



Câmara Municipal de Pompéia

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA

Processo N.º 22.065

Data 26.10.97

Projeto de Lei nº 35/97

Autor Prefeito Municipal de Pompéia

Assunto Dispõe sobre desafetação de áreas do Sistema de Lazer do Núcleo Habitacional "J.K."

TRAMITAÇÃO

À Comissão de Justiça e Redação. Em 21/10/97 Diretor da Secretaria			

Resultado	Aprovado por _____ a _____ votos	Aprovado por _____ a _____ votos
	Rejeitado por _____ a _____ votos	Rejeitado por _____ a _____ votos
	Pompéia, _____ / _____ / _____	Pompéia, _____ / _____ / _____
	_____ Presidente	_____ Presidente

Autógrafo N.º

Observações: O Sr. Prefeito quer a
revisão do projeto de lei nº 35/97
para a Prefeitura de Pompéia.

Lei N.º de _____ / _____ / _____

Arquivado em _____ / _____ / _____

Diretor da Secretaria



PREFEITURA MUNICIPAL DE POMPEIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Dr. Wilson Aguiar
20.10.97

OF.GP. Nº 834/97

Pompéia, 20 de outubro de 1997

Senhor Presidente:

P.L. 35/97

Com o presente temos a honra de encaminhar a Vossa Excelência, o anexo projeto de lei que "Dispõe sobre desafetação de áreas do Sistema de Lazer do Núcleo Habitacional J.K." a fim de ser submetido à douta apreciação do ilustre plenário dessa Colenda Câmara Municipal.

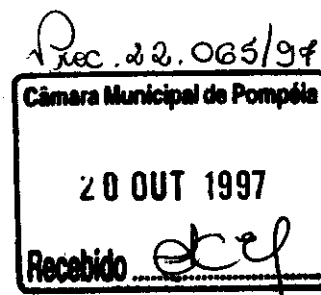
A propositura tem por objetivo desafetar áreas do Sistema de Lazer do Núcleo Habitacional J.K., ilustradas no croqui anexo, consideradas inaproveitáveis para a finalidade prevista. Com a desafetação das áreas definidas no texto legal, a administração poderá aproveitá-las para outras finalidades, dentre essas, doação a micro-empresas, que poderão abrir comércio de interesse da comunidade local.

Diante do exposto, vimos solicitar seja o presente projeto de lei apreciado e votado pelo nobre plenário, nos termos da Lei Orgânica do Município.

Aproveitamos do ensejo para renovar os protestos de elevada estima e distinta consideração.

[Handwritten Signature]
JORGE TAMURA
Prefeito Municipal

Ao Senhor
Dr. MASSAO HAYASHI
DD. Presidente da Câmara Municipal de
POMPEIA - SP





PREFEITURA MUNICIPAL DE POMPEIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PROJETO DE LEI Nº

Dispões sobre desafetação de áreas do Sistema de Lazer do Núcleo Habitacional "J.K.".

A CAMARA MUNICIPAL DE POMPEIA DECRETA:

Artigo 1º - Ficam desafetadas nos termos legais as áreas abaixo descritas, localizadas no Núcleo Habitacional "J.K.", que deixa de possuir sua destinação inicial de bem público de uso comum do povo ou de domínio público, para serem incorporados aos bens públicos patrimoniais dominicais, dentro das seguintes medidas e confrontações:-

AREA "A" - com 2.904,28 metros quadrados, cujas medidas e confrontações são as seguintes:- mede 40,00 metros confrontando com a Rua Presidente Castelo Branco; daí defletindo à direita, mede 20,00 metros confrontando com um terreno reservado à COHAB/BAURU; daí defletindo à esquerda mede 10,00 metros confrontando com o referido terreno reservado à COHAB/BAURU; daí defletindo à esquerda mede 20,00 metros confrontando ainda com o terreno reservado à COHAB/BAURU; daí defletindo à direita, mede 61,10 metros confrontando com a mencionada Rua General Castelo Branco; daí defletindo à direita, mede 75,02 metros confrontando com terras da Fazenda Jacutinga; daí defletindo à direita, mede 77,60 metros confrontando ainda com terras da Fazenda Jacutinga, fechando o perímetro;

AREA "B" - identificada sob nº 13, com 200,00 metros quadrados, cujas medidas e confrontações são as seguintes: mede 28,28 metros confrontando com a Rua Alberto Pasqualini; 20,00 metros confrontando com o lote 12; 20,00 metros confrontando com o lote 14, fechando o perímetro. Imóvel de formato triangular;

AREA "C" - situada na quadra "M", com 833,20 metros quadrados cujas medidas e confrontações são as seguintes: mede 41,36 metros confrontando com a Rua Alberto Pasqualini; daí defletindo à direita mede 40,00 metros confrontando com os lotes 5 e 8 da quadra "M"; daí defletindo à direita mede 2,80 metros confrontando com a Rua Governador Ademar de Barros; daí defletindo à direita, mede 55,55 metros confrontando com terras da Fazenda Jacutinga, fechando o perímetro;

AREA "D" - com 684,80 metros quadrados cujas medidas e confrontações são as seguintes: mede 36,35 metros confrontando com a Rua Governador Ademar de Barros; 2,75 em chanfro de esquina entre a referida Rua Governador Ademar de Barros e a Rua General Flores da Cunha; 34,10 metros confrontando com a referida Rua General Flores da Cunha; daí defletindo à direita mede 49,30 metros confrontando com terras da Fazenda Jacutinga, fechando o perímetro.

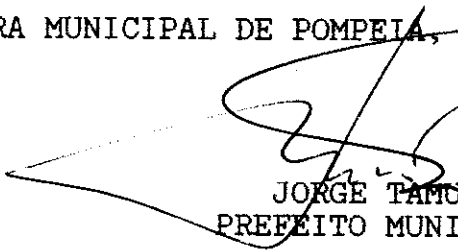


PREFEITURA MUNICIPAL DE POMPEIA
ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 2º - As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão à conta de dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Artigo 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE POMPEIA, EM 20 DE OUTUBRO DE 1997.


JORGE TAMOUZA
PREFEITO MUNICIPAL

jk

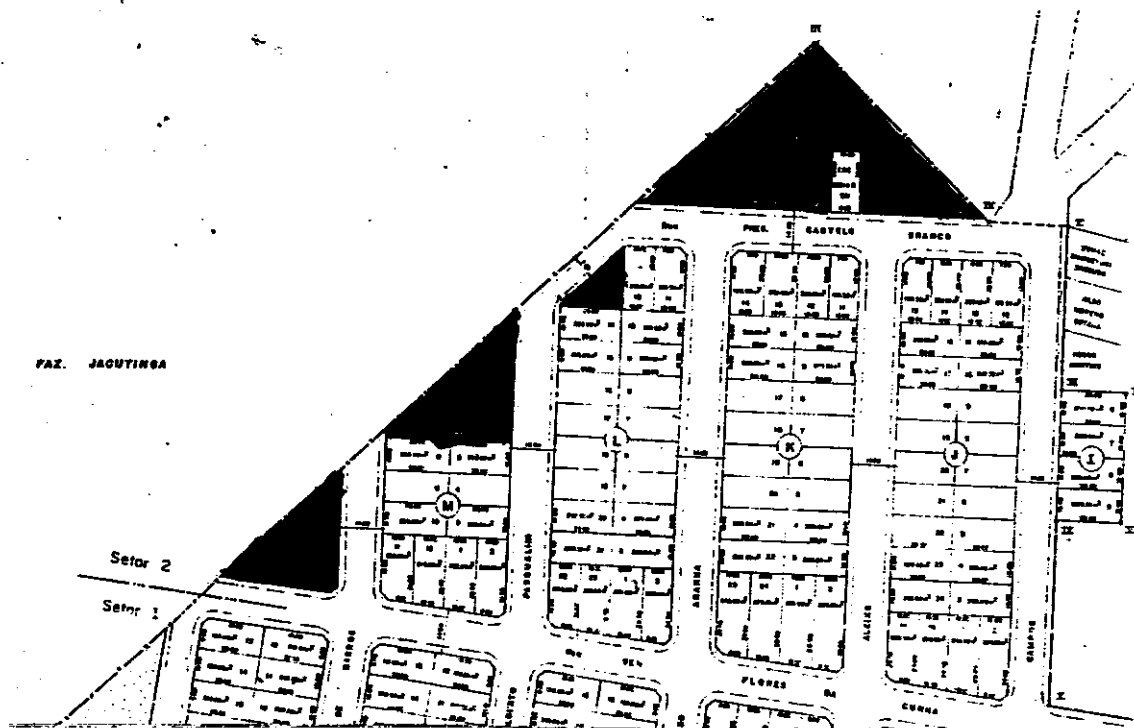


PREFEITURA MUNICIPAL DE POMPÉIA

ESTADO DE SÃO PAULO

NÚCLEO HABITACIONAL "J.K."

LOCALIZAÇÃO DAS ÁREAS DESAFETADAS





Câmara Municipal de Pompéia

Estado de São Paulo

Rua João da Costa Vieira, 584 - CEP 17580-000 - Fone (014) 452-1405 - Pompéia

PARECER

Comissão de Justiça e Constituição

Processo nº. 22.065

Projeto de LEI nº 35/97

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE POMPÉIA

Assunto: Dispõe sobre desafetação de áreas do Sistema de Lazer do Núcleo Habitacional "J.K."

O Projeto de Lei nº 35/97, de autoria do Senhor Prefeito Municipal de Pompéia, tem por objetivo desafetar áreas do Sistema de Lazer do Núcleo Habitacional "J.K." sendo encaminhado a esta Comissão de Justiça e Constituição para análise.

Embora louvável a intenção do Senhor Prefeito em querer aproveitar as áreas destinadas a lazer para outras finalidades, dentre elas a doação a microempresas que poderão abrir comércio de interesse da comunidade local, entendemos que referida desafetação não pode ser autorizada pelos motivos que passamos a expor:

A Lei Municipal nº 956, de 18 de junho de 1974, autorizou o Prefeito Municipal a desapropriar uma área de terra destinada à construção de um núcleo habitacional e seus complementos, desapropriando assim a área na qual foi construído o Núcleo Habitacional J.K., ficando alguns lotes destinados a área de lazer.

O artigo 17 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que rege o parcelamento do solo e dá outras providências, dispõe que "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..."

Conforme verificamos, a Lei que rege loteamentos proíbe alterar a destinação de algumas áreas constantes do projeto do núcleo habitacional. Mas além dessa proibição vamos encontrar também um dispositivo constitucional sobre o assunto.

A Constituição do Estado de São Paulo, artigo 180, inciso VII, dispõe que os Municípios assegurarão: VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos alterados.

Fala a Constituição do Estado em áreas institucionais. Conforme nos ensina o ilustre Hely Lopes Meirelles, "As zonas institucionais são aquelas em que se concentram determinadas instituições, tais como as *administrativas* (sede de governo e secretarias), *educacionais* (escolas e campi universitário), *recreacionais* (equipamentos de lazer), *sociais* (creches, abrigos, hospitais), *culturais* (bibliotecas, pinacotecas, museus) e outras mais que o desenvolvimento da cidade comportar." In Direito de Construir. 6a. Edição. pag. 110.



Câmara Municipal de Pompéia


Estado de São Paulo

Rua João da Costa Vieira, 584 - CEP 17580-000 - Fone (014) 452-1405 - Pompéia

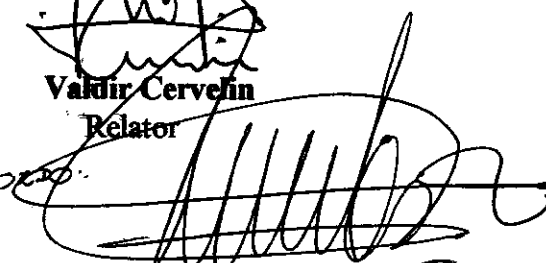


Conclui-se assim que a matéria do projeto de lei ora analisado, não encontra amparo na Constituição do Estado de São Paulo e nem na legislação pertinente.

De todo o exposto, manifestamos-nos pela sua ilegalidade e contrário a dispositivo constitucional.

Sala das Comissões, em 11 de dezembro de 1997.


Valdir Cervefin
Relator

De acordo:

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

TÍTULO VI

Da Ordem Econômica

CAPÍTULO I

Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica

Artigo 177 - O Estado estimulará a descentralização geográfica das atividades de produção de bens e serviços, visando ao desenvolvimento equilibrado das regiões.

Artigo 178 - O Estado dispensará às microempresas, às empresas de pequeno porte, aos micro e pequenos produtores rurais, assim definidos em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-los pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas, por meio de lei.

Parágrafo único - As microempresas e empresas de pequeno porte constituem categorias econômicas diferenciadas apenas quanto às atividades industriais, comerciais, de prestação de serviços e de produção rural a que se destinam.

Artigo 179 - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

CAPÍTULO II

Do Desenvolvimento Urbano

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

III - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

IV - a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública;

V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;

VI - a restrição à utilização de áreas de riscos geológicos;

VII - as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos alterados.

Artigo 181 - Lei municipal estabelecerá, em conformidade, com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

§ 1º - Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal.

§ 2º - Os Municípios observarão, quando for o caso, os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual, prevalecendo, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias.

§ 3º - Os Municípios estabelecerão, observadas as diretrizes fixadas para as regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, critérios para regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.

Artigo 182 - Incumbe ao Estado e aos Municípios promover programas de construção de moradias populares, de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Artigo 183 - Ao Estado, em consonância com seus objetivos de desenvolvimento econômico e social, cabe estabelecer, mediante lei, diretrizes para localização e integração das atividades industriais, considerando os aspectos ambientais, locais, sociais, econômicos e estratégicos, e atendendo ao melhor aproveitamento das condições naturais urbanas e de organização especial.

Parágrafo único - Competem aos Municípios, de acordo com as respectivas diretrizes de desenvolvimento urbano, a criação e a regulamentação de zonas industriais, obedecidos os critérios estabelecidos pelo Estado, mediante lei, e respeitadas as normas relacionadas ao uso e ocupação do solo e ao meio ambiente urbano e natural.

CAPÍTULO III

Da Política Agrícola, Agrária e Fundiária

Artigo 184 - Caberá ao Estado, com a cooperação dos Municípios:

I - orientar o desenvolvimento rural, mediante zoneamento agrícola inclusive;

II - propiciar o aumento da produção e da produtividade, bem como a ocupação estável do campo;

III - manter estrutura de assistência técnica e extensão rural;

IV - orientar a utilização racional de recursos naturais de forma sustentada, compatível com a preservação do meio ambiente, especialmente quanto à proteção e conservação do solo e da água;

V - manter um sistema de defesa sanitária animal e vegetal;

VI - criar sistema de inspeção e fiscalização de insumos agropecuários;

VII - criar sistema de inspeção, fiscalização, normatização, padronização e classificação de produtos de origem animal e vegetal;

VIII - manter e incentivar a pesquisa agropecuária;

legais podem ser implantados os núcleos ou pólos industriais, atribuindo-se até mesmo alguns encargos da urbanização (abertura de ruas, pavimentação, canalização etc.) às próprias indústrias interessadas, mediante compromisso com o Município, concomitante com a aquisição dos lotes. Somente nessas condições serão legítimas e amparáveis pelo Judiciário a desapropriação e a alienação de lotes aos particulares, para a formação dessas áreas industriais.⁷⁸

As zonas institucionais são aquelas em que se concentram determinadas instituições, tais como as *administrativas* (sede de governo e secretarias), *educacionais* (escolas e campi universitários), *recreacionais* (equipamentos de lazer), *sociais* (creches, hospitais), *culturais* (bibliotecas, pinacotecas, museus) e outras mais que o desenvolvimento da cidade comportar. Tais zonas exigem o correto dimensionamento dos equipamentos de cada instituição, para sua adequada localização e preservação da área conveniente, com as limitações urbanísticas pertinentes, não só para as construções institucionais como para as das zonas circundantes, a fim de compatibilizar os usos e evitar os conflitos de proximidade entre uma zona e outra. Lamentavelmente, as Prefeituras têm descuidado das zonas institucionais, omitindo-as na divisão da cidade ou tardando na sua localização, para só as estabelecerem depois que os bairros estão degradados na sua utilização mista e indiscriminada.

As zonas mistas são todas aquelas de ocupação promíscua — residência, comércio, indústria e outras — e para as quais não há indicação de utilizações específicas e excludentes pelas normas edilícias. Conseqüentemente, nessas zonas não há usos *desconformes*, pois todos são admitidos, na omissão da lei. Daí por que a Prefeitura ou o vizinho, para impedir ou fazer cessar qualquer atividade em zona mista, deverá demonstrar a sua nocividade ou prejudicialidade *anormal* ou *abusiva*, pois não pode invocar a desconformidade de uso. Em tais zonas, a *pré-ocupação* atua como agravante dos incômodos a serem suportados pelos novos vizinhos, mas nem por isso legitima o mau uso da propriedade, pois, como já advertia Baudry-Lacantinerie, nos fins do século passado, "il n'existe pas un droit de *pré-occupation*, capable de faire échec à tout action en dommages-intérêts".⁷⁹

78. TJSP. RT 499/97, acolhendo nosso parecer sobre a formação do núcleo industrial, publicado na mesma *Revista*, à p. 37.

Sobre desapropriação e venda de lotes a particulares, v. nosso artigo, "Desapropriação para urbanização", RDA 116/1, e, sobre os requisitos técnicos e urbanísticos para formação de núcleo industrial, leia-se o estudo de Harry J. Cole, "Distritos industriais — Delimitação e localização", in *O Município e o Direito Urbano*, Rio, 1974, pp. 112 e ss.

79. *Traité Théorique de Droit Civil*, V/165, Paris, 1899.

O loteamento urbano está agora regido pela Lei 6.766, de 19.12.79, que derogou os Decretos-leis 58/37 e 271/67, no que concerne à matéria por ela regulada. Assim sendo, esses decretos só subsistem nos dispositivos que regulam matéria estranha ao parcelamento do solo urbano ou para fins urbanos.

8. Loteamento

Loteamento urbano é a divisão voluntária do solo em unidades edificáveis (lotes), com abertura de vias e logradouros públicos, na forma da legislação pertinente.⁸⁰ Distingue-se do *desmembramento*, que é a simples divisão de área urbana ou urbanizável, com aproveitamento das vias públicas existentes. O loteamento e o desmembramento constituem modalidades de *parcelamento do solo*, mas apresentam características diversas: o *loteamento* é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja a sua divisão e a submete à aprovação da Prefeitura, para subseqüente inscrição no Registro Imobiliário, transferência gratuita das áreas das vias públicas e espaços livres ao Município e a alienação dos lotes aos interessados; o *desmembramento* é apenas repartição da gleba, sem atos de urbanização, e tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação etc.) como por imposição judicial (arrematação, partilha etc.), em ambos os casos sem qualquer transferência de área ao domínio público. Há ainda o *arruamento*, que é unicamente a abertura de vias de circulação na gleba, como início de urbanização, mas que, por si só, não caracteriza loteamento ou desmembramento, e tanto pode ser feito pelo proprietário, com prévia aprovação da Prefeitura e transferência gratuita das áreas das ruas ao Município, como pode ser realizado por este para interligação do seu sistema viário, caso em que deverá indenizar as faixas necessárias às vias públicas. Assim, pode haver *arruamento sem loteamento* ou *desmembramento*, mas não pode haver aquele ou este sem vias públicas, abertas anteriormente ou concomitantemente com o parcelamento da gleba.

Como procedimento ou atividade de repartição do solo urbano ou urbanizável, o *loteamento* sujeita-se a cláusulas convencionais e a normas legais de duas ordens: civis e urbanísticas. As *cláusulas convencionais* são as que constarem do memorial arquivado no Registro Imobiliário, para transcrição nas escrituras de alienação dos lotes;⁸¹ as *normas civis* são expressas na legislação federal pertinente e visam a garantir aos adquirentes de lotes a legitimidade da propriedade e a transferência do domínio ao término do pagamento do preço; as *normas urbanísticas* são as constantes da legislação municipal e objetivam assegurar ao loteamento os equipamentos e condições mínimas de habitabilidade e conforto, bem como harmonizá-lo com o Plano Diretor do Município, para a correta expansão de sua área urbana.⁸² Por isso, tratando-se de propriedade urbana, o projeto e a planta do loteamento devem ser

80. A Lei 6.766/79 provém de projeto do senador Otto Cyrillo Lehmann, com alterações do Senado que pioraram a proposição originária baseada em anteprojeto nosso e em estudos do CEPAM e da EEMPLASA.

81. V. nosso artigo "As restrições de loteamento e as leis urbanísticas supervenientes", RT 462/23 e RDA 120/479.

82. STF, RTJ 47/670.

nhado do título de propriedade e de planta do imóvel a ser desmembrado contendo:

- I — a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos;
- II — a indicação do tipo de uso predominante no local;
- III — a indicação da divisão de lotes pretendida na área.

Art. 11. Aplicam-se ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas exigidas para o loteamento, em especial o inciso II do art. 4º e o art. 5º desta Lei.

Parágrafo único. O Município, ou o Distrito Federal quando for o caso, fixará os requisitos exigíveis para a aprovação de desmembramento de lotes decorrentes de loteamento cuja destinação da área pública tenha sido inferior à mínima prevista no § 1º do art. 4º desta Lei.

CAPÍTULO V

Da aprovação do projeto de loteamento e desmembramento

Art. 12. O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

Art. 13. Caberão aos Estados o exame e a anuência prévia para a aprovação, pelos Municípios, de loteamento e desmembramento nas seguintes condições:

- I — quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;
- II — quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;
- III — quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000m².

Parágrafo único. No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de Município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

Art. 14. Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no inciso I do artigo anterior.

Art. 15. Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único. Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

Art. 16. A lei municipal definirá o número de dias em que um projeto de loteamento, uma vez apresentado com todos os seus elementos, deve ser aprovado ou rejeitado.

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, nesse caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

CAPÍTULO VI

Do registro do loteamento e desmembramento

Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 dias, sob pena de caducidade (a aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

APÊNDICE DE LEGISLAÇÃO

I — título de propriedade do imóvel;

II — histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vinte) anos, acompanhados dos respectivos comprovantes;

III — certidões negativas:

- a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;
- b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 anos;
- c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública;

IV — certidões:

- a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
- b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 anos;
- c) de ônus reais relativos ao imóvel;
- d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 anos;

V — cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução das obras exigidas por legislação municipal, que inclua, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 2 anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;

VI — exemplar do contrato-público de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;

VII — declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento, § 1º. Os períodos referidos nos incisos III, alíneas "b", "c" e "d", "h" e "i", e IV, alíneas "a", "b" e "d", tomarão por base a data do período de registro do loteamento, devendo todas elas ser extraídas em nome daqueles que, nos mencionados períodos, tenham sido titulares de direitos reais sobre o imóvel.

§ 2º. A existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a Administração, não impedirá o registro do loteamento se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes. Se o Oficial do Registro de Imóveis julgar insuficiente a comprovação feita, suscitará a dúvida perante o juiz competente.

§ 3º. A declaração a que se refere o inciso VII deste artigo não dispensará o consentimento do declarante para os atos de alienação ou promessa de alienação de lotes, ou de direitos a eles relativos, que venham a ser praticados pelo seu cônjuge.

Art. 19. Examinada a documentação e encontrada em ordem, o Oficial do Registro de Imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 dias consecutivos, podendo esse ser impugnado no prazo de 15 dias contados da data da última publicação.

§ 1º. Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. Se houver impugnação de terceiros, o Oficial do Registro de Imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 dias, sob pena de arquivamento do processo. Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para decisão.

§ 2º. Ouvido o Ministério Público no prazo de 5 dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter o interessado às vias ordinárias caso a matéria exija maior investigação.

§ 3º. Nas capitais, a publicação do edital se fará no "Diário Oficial" do Estado e num dos jornais de circulação diária. Nos demais municípios, a publicação se fará apenas num dos jornais locais, se houver, ou, não havendo, em jornal da região.

26. V., arts. 345 a 349 do CPC de 1939, mantidos pelo art. 1.218, I, do Código de Processo Civil atual, e v. adiante os arts. 19 a 24 da Lei 6.766/79 (Lei de Loteamento), que também trata da impugnação do registro do loteamento.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA

PARECERES

BEM DE USO COMUM DO POVO.

Dentre esses preceitos, era exigência que no memorial constassem as vias de comunicação e espaços livres (art. 19, alínea "c", inciso II, do Decreto-Lei supra). Atualmente, essas áreas (institucionais e de recreio) são requisitos exigidos pela legislação do parcelamento do solo - Lei federal nº 6.766/79, em seu artigo 4º, § 1º.

Dessa forma, ingressavam esses bens de uso comum do povo no patrimônio municipal, assim como o domínio sobre eles.

A classificação e o regime dos bens públicos estão disciplinados no Código Civil, em seus artigos 65 a 67, que estabelecem:

- serem públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios (art. 65, "caput");
- serem eles de uso comum do povo ou de uso especial ou dominiais, estes últimos constituídos o patrimônio disponível (art. 66);
- que tais bens só perderão a inalienabilidade nos casos que a lei prescrever (art. 67).

Trata a presente consulta de um bem pertencente ao uso comum do povo, no caso, uma praça.

Dessa forma, para atender ao objeto desta consulta (construção de creche e escola de 1º grau), necessário se faz que se desincorpore o referido bem, incluso na categoria dos bens de uso comum do povo, desafetando-o e integrando-o na categoria dos bens dominiais ou do patrimônio disponível. Para tanto, deve o Prefeito Municipal remeter ao legislativo local um projeto de lei desafetando dita área da categoria dos bens de uso comum do povo e integrando-a na de bens dominiais.

Uma vez vigente tal lei, poderá o Município proceder aos projetos por eles almejados.

* Parecer orientado pelo Técnico Sênior Diogenes Gasparini, emitido em 2 out. 1985.

* * Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito de Moji das Cruzes, Auxiliar Técnico da Gerência de Bens e Serviços da FPF-L-CEPAM.

Luiz Carlos MIGUEL * *

É legítima sua desafetação, desde que haja interesse público devidamente justificado.

CONSULTA

Consulta-nos a Encarregada do Departamento de Obras Particulares, da Prefeitura Municipal, sobre a possibilidade de da implantação de uma creche municipal e uma escola de 1º grau na área denominada "Praça", pertencente ao loteamento denominado "Vila Balan", aprovado pelo Município em 1959.

PARECER

O loteamento denominado "Vila Balan", objeto desta consulta, foi aprovado pela Prefeitura Municipal no ano de 1959, portanto na vigência do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937.

O referido Decreto não tratava de urbanismo; regulava apenas a parte civil, incidindo sobre o contrato de compra e venda a prestações, bem como continha alguns preceitos sobre a aprovação de plano de loteamento.

prestimos são sempre amparadas em lei autorizativa, sejam as operações de crédito por antecipação de receita (Lei Orçamentária), sejam as de dívida fundada que dependem de lei específica. A emissão de novos títulos para resgate de ORTE/RS, vincendas ou vencidas que envolvam o giro da dívida, de modo a não aumentar o número de títulos em circulação, está sendo feita com base na Lei nº 6.465, de 15 de dezembro de 1972, dentro dos prazos de resgate nela previstos.

As novas emissões, consideradas extraordinárias, estão respaldadas na Lei nº 7.918, de 16 de julho de 1984, dentro do limite autorizado para emissão de títulos.

Constata-se, no particular, que a emenda aditada pela Assembleia Legislativa é repetitiva das normas em vigor e que são rigorosamente observadas pela Administração Pública Estadual." (Ris. 10/11)

15. Quanto ao art. 4º, a inconstitucionalidade do peticionário reside no fato de haver o dispositivo em tela reduzido de 25% para "o máximo de 20%" da receita total estimada para 1985, o montante das operações de crédito para antecipação de receita, contrariando, no particular, o art. 67, da Constituição Federal.

16. Improcedem, todavia, as alegações do peticionário visto que o art. 67, constitucional, estabelece exigência, apenas, no sentido de que as operações de crédito para antecipação da receita autorizada no orçamento anual não excedam a quarta parte da receita total estimada para o exercício financeiro, o que não impede que aquele montante seja inferior a 25%, como fixado pelo art. 4º, da Lei nº 7.978/85.

17. Em sua obra "Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico", Geraldo Ataliba, ao tratar das limitações constitucionais às operações de crédito por antecipação de receita e, em particular, da limitação quanto ao montante, assinala haver o texto maior fixado, apenas, o limite máximo de tais operações, esclarecendo:

"De acordo com o estabelecido pelo art. 67 da Constituição Federal, estas operações de crédito — que podem, aliás, ser previstas no próprio texto da lei orçamentária (art. 60, n. 1, 2ª parte) — não podem exceder a 25% (a quarta parte) da receita total estimada para o exercício. Este é o limite quantitativo que fixa a Constituição para este tipo de operação: limite este perfeitamente coerente, razoável e natural, para o tipo de crédito a que se refere, conforme já explicado.

Não teria cabimento, justificção ou explicação que este determinado tipo de operação de crédito excedesse estes limites, porque, então, já não se contaria com o período de receita maior para cobertura do débito assim criado, porque — por mais cíclica que seja a economia, sobre que repousa a tributação de determinado Estado — esta variação perderia integralmente o caráter de normalidade." (Editora Revisita dos Tribunais, 1973, págs. 110/111)

18. Ora, se é assim, se não há limite mínimo constitucional para o montante das referidas operações, mostra-se indiscutível a conformidade do art. 4º, da Lei nº 7.978/85, do Estado do Rio Grande do Sul, ao art. 67, da Lei Maior, de forma a desautorizar a arguição de inconstitucionalidade do mesmo.

C O N C L U S ã O

19. Por todo o exposto, o parecer é pelo arquivamento do presente pedido de representação por inconstitucionalidade. Brasília, 21 de agosto de 1985. a) IDUNA E. WEINERT - PROCURADORA DA REPÚBLICA. APROVO: Publique-se. Comuniquese. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERRENCE - PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA.

VISTO:

CLAUDIO LEMOS FONTELES
Chefe de Gabinete

Cabe-nos ainda informar que para haver a referida alteração é necessário existir interesse público devidamente justificado, o que ficou claramente configurado na consulta, cabendo a responsabilidade dessa avaliação à Câmara e ao prefeito Municipal.

Sobre a legalidade da desincorporação dos bens da categoria de uso comum do povo, assim se manifestou o administrativista Diógenes Gasparini, no Parecer FPFL nº 5.941:

"As praças públicas são, antes de mais nada, bens públicos que integram o patrimônio do Município, por força da aprovação e recebimento do loteamento, inscrito ou não no Registro de Imóveis. Como bem público, não só se submete ao regime jurídico dos demais bens da mesma natureza como se subsume aos atos de administração do Executivo, guardando tal destinação até que outra lhe seja imposta, em atendimento aos interesses públicos locais. Se o interesse público devidamente justificado aconselhar a desafetação e a alienação, esses atos poderão ser concretizados sem que se possa acobimá-los de ilegais".

Fundamenta ainda a referida legitimidade a competência estabelecida no inciso V, do art. 3º, da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo - LOMSP, que assim dispõe:

"Art. 3º - 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:

.....
 V - dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens".

Com respeito à desafetação de bem público de uso comum do povo, estabelecida por lei, é ensinamento do municipalista Hely Lopes meirelles (in: Direito Administrativo Brasileiro. 3ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1975, p. 479 e seguintes) que:

"(...) uma praça ou um edifício público não pode ser alienado enquanto tiver essa destinação, mas qualquer deles poderá ser vendido, doado, ou permutado desde o momento em que seja, por lei, desafetado da destinação originária e traspassado para a categoria de 'bem dominial', isto é, do 'patrimônio disponível' da Administração" (grifamos).

Dado o exposto, concluímos que:

- o Município, por lei, poderá desafetar a praça em questão da categoria dos bens de uso comum do povo, e incluí-la entre os dominicais;
 - depois de efetuados tais procedimentos administrativos, haverá possibilidade de construção dos projetos mencionados, ou seja, creche e escola de 1º grau municipais.
- é o parecer, s.m.j.

Luiz Carlos MIGUEL * *

LOTEAMENTO *

Com o registro de parcelamento dessa espécie, passam a integrar o domínio municipal, nos termos do projeto e respectivo memorial descritivo, não só as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos, mas também as benfeitoras encontráveis nesses bens.

- * Parecer orientado pelo Técnico Sênior Diógenes Gasparini, emitido em 31 ago. 1984.
- * Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito de Moji das Cruzes, Auxiliar Técnico da Gerência de Bens e Serviços de FPFL-CEPAM.

CONSULTA

O douto Presidente da Câmara Municipal, em atenção ao requerido pelo Vereador Relator da Comissão de Justiça e Redação, remete-nos, para exame da legalidade, o Projeto de Lei nº 28/84, de autoria do Ilustre Chefe do Executivo local, que autoriza o Município a adquirir, a edificação situada em área de lazer do Núcleo Habitacional "Jardim Santa Rita", promovido pela Companhia de Habitação Popular de Campinas - COHAB - Campinas, em gleba antes pertencente ao citado, já que entende ilegal o pagamento de benfeitorias e que, uma vez registrado o parcelamento, passam a integrar o domínio municipal juntamente com as áreas públicas onde estão situadas. Sobre a inusitada situação, solicita nossa manifestação.

A consulta vem instruída com cópias dos seguintes documentos: 1 - Mensagem legislativa que capeou o referido Projeto de Lei; 2 - Ofício da COHAB-Campinas nº 0844, de 18/06/84, onde essa Companhia esclarece que a escritura de aquisição da gleba e todo o resto da documentação omitem qualquer referência à existência de uma residência em seu interior, embora essa realmente exista, estando situada em área de lazer do citado núcleo habitacional, informando que, via de regra, só interessa aquela companhia a aquisição de gleba de terra nua, podendo, quando for o caso, o vendedor promover a demolição e a remoção do material; 3 - Carta do então Prefeito, onde ele esclarece que, a seu pedido, a residência não foi demolida e que seria estudada uma forma de compensar o seu proprietário, talvez com a construção de um alamedado; 4 - Escritura Pública de Compra e Venda relativa à gleba do Núcleo Habitacional "Jardim Santa Rita", e a Companhia de Habitação Popular de Campinas - COHAB - Campinas; e 5 - Outros documentos referentes à consulta.

PARECER

O Município, como regra geral, adquire o domínio das vias e praças, dos espaços livres e das áreas destinadas à edificação de prédios públicos e dos equipamentos urbanos, por ocasião do registro do plano, nos termos do projeto é do respectivo memorial descritivo, no Cartório Imobiliário competente. É o que prescreve o artigo 4º, do Decreto-Lei federal nº 271/67 e o que estatui o art. 2º, da Lei federal nº 6.766/79, a qual dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, com a seguinte redação:

"Art. 22 - Desde a data de registro do loteamento passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo".

Não são, no entanto, só esses bens que passam para o domínio municipal. Outros bens, a exemplo das benfeitorias, por força dessa disposição legal, passam, na mesma oportunidade, a integrar o patrimônio do Município. Essa passagem ocorre por terem as benfeitorias o mesmo destino do solo em que estão implantadas, e por elas nada deve pagar o Município, que também nada paga pelas áreas em que estão implantadas. Ele adquire referidos bens por força de lei e sem qualquer ônus. Ao loteador, se não lhe interessar a transferência domínial de certas benfeitorias, cabe promover a tempo (antes do registro) o necessário para deixar nuas (sem benfeitorias) as referidas áreas, que, com o registro da urbanização, passam a integrar o domínio municipal. Se não cuidar disso a tempo, outra oportunidade não se lhe reconhece, já que o Direito não socorre os que dormem.

No caso da consulta, em princípio, não se deve reconhecer ao proprietário qualquer direito à indigitada benfeitoria, dado que não é sequer o proprietário-empendedor do Núcleo Habitacional "Jardim Santa Rita". Seus direitos domínial cessaram com a transação concretizada com a COHAB-Campinas. Se algum direito a esse respeito, pudesse ser reconhecido, tal beneficiária dita Companhia proprietária do empreendimento, não o então dono da gleba. Por outro lado, qualquer direito que sobre a mencionada residência possa ter o proprietário, esse ha de ser satisfeito pela COHAB-Campinas, não pelo Município, que nenhum negócio teve ou realizou com esse cidadão.

Apesar do exposto, se o proprietário, em juízo, provar que vendeu à COHAB-Campinas, por preço inferior, a gleba de sua propriedade, para ser compensado com a demolição e remoção do material de uma residência ali existente, e que seu intento foi obstado pela promessa do então Prefeito, conforme carta dirigida à Câmara de Vereadores, datada de 19/06/84 (doc. 3), de indenizar de algum modo o valor do material, poderá ser reconhecido o seu direito à indenização.

Em conclusão, deve ser, o Projeto de Lei nº 28/84 rejeitado. Com isso abre-se a oportunidade ao proprietário para, em processo judicial, provar seu suposto direito.

É o parecer, s.m.j.

PARECERES

ÁREA DE LAZER*

As áreas de lazer são bens públicos afetados ou consagrados a uma destinação específica, isto é, ao uso comum do povo. Quase sempre ingressam no patrimônio municipal por força de lei. É o que prescreve o art. 22, da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências", na esteira de iguais preceptivos dos Decretos-Leis federais n.ºs. 58/37 e 271/67, nestes termos:

"Art. 22 - Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edificações públicas e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo".

Fazem parte da área mínima de 35% do total da gleba e se destinam, nos termos do art. 19, do Decreto estadual de São Paulo nº 13.069/78 - que aprovou as normas técnicas especiais relativas ao saneamento ambiental nos loteamentos para fins urbanos - a espaços livres de uso público.

Integradas à categoria dos bens de uso comum do povo, dela não podem sair, salvo expressa disposição legal. Guardam, portanto, a destinação originária até que outra, segundo os interesses públicos locais, seja-lhes imposta por lei. Podem, portanto, sofrer modificações em sua qualificação jurídica, sempre que o Município desejar atender a interesses que lhe são peculiares. É a conclusão a que chegou, em bem elaborado parecer, Alfredo Buzaid (In: REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, v. 84, abr./jun., 1966, p. 325 e ss). Afirma essa autoridade que:

"II - o bem público de uso comum pode sofrer modificações em sua qualificação jurídica e tornar-se bem alienável, sempre que a Municipalidade para atender a fins urbanos, lhe retire a condição de bem de uso comum, por lei especial devidamente sancionada pelo Chefe do Executivo".

Desse sentir também é Themistocles Brandão Cavalcanti (In: Tratado de Direito Administrativo. 2ª ed., v. V, p. 32). De fato, nesta passagem, afirma esse renomado autor que os bens públicos inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis podem:

* Parecer emitido em 19 set. 1986.
** Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, Mestre e Doutor em Direito, Professor das Faculdades de Direito de São Bernardo do Campo e de Bragança Paulista, Técnico Sênior, Gerente de Bens e Serviços da FPEL-CEPAM.

Diogenes Gasparini**

Por lei, e segundo o interesse municipal, essas áreas podem perder a destinação que têm e adquirir ou não outra.

CONSULTA

O ilustre Presidente da Câmara Municipal questiona a legalidade do Projeto de Lei nº 024/86, de iniciativa do Executivo, que desafeta certa área de lazer e a integra entre os bens do patrimônio disponível do Município, e pede que sobre os aspectos de mérito, redação e constitucionalidade manifestemo-nos.

PARECER

O Código Civil não só indica os proprietários dos bens públicos como os classifica segundo a respectiva destinação. Com efeito, prescreve o art. 65 que são públicos os bens do domínio nacional, pertencentes à União, ao estado e ao Município, e, em face do critério adotado (destinação), separa-os, pelo art. 66, em: I - bens de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças; II - bens de uso especial, a exemplo dos edifícios, terrenos e equipamentos utilizados nas prestações de serviços públicos; III - bens dominicais, como os que constituem o patrimônio disponível da União, do estado e do Município.

Percebe-se, pois, que o Município é proprietário de certos bens imóveis (ruas, praças, terrenos, prédios), que compõem, juntamente com outros, seu patrimônio, e que tais bens estão integrados em uma das citadas classes. Ademais, os bens que vierem a ser adquiridos pelo Município, por qualquer dos meios admitidos pelo ordenamento jurídico (contrato, desapropriação, lei), passam não só a pertencer ao seu patrimônio como a integrar, a partir do momento em que a posse lhe é transferida e independentemente de qualquer outra determinação legal específica, uma dessas categorias.

"...perder essas qualidades inerentes à sua finalidade, por determinação legal, mas, para isso, precisam ser destacados do domínio público".

A esse respeito, para encerrar longas citações, cabe-nos trazer a manifestação de Vicente Ráo (In: O Direito e a Vida dos Direitos, v. III, p. 339), proferido nestes termos:

"Por fim, preciso é considerar-se que os bens públicos conservam sua qualificação peculiar enquanto realizam o destino correspondente à sua respectiva categoria, perdendo-a, consequentemente, quando, por determinação legal, recebem destino outro e diverso".

Conclui-se, pois, que qualquer bem público pode, por lei, ser desafetado da consagração que encerra e receber ou não outra, se para tanto aconselhar o peculiar interesse municipal. De sorte que só ao Município, através do Prefeito e da Câmara, cabe valorar esse interesse, e só a ele dizer se, quando e como utilizará seus bens. Aliás, não é outra a norma de competência estabelecida pelo inciso V, do art. 39, da Lei Orgânica dos Municípios, que assim dispõe:

"Art. 39 - 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:

.....
 V - dispor sobre administração, utilização e alienação de seus bens" (grifamos).

Por último, diga-se que essa ampla possibilidade de desafetação de qualquer área de uso comum do povo (lazer, ruas, praças) e sua integração na categoria dos bens dominicais são inferidas do item 176.2 do Provimento nº 02/83, da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. De fato, esse item prescreve:

"176.2 - É vedado o registro de qualquer título de alienação ou oneração da propriedade das áreas assim adquiridas pelo Município, sem que, previamente, seja averbada, após regular processo legislativo, a sua desafetação e esteja a transmissão autorizado por lei" (grifamos).

Não obstante toda a fundamentação expendida, diga-se que o mesmo entendimento é professado pelos nossos pretórios. A exemplo do colendo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com efeito, essa mais alta Corte da Justiça Paulista decidiu, ao julgar a Apelação Cível nº 284.512, de Campinas, do seguinte modo:

"BENS PÚBLICOS - Loteamento - Lotes destinados a praças públicas - Mudanças de destinação pela Prefeitura - Admissibilidade - Indenização pleiteada pelo loteador - Improcedência - Decisão confirmada" (In: REVISTA DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO v. 36, São Paulo, 1975, p. 6)

Conclui-se, assim, que sob esse aspecto a positura em apreço não encerra qualquer vício: é constitucional. Apesar disso, não está a Câmara de Vereadores obrigada a aprová-la, dado que não tem o Executivo, nesse sentido, qualquer direito. Ainda mais, que no caso não tem o Legislativo local como avaliar o interesse da desafetação. O Executivo, autor do Projeto, nada assegura a respeito da futura utilização, cingindo-se a dizer que: "...é devido a necessidade daquela área para outro fim e por considerar este Executivo, que tal medida não traria prejuízo aquele bairro...", o que é muito pouco, para não dizer nada.

Observe-se que, mesmo desafetada a área, essa não poderá ser alienada ou onerada. Para uma ou outra dessas finalidades há necessidade de lei e, conforme o caso, de licitação.

Por fim, diga-se que a desafetação de um dado bem público altera a sua qualificação jurídica. Com efeito, o bem deixa de integrar, por exemplo, a categoria dos de uso comum do povo e passa a pertencer a dos dominicais, sendo necessária, portanto, a averbação dessa ocorrência (art. 246, da Lei federal nº 6.015/73, que dispõe sobre os registros públicos, e item 176.2, do Provimento nº 02/83, da CGJSP).

É o parecer.

"...perder essas qualidades inerentes à sua finalidade, por determinação legal, mas, para isso, precisam ser destacados do domínio público".

A esse respeito, para encerrar longas citações, cabe-nos trazer a manifestação de Vicente Rão (In: O Direito e a Vida dos Direitos, v. III, p. 339), proferido nestes termos:

"Por fim, preciso é considerar-se que os bens públicos conservam sua qualificação peculiar enquanto realizam o destino correspondente à sua respectiva categoria, perdendo-a, consequentemente, quando, por determinação legal, recebem destino outro e diverso".

Conclui-se, pois, que qualquer bem público pode, por lei, ser desafetado da consagração que encerra e receber ou não outra, se para tanto aconselhar o peculiar interesse municipal. De sorte que só ao Município, através do Prefeito e da Câmara, cabe valorar esse interesse, e só a ele dizer se, quando e como utilizará seus bens. Aliás, não é outra a norma de competência estabelecida pelo inciso V, do art. 3º, da Lei Orgânica dos Municípios, que assim dispõe:

"Art. 3º - 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:

.....

V - dispor sobre administração, utilização e alienação de seus bens" (grifamos).

Por último, diga-se que essa ampla possibilidade de desafetação de qualquer área de uso comum do povo (lazer, ruas, praças) e sua integração na categoria dos bens dominicais são inferidas do item 176.2 do Provimento nº 02/83, da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. De fato, esse item prescreve:

"176.2 - É vedado o registro de qualquer título de alienação ou oneração da propriedade das áreas assim adquiridas pelo Município, sem que, previamente, seja averbada, após regular processo legislativo, a sua desafetação e esteja a transação autorizado por lei" (grifamos).

Não obstante toda a fundamentação expendida, diga-se que o mesmo entendimento é professado pelos nossos pretórios, a exemplo do colendo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Com efeito, essa mais alta Corte da Justiça Paulista decidiu, ao julgar a Apeiação Cível nº 284.512, de Campinas, do seguinte modo:

"BENS PÚBLICOS - Loteamento - Lotes destinados a praças públicas - Mudanças de destinação pela Prefeitura - Admissibilidade - Indenização pleiteada pelo loteador - Improcedência - Decisão confirmada" (In: REVISTA DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO v. 36, São Paulo, 1975, p. 6)

Conclui-se, assim, que sob esse aspecto a positura em apreço não encerra qualquer vício: é constitucional. Apesar disso, não está a Câmara de Vereadores obrigada a aprová-la, dado que não tem o Executivo, nesse sentido, qualquer direito. Ainda mais, que no caso não tem o Legislativo local como avaliar o interesse da desafetação. O Executivo, autor do Projeto, nada assegura a respeito da futura utilização, cingindo-se a dizer que "...é devido a necessidade daquela área para outro fim e por considerar este Executivo, que tal medida não traria prejuízo aquele bairro...", o que é muito pouco, para não dizer nada.

Observe-se que, mesmo desafetada a área, essa não poderá ser alienada ou onerada. Para uma ou outra dessas finalidades há necessidade de lei e, conforme o caso, de licitação.

Por fim, diga-se que a desafetação de um dado bem público altera a sua qualificação jurídica. Com efeito, o bem deixa de integrar, por exemplo, a categoria dos de uso comum do povo e passa a pertencer a dos dominicais, sendo necessária, portanto, a averbação dessa ocorrência (art. 246, da Lei federal nº 6.015/73, que dispõe sobre os registros públicos, e item 176.2 do Provimento nº 02/83, da CGJSP).

É o parecer.

PARECERES

ÁREA DE LAZER*

Diogenes Gasparini**

Por lei, e segundo o interesse Municipal, essas áreas podem perder a destinação que têm e adquirir ou não outra.

CONSULTA

O Ilustre Presidente da Câmara Municipal questiona a legalidade do Projeto de Lei nº 024/86, de iniciativa do Executivo, que desafeta certa área de lazer e a integra entre os bens do patrimônio disponível do Município, e pede que sobre os aspectos de mérito, redação e constitucionalidade manifestemo-nos.

PARECER

O Código Civil não só indica os proprietários dos bens públicos como os classifica segundo a respectiva destinação. Com efeito, prescreve o art. 65 que são públicos os bens do domínio nacional, pertencentes à União, ao estado e ao Município, e, em face do critério adotado (destinação), separa-os, pelo art. 66, em: I - bens de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças; II - bens de uso especial, a exemplo dos edifícios, terrenos e equipamentos utilizados nas prestações de serviços públicos; III - bens dominicais, como os que constituem o patrimônio disponível da União, do estado e do Município.

Percebe-se, pois, que o Município é proprietário de certos bens imóveis (ruas, praças, terrenos, prédios), que compõem, juntamente com outros, seu patrimônio, e que tais bens estão integrados em uma das citadas classes. Ademais, os bens que vierem a ser adquiridos pelo Município, por qualquer dos meios admitidos pelo ordenamento jurídico (contrato, desapropriação, lei), passam não só a pertencer ao seu patrimônio como a integrar, a partir do momento em que a posse lhe é transferida independentemente de qualquer outra determinação legal específica, uma dessas categorias.

As áreas de lazer são bens públicos afetados e consagrados a uma destinação específica, isto é, ao uso comum do povo. Quase sempre ingressam no patrimônio municipal por força de lei. É o que prescreve o art. 22, da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências", na esteira de iguais preceps dos Decretos-Leis federais nºs. 58/37 e 271/67, nestes termos:

"Art. 22 - Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edificações públicas e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo".

Fazem parte da área mínima de 35% do total da gleba e se destinam, nos termos do art. 19, do Decreto estadual de São Paulo nº 13.069/78 - que aprovou as normas técnicas especiais relativas ao saneamento ambiental nos loteamentos para fins urbanos - a espaços livres de uso público.

Integradas à categoria dos bens de uso comum do povo, dela não podem sair, salvo expressa disposição legal. Guardam, portanto, a destinação originária até que outra, segundo os interesses públicos locais, seja-lhes imposta por lei. Podem, portanto, sofrer modificações em sua qualificação jurídica, sempre que o Município desejar atender a interesses que lhe são peculiares. É a conclusão a que chegou, em bem elaborado parecer, Alfredo Buzaid (In: REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, v. 84, abr./jun., 1966, p. 325 e ss.). Afirma essa autoridade que:

"II - O bem público de uso comum pode sofrer modificações em sua qualificação jurídica e tornar-se bem alienável, sempre que a Municipalidade para atender a fins urbanos, lhe retire a condição de bem de uso comum, por lei especial devidamente sancionada pelo Chefe do Executivo".

Desse sentir também é Themístocles Brandão Calvanti (In: Tratado de Direito Administrativo, 2ª ed., v. V, p. 32). De fato, nesta passagem, afirma esse renomado autor que os bens públicos inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis podem:

* Parecer emitido em 19 set. 1986.

** Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, Mestre e Doutor em Direito, Professor das Faculdades de Direito de São Bernardo do Campo e de Bragança Paulista, Técnico Sênior, Gerente de Bens e Serviços da FPL-CEPAM.

Direito e, por isto mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam."

Nessa mesma linha, já é verdadeiramente clássica a manifestação de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, estampada em seus "Elementos de Direito Administrativo" (RT, São Paulo, 1984, pág. 230):

"Princípio — já averbamos alhures — é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo."

Imediatamente em seguida, ao cuidar das conseqüências decorrentes da transgressão de um princípio, o renomado mestre já aponta para a existência de uma hierarquia entre os princípios, conforme a sua situação no sistema jurídico.

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatória mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra."

Esse tema da hierarquia de princípios foi recentemente retomado e desenvolvido por TERCIO SAMPAIO FERRAZ JR. em artigo publicado no Jornal "Folha de São Paulo" (18/10/89, pág. 3), sob o título "Os

limites das Constituições estaduais', no qual apontava uma série de limitações estabelecidas pelo constituinte federal aos constituintes estaduais.

Especial destaque foi dado pelo consagrado mestre aos princípios que a própria Constituição Federal de 1988 chama de fundamentais:

"Os princípios fundamentais constituem o núcleo sensível da Constituição. Por isso, não admitem interpretações restritivas, desdobrando-se numa série de regras que disciplinam direitos, garantias e deveres fundamentais. Com base neles, o constituinte dispõe sobre importantes sanções políticas, como a intervenção da União nos Estados e destes nos municípios, bem como limita o próprio poder de reformar a Constituição."

Isto significa que os princípios fundamentais da Constituição Federal não podem ser transgredidos e devem orientar a interpretação de todos os outros princípios e de todo e qualquer preceito de hierarquia menor.

Ora, entre os princípios fundamentais da Constituição de 1988 figura no "caput" de seu art. 1.º o princípio federativo, que implica na autonomia das entidades que integram a federação, entre as quais estão os Municípios, cuja autonomia é reafirmada nos artigos 18 e 29.

A violação do princípio da autonomia municipal, em face de sua importância hierárquica, pode acarretar até mesmo a intervenção federal no Estado-membro, conforme previsto no art. 34, VII, "c", da Constituição Federal.

É absolutamente elementar que entre os atributos inerentes à autonomia do Município esta a capacidade para dispor livremente sobre os bens que integram o seu patrimônio.

Diante de todo o exposto é certo que o enunciado contido no inciso VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo corresponde a um simples preceito, e não a um princípio, extravasando, assim, a esfera de atua-

ção conferida pela Constituição Federal ao constituinte estadual no tocante à organização municipal.

Mesmo que se vislumbre aí um princípio, é absolutamente fora de qualquer dúvida que ele deve ceder diante do princípio maior que afirma a autonomia municipal.

Cabe advertir que não se está afirmando que as áreas verdes ou institucionais podem ter sua destinação livremente alterada. Não se perca de vista que tais áreas somente passaram a integrar o patrimônio municipal exatamente em função da destinação que lhes foi originariamente atribuída. Tal destinação é vinculante para a administração municipal. Porém, quando situações excepcionais emergentes indicarem a conveniência ou necessidade de utilizar de maneira diferente essas mesmas áreas, a lei municipal poderá autorizar a alteração da destinação original, a qual, (cabe repetir) por derivar de um concurso voluntário é vinculante e indisponível para a administração municipal.

Em face da Constituição Federal, portanto, mediante autorização legislativa, poderá ser eventualmente alterada a destinação original das áreas verdes ou institucionais de lotamentos, sendo desprovida de eficácia, por vício de inconstitucionalidade, a proibição taxativa constante do art. 180, VII, da Constituição do Estado de São Paulo.

Diante dessa inconstitucionalidade, para resguardar sua autonomia, pode o Município optar entre dois caminhos: a) representar ao Procurador-Geral da República solicitando a propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; b) não acatar o dispositivo em questão, assumindo o risco inerente a tal atitude, deixando para argüir a inconstitucionalidade incidentalmente, no momento de produzir sua defesa, em caso concreto em que se lhe pretenda compelir ao acatamento do dispositivo em exame.

INFORMATIVO MUNICIPALISTA

Especialmente destinado a Prefeitos, Presidentes de Câmaras, Vereadores, Secretários, Diretores de Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundações, Procuradores, Economistas, Engenheiros, Arquitetos, Contadores, Administradores, Chefes de Departamentos de Compras e a todos os que militam na área municipal.

As solicitações de espaço publicitário deverão ser encaminhadas a **PM EDITORA — PUBLICAÇÕES MUNICIPALISTAS LTDA.**, no seguinte endereço: Rua Senador Feijó, 176, 11.º andar, cj. 1.116, centro, CEP 01006, São Paulo-SP, Fone (011) 36-1969

O INFORMATIVO MUNICIPALISTA circula mensalmente em todos os Municípios Paulistas.

BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS — LOTEAMENTOS
INCONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES
ESTABELECIDAS PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL



ADILSON ABREU DALLARI

Merece especial atenção, no tocante a sua constitucionalidade, disposto no art. 180, VII, da Constituição do Estado de São Paulo, que proíbe a alteração da destinação originariamente estabelecida para as áreas verdes ou institucionais em projeto de loteamentos.

O dispositivo especificamente questionado em face da Constituição Federal, tem a seguinte redação:

“Artigo 180 — No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I — o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II — a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

III — a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

IV — a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública.

V — a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;

VI — a restrição à utilização de áreas de riscos geológicos;

VII — as áreas definidas em projeto de loteamento com áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos, alterados.”

Não obstante o assunto se refira apenas ao inciso VII, foi necessária a transcrição completa de todo o artigo para que, numa simples comparação entre todos os incisos, já que se percebe a excepcionalidade, o caráter diferente, do inciso em questão.

Todos os incisos anteriores fixam prescrições destinadas ao legislador ordinário, o qual, ao exercer sua atividade, deverá acatar o norte, o rumo, a direção ou o valor indicado, apontado ou enunciado.

Somente o inciso VII está formulado de maneira direta, estabelecendo imediatamente uma proibição, tolhendo totalmente a ação do legislador ordinário, por força de sua eficácia plena e imediata.

Além disso, somente o inciso VII se refere exclusivamente ao legislador municipal.

Com efeito, as ações voltadas para o desenvolvimento urbano tanto podem ser levadas a efeito pela autoridade municipal quanto pela autoridade estadual. Porém, esta última tem sua esfera de atuação limitada ao que extravasa o simples interesse local, por referir-se a um conjunto ou sistema de cidades, com vistas à integração funcional entre elas. É o que se depreende do disposto no parágrafo 3.º do art. 25 da Constituição Federal, cujo teor é o seguinte:

“Art 25 — ...

Parágrafo 3.º — Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Assim sendo, os valores afirmados pelos incisos I até VI valem tanto para o legislador estadual quanto para o legislador municipal, pois ambos são competentes para dispor a respeito de desenvolvimento urbano.

Já as áreas referidas no inciso VII, em exame, integram exclusivamente o patrimônio municipal, por força do disposto no art. 22 da Lei de Loteamentos (Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979), que estabelece o intuito jurídico que a doutrina identifica e denomina como “curso voluntário”:

“Art. 22 — Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros

equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.”

Em síntese, portanto, o que se deseja saber é se a Constituição Estadual poderia ter criado restrições ao Município no tocante ao uso e disposição de bens que integram o seu patrimônio imobiliário.

É certo que a Constituição Federal consagra o princípio da autonomia municipal, atribuindo ao Município inclusive a capacidade de auto-organização. Ou seja, de editar uma verdadeira Constituição Municipal, sob o “nomen juris” de Lei Orgânica do Município.

Entretanto, essa autonomia não significa uma liberdade absoluta, posto que, ao se organizar, cada Município deverá ater-se a princípios estabelecidos tanto na Constituição Federal quanto na Constituição Estadual, bem como a uma série de preceitos já elencados pelo art. 29 da Constituição Federal.

Como se nota, a Constituição Federal traz maiores condicionamentos ao Município, posto que tais restrições podem emergir tanto de princípios, quanto de simples preceitos. Já no âmbito estadual, somente os princípios da Constituição Estadual é que são de observância obrigatória pelos Municípios.

Cumprido, portanto, estabelecer a distinção entre uma coisa e outra: um preceito é uma simples e determinada regra de conduta, estabelecida em face de hipóteses perfeitamente delineadas; já o princípio é coisa bem diferente, em generalidade, eficácia e importância no sistema jurídico.

ROQUE CARRAZZA, com muito vigor e precisão, em seus “Princípios Constitucionais Tributários e Competência Tributária” (RT, São Paulo, 1986, pág. 8), apresentou a seguinte conceituação:

“Segundo nos parece, princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do

Professor Titular da Faculdade de Direito da PUC/SP.