. Este só teria liberdade de escolha, isto é, só poderia agir discricionariamente nas áreas do loteamento que desapropriasse e não naquelas que recebeu a título gratuito. Do contrário, estaria o Município se transformando em Município-loteador através de verdadeiro confisco de áreas, pois receberia as áreas para uma finalidade e, depois, a seu talante as destinaria para outros fins.

Deve-se, ainda, observar, que em se tratando de lei municipal, há entendimento do STF no sentido de que não se presta a ação civil pública a declarar a inconstitucionalidade de lei, apesar de ser o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, protegendo, dessa forma, os interesses difusos da sociedade.

Ilustro:

REsp 439539/DF. Relator Ministro JOSÉ DELGADO. PRIMEIRA TURMA. DJ 23.09.2002.

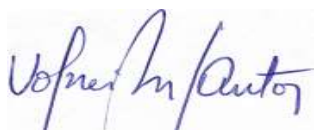
(...)

Dessa forma, sendo o caso de desafetação de área verde, é possível a ocorrência de invalidação da futura norma, caso o Poder Judiciário seja provocado. No entanto, se a Câmara entender como viável a tramitação da proposta legislativa, recomenda-se a realização da audiência pública, posto que, no caso vertente, segundo o acórdão transcrito, o interesse (público) primordial a ser tutelado diz respeito ao interesse da coletividade e não o da Administração.

III. Conclusão

Conclui-se, portanto, que a viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 15, de 2025, está diretamente condicionada ao atendimento das recomendações feitas no item II desta Orientação Técnica, sobretudo se a desafetação for, de fato, sobre bem afetado como área verde.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Volnei Moreira dos Santos". The signature is fluid and cursive, written on a light blue rectangular background.

VOLNEI MOREIRA DOS SANTOS

OAB/RS nº 26.676

Consultor Jurídico do IGAM