



**Prefeitura de Jacareí**  
Gabinete do Prefeito

PROTOCOLO Nº	900	TIPO:	
DATA	14/9/18	ASS:	
<b>CAMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ</b>			

Ofício nº 439/2018 – GP

Jacareí, 14 de setembro de 2018.

A Sua Excelência, a Senhora  
Lucimar Ponciano  
Presidente da Câmara Municipal de Jacareí  
Praça dos Três Poderes, 73 - Centro  
Jacareí/SP  
CEP 12.3270-170



Assunto: Mensagem Modificativa – Projeto de Lei do Executivo nº 24/2018 – Regularização Fundiária

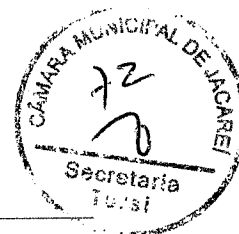
Excelentíssima Senhora Presidente,

Em virtude de recentes decisões proferidas pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, venho pelo presente apresentar Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei do Executivo nº 24/2018, que estabelece normas gerais e procedimentos para Regularização Fundiária Urbana – Reurb e Regularização Edifícia Informal – REI e dá outras providências.

Esclareço que, em que pese o referido projeto de lei ter sido elaborado sob a estrita orientação normativa da Lei Federal nº 13.465/2017, que disciplina a regularização fundiária urbana em todo o território nacional, é preciso adequá-lo ao entendimento jurisprudencial vigente, de modo a se evitar insegurança jurídica no âmbito dos programas de regularização fundiária desenvolvidos no Município.



**Prefeitura de Jacareí**  
Gabinete do Prefeito



Para conhecimento, encaminho cópia do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2207767-81.2017.8.26.0000, movido pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Prefeito e do Presidente da Câmara do Município de Caraguatatuba, no qual foram declarados inconstitucionais dispositivos da lei municipal do município que trata da mesma matéria e que, por conseguinte, fundamenta a presente mensagem modificativa.

Sendo o que cumpria informar, aproveito para renovar protestos de estima e consideração, colocando-nos à disposição para os esclarecimentos necessários.

Atenciosamente,

IZAIAS JOSÉ DE SANTANA

Prefeito do Município de Jacareí



## MENSAGEM MODIFICATIVA AO PLE Nº 24/2018

Encaminho a presente mensagem modificativa ao Projeto de Lei do Executivo nº 24/2018, que estabelece normas gerais e procedimentos para Regularização Fundiária Urbana - Reurb e Regularização Edilícia Informal - REI no Município de Jacareí e dá outras providências, em virtude de recentes decisões proferidas pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a respeito da matéria.

Em que pese o presente projeto de lei ter sido elaborado sob a estrita orientação normativa da Lei Federal nº 13.465, de 11 de junho de 2017, que disciplina a regularização fundiária urbana em todo o território nacional, entendemos que é preciso adequá-lo ao entendimento jurisprudencial vigente, de modo a se evitar insegurança jurídica no âmbito dos programas de regularização fundiária desenvolvidos em Jacareí.

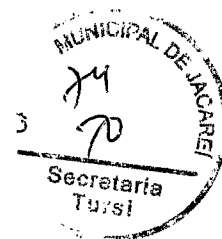
Como exemplo, citamos acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2207767-81.2017.8.26.0000, em face da Lei Municipal nº 2.337, de 19 de maio de 2017, em Caraguatatuba, a qual também dispõe sobre regularização fundiária naquele Município, a exemplo da presente propositura.

Portanto, a fim de acatar o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, solicito as seguintes modificações:

Ficam suprimidos os seguintes dispositivos: **Art. 5º, § 3º; Art. 8º, caput e parágrafo único; Art. 29; e Art. 30, caput e parágrafo único**, do Projeto de Lei Executivo nº 24/2018.



Prefeitura de Jacareí  
Gabinete do Prefeito



Reitero o meu voto de estima e consideração por essa  
Casa.

Gabinete do Prefeito, 14 de setembro de 2018.

**IZAIAS JOSÉ DE SANTANA**

**PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Registro: 2018.0000285119

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2207767-81.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, COM MODULAÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Ex.ºs. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 11 de abril de 2018

**MÁRCIO BARTOLI**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

2207767-81.2017.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Procurador-Geral de Justiça

Requeridos: Prefeito e Presidente da Câmara  
Municipal de Caraguatatuba

38.394

- I. *Ação direta de inconstitucionalidade. Questionamento (i) dos §§3º e 4º, do artigo 6º, (ii) do parágrafo único, do artigo 8º; (iii) dos §§3º e 4º, do artigo 19; e (iv) do caput e do §1º, do artigo 51, todos dispositivos da Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, do Município de Caraguatatuba, que dispõe sobre a regularização fundiária das áreas urbanas consolidadas no Município de Caraguatatuba, cria o Fundo Municipal de Regularização Fundiária Sustentável e dá outras providências correlatas.*
- II. *§§ 3º e 4º, do artigo 6º, e parágrafo único, do artigo 8º, da legislação em análise. Dispositivos que estabelecem hipóteses de isenção, ou não, do pagamento de taxas e emolumentos relativos a serviços notariais e de registro. Competência legislativa concorrente da União e dos Estados-membros. Impossibilidade de lei municipal disciplinar a matéria. Embora seja reconhecida a autonomia organizacional dos municípios, a observância dos princípios e regras previamente fixados pelo texto constitucional, tanto em âmbito estadual, como federal, é medida que se impõe ao legislador local. Inteligência dos artigos 144, da Constituição Paulista, e 236, §2º,*

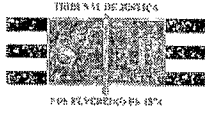


TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



*da Constituição Federal. Inconstitucionalidade constatada. Precedentes.*

- III. *Da leitura do parágrafo único, do artigo 10, da legislação combatida verifica-se que, à semelhança do que ocorre nos artigos cuja inconstitucionalidade já foi declarada neste voto, há regulamentação de matéria relacionada a custas e emolumentos oriundos da prestação de serviços notariais e de registro, medida cuja competência, repita-se, pertence à União e aos Estados. Inconstitucionalidade declarada, por arrastamento.*
- IV. *Cessão de bens públicos a particular. Autorização legislativa. Necessidade. Dispensa indevida. Violação ao artigo 19, inciso V, da Constituição Estadual. Declaração parcial de inconstitucionalidade, restrita apenas à expressão “independentemente de autorização legislativa”, contida no §3º, do artigo 19, da legislação municipal, preservando-se o restante do artigo. Precedentes deste Órgão Especial.*
- V. *Constatada, por arrastamento, a inconstitucionalidade da expressão “independentemente de autorização legislativa”, constante do §2º, do artigo 44, da lei municipal em tela. Diante da indevida dispensa de autorização legislativa para a cessão de bens públicos a particulares, em evidente afronta ao texto constitucional, também deve ser reconhecida a inconstitucionalidade de mencionado excerto do dispositivo legal, mantendo-se intacto o restante de seu texto.*
- VI. *Desafetação das áreas públicas destinadas a fins institucionais. Dispensa do respectivo procedimento administrativo através de medidas de flexibilização. Providência que, embora excepcional, é admitida pelo texto da Constituição Estadual, mediante rigoroso e estrito atendimento das exigências estabelecidas em seu artigo 180, inciso VII, §§1º e 2º. Dispositivo questionado que instituiu requisitos diversos e mais brandos, em dissonância com a disciplina constitucional. Inadmissibilidade. Inconstitucionalidade do §4º, do artigo 19, da lei municipal*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

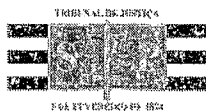


*declarada.*

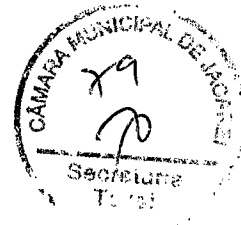
- VII. Contribuição de melhoria. Fato gerador. Valorização do imóvel do qual o contribuinte é proprietário, decorrente de obra pública. Impossibilidade de se estabelecer como fato gerador a simples realização de obra pública, com a consequente repartição das despesas correspondentes entre os proprietários de imóveis circunvizinhos. Desvirtuação do tributo. Precedentes do STF e deste Colegiado. Infringência aos artigos 160, inciso III, da Constituição Paulista, e 145, inciso III, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade do artigo 51, caput e §1º, da Lei Municipal nº 2.337/2017, do Município de Caraguatatuba.*
- VIII. Pedido julgado parcialmente procedente, com modulação, nos termos do voto.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça, na qual se impugnam (i) os §§3º e 4º, do artigo 6º, (ii) o parágrafo único, do artigo 8º; (iii) os §§3º e 4º do artigo 19; e (iv) o caput e o §1º, do artigo 51, todos dispositivos da Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, do Município de Caraguatatuba. Alega o autor a ocorrência de violação à repartição constitucional de competências pelos §§ 3º e 4º, do artigo 6º, da legislação impugnada, na medida em que não é permitido ao ente municipal legislar sobre custas e emolumentos



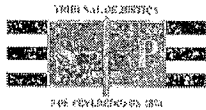


TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



relativos aos serviços notariais e de registro, de acordo com o artigo 236, §2º, da Constituição Federal. Com relação ao §3º, do artigo 19, do diploma combatido, destaca a incompatibilidade de referido dispositivo com os artigos 5º, 19, inciso V, e 144, todos da Constituição Estadual, uma vez que a cessão de bens públicos é ato dependente de autorização legislativa. Sustenta, ainda, a inconstitucionalidade do §4º, do artigo 19, da lei vertente, em clara violação ao artigo 180, inciso VII, §§1º e 2º, da Constituição Estadual, ante a inobservância da disciplina constitucional relacionada ao procedimento de desafetação das áreas públicas ocupadas por núcleos habitacionais compostos, majoritariamente, por população de baixa renda. Questiona, por fim, a validade do artigo 51, da lei municipal vergastada, pois a instituição da contribuição de melhoria nela prevista está relacionada ao custeio de possíveis despesas com as quais a administração pública arcará em razão do projeto de regularização fundiária proposto, e não à valorização dos imóveis localizados na região em que forem executadas as obras públicas a ele concernentes, em contraste com as disposições do artigo 160, inciso III, da Constituição Estadual.

A liminar foi deferida pelo E. Desembargador  
Silveira Paulilo que, em substituição a este relator, determinou a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



suspensão da eficácia dos dispositivos questionados (cf. despacho de fls. 198/199).

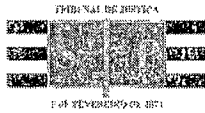
O Prefeito Municipal de Caraguatatuba prestou informações às fls. 212/222, apresentando argumentos favoráveis à constitucionalidade dos dispositivos combatidos. Pleiteou a improcedência do pedido da inicial, e, subsidiariamente, a concessão de efeito *ex nunc* a eventual declaração de inconstitucionalidade.

A Câmara Municipal de Caraguatatuba prestou informações às fls. 226/229, tendo apresentado documentos (fls. 231/281).

O Procurador Geral do Estado manifestou-se, destacando a inconstitucionalidade dos dispositivos da lei municipal que disciplinam custas e emolumentos relativos a atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Aduziu, neste sentido, que os §§ 3º e 4º, do artigo 6º, e o parágrafo único, do artigo 8º, ambos da Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, são inconstitucionais por ofensa ao artigo 144, da Constituição Paulista (cf. fls. 283/287).

Manifestou-se, novamente, a Procuradoria-Geral de Justiça, refutando os argumentos apresentados pelas autoridades municipais e reiterando os termos da petição inicial (cf. fls. 290/303).

2. Os dispositivos impugnados na presente ação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



direta possuem a seguinte redação e se encontram destacados:

*"(...) Art. 6º. A Regularização Fundiária de Interesse Social é a regularização de núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que houver:*

*I - ocupação da área da forma mansa, pacífica e duradoura há, pelo menos, 05 (cinco) anos, até a data da Medida Provisória nº759, de 22 de dezembro de 2016, possuir renda de até 05 (cinco) salários mínimos nacional ou a renda per capita de até meio salário mínimo nacional, não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural;*

*II - o imóvel esteja localizado em áreas designadas ZEIS, pelo Plano Diretor vigente, bem como a área urbana instituída pela Divisão de Regularização Fundiária como AEIS ou ainda aquelas definidas por outra Lei Municipal;*

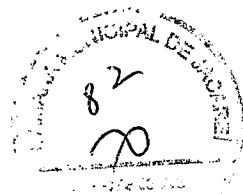
*III - áreas pertencentes ao Patrimônio Público do Município, declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.*

*"(...)*

**§3º Para fins de registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) do projeto de regularização fundiária,**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



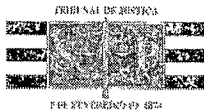
*para abertura de matrícula individual de cada unidade imobiliária, haverá isenção de custas e emolumentos, sendo que a obrigação referente a obras de infraestrutura básica caberá ao Poder Público Municipal.*

*§4º Será isenta de custas e de emolumentos a primeira averbação de construção residencial de até 70 m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados), desde que o beneficiário apresente projeto desenvolvido por profissional habilitado com laudo de habitabilidade, conforme a MP 759/16, aprovado por órgão devidamente habilitado a ser regulamentado por Decreto.*

*(...)*

*Art. 8º. A regularização Fundiária de Interesse Específico dependerá da análise e da aprovação pela Divisão de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação, que dará prosseguimento ao procedimento após emitidas as licenças urbanísticas e ambientais, quando necessárias, sendo processadas nos termos da presente lei e alterações posteriores.*

*Parágrafo único. Para fins de registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) do projeto de regularização fundiária com abertura de matrícula de cada unidade imobiliária, não haverá isenção de custas e emolumentos, sendo que a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



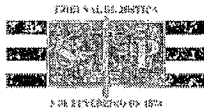
***obrigação referente a obras de infraestrutura poderá ser compartilhada com o Poder Público.***

(...)

*Art. 19. Na análise do processo de regularização fundiária devem ser considerados os aspectos físico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico, de forma integrada e simultânea, bem como as propostas de intervenção, alternativa de soluções para o atendimento das demandas por equipamentos públicos e comunitários, hierarquização das etapas das intervenções urbanísticas e ambientais, mediante cronograma de execução das obras necessárias e estimativa preliminar de custos.*

(...)

***§3º. Poderá dar-se independentemente de autorização legislativa, a cessão onerosa ou gratuita de área pública ocupada para uso não residencial e que não seja passível de titulação de acordo com os critérios estabelecidos pela presente lei, onde a atividade seja considerada como de interesse local, podendo também ser enquadradas nos mesmos critérios as entidades religiosas, entidades assistenciais, beneficentes, culturais, esportivas, filantrópicas, recreativas, representativas de bairros, associações ou similares,***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



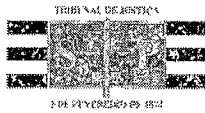
*formalmente constituídas, que prestem serviços relevantes ao Município.*

*§4º. Fica dispensado o procedimento de desafetação das áreas públicas destinadas para fins institucionais, mediante flexibilização administrativa dos parâmetros urbanísticos para os núcleos urbanos informais consolidados até a aprovação da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, sendo consideradas áreas públicas aquelas determinadas no projeto de regularização fundiária conforme a proposta aprovada pela Divisão de Regularização Fundiária.*

*(...)*

*Art. 51. As importâncias eventualmente despendidas pelo Município para a execução dos procedimentos de regularização fundiária sustentável de cunho misto, bem como as despesas realizadas em áreas particulares, onde se preveja concomitância de interesse social, se as obras necessárias forem executadas pela administração pública, os ônus poderão ser compartilhados a título de contribuição de melhoria.*

*§1º Os valores previstos no caput deste artigo serão apurados pelos órgãos ou empresa responsáveis pela*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



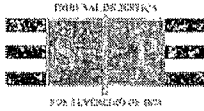
*execução dos serviços e encaminhados à Secretaria Municipal de Habitação e Divisão de Regularização Fundiária, que encaminhará as informações à Secretaria Municipal de Fazenda, para a notificação do devedor e, se necessário, inscrição em dívida ativa e posterior cobrança judicial, nos termos da legislação vigente. (...)."*

**3. O pedido da presente ação deve ser julgado parcialmente procedente.**

Inicialmente, consigne-se ser o caso de se reconhecer a incompatibilidade dos §§ 3º e 4º, do artigo 6º, e do parágrafo único, do artigo 8º, todos dispositivos da legislação impugnada, com as disposições constitucionais que tratam da matéria.

Isso porque, embora o artigo 144, da Constituição do Estado de São Paulo, estabeleça que os Municípios, gozando de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, poderão se auto-organizar por lei orgânica, este mesmo dispositivo, em contrapartida, impõe a observância dos princípios e regras previamente fixados pelo texto constitucional, tanto em âmbito estadual, como federal.

Em consonância com o regramento



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

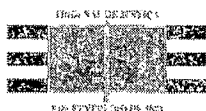


constitucional, situa-se a doutrina de Roque Antonio Carrazza que, em estudo sobre o "*conteúdo da 'autonomia municipal'*", traz os seguintes ensinamentos: "*(...) parece correto sustentar que a autonomia municipal, sob a óptica do Direito, é a faculdade que a pessoa política Município tem de, dentro do círculo de competência pré-traçado pela Constituição, organizar, sem interferências, seu governo e estabelecer, sponte própria, suas normas jurídicas. (...) Este último aspecto ganha particular relevo, para que bem se caracterize a autonomia jurídica do Município. Com efeito, como apregoava Laband, a autonomia, debaixo de um ângulo técnico-jurídico, encerra, em sua maior expressão, sempre, uma faculdade legislativa, que supõe aptidão de estabelecer, por direito próprio (e não por delegação), regras obrigatórias. Esta faculdade não é evidentemente, soberana, porque deve manter-se nos limites (extensos, no caso) que a Constituição impôs a seu regular exercício.*"<sup>1</sup>

Conclui-se, portanto, que a Procuradoria-Geral de Justiça tem razão ao afirmar que a norma em análise deve se adequar, formal e materialmente, às disposições da Constituição Federal, no caso em tela, especificamente, ao regramento de seu

<sup>1</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29ª edição, revista, ampliada e atualizada. Malheiro Editores: São Paulo. Páginas 189/190. Destacaço.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



artigo 236, §2º, redigido com o seguinte teor:

*"Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. (...)*

**§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.<sup>2º</sup>**

Consigne-se que a legislação federal a que se refere o dispositivo constitucional transcrito trata-se da Lei nº 10.169/2000, que *"regula o §2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro"*. Já no caput de seu artigo 1º, mencionado diploma preconiza que **"Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei."**

A Lei Federal nº13.465/2017, a seu turno, traz no §1º, de seu artigo 13, um rol em que se encontram elencados os atos registrais relacionados aos projetos de regularização urbana "Reurb", que serão isentos de custas e emolumentos.

Ademais, tal como ressaltado pelo Procurador

<sup>2</sup> Dispositivo legal destacado.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Geral do Estado de São Paulo, o artigo 236, §2º, da Constituição Federal, se encontra regulamentado pela Lei nº 11.331/2002 no âmbito estadual, diploma que, observando as normas federais sobre o tema, trata da fixação dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro no estado de São Paulo.

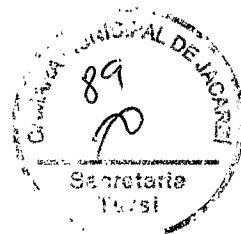
Pontue-se, ainda, que o Supremo Tribunal Federal possui consolidada jurisprudência no sentido de que, de acordo com as disposições dos artigos 24, inciso IV, §§ 2º e 3º e 236, §2º, da Constituição Federal, no que concerne ao estabelecimento de taxas e emolumentos relacionados aos serviços notariais e de registros, existe competência legislativa concorrente apenas entre a União e os Estados-membros, restando claro que àquela compete promover a edição de normas de caráter geral, enquanto a estes incumbe legislar de maneira complementar<sup>3</sup>.

Completando este raciocínio, Carrazza traz interessante ponderação a respeito da interdependência entre a

<sup>3</sup> Neste sentido, cita-se: "CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CUSTAS E EMOLUMENTOS. LEI ESTADUAL QUE CONCEDE ISENÇÃO: CONSTITUCIONALIDADE. Lei 12.461, de 7.4.97, do Estado de Minas Gerais. I.- Custas e emolumentos são espécies tributárias, classificando-se como taxas. Precedentes do STF. II.- À União, ao Estado-membro e ao Distrito Federal é conferida competência para legislar concorrentemente sobre custas dos serviços forenses, restringindo-se a competência da União, no âmbito dessa legislação concorrente, ao estabelecimento de normas gerais, certo que, inexistindo tais normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (C.F., art. 24, IV, §§ 1º e 3º). III.- Constitucionalidade da Lei 12.461/97, do Estado de Minas Gerais, que isenta entidades beneficentes de assistência social do pagamento de emolumentos. IV.- Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF, ADI 1624, Relator: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2003). Na mesma direção: ADI 1709, Relator: Min. Mauricio Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 10/02/2000.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

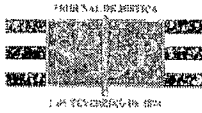


competência para a instituição de tributos e a competência para isentar determinados agentes de seu pagamento. Confira-se: "(...) em princípio, as isenções tributárias são autonômicas, vale dizer, promanam da mesma pessoa política titular da competência para criar o tributo. São, em angusta síntese, isenções de tributos de competência própria (em contraposição às isenções heterônomas, isto é isenções de tributos de competência alheia). Aliás, a própria CF encarregou-se de afastar dúvidas sobre este assunto, ao estatuir, em seu art. 151, III: 'É vedado à União: (...) instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.'. Este versículo da Lei Suprema aplica-se, por extensão, às demais pessoas políticas (os Estados, os Municípios e o Distrito Federal). Realmente, não faria sentido jurídico que só a União estivesse impedida de isentar tributos da competência de outras pessoas políticas. Na medida em que, juridicamente, as pessoas políticas são isônomas, este impedimento tolhe a todas. (...) Isto fez com que Souto Maior Borges, baseado em Sainz de Bujandam proclamasse que 'o poder de isentar é o próprio poder de tributar visto ao inverso'.<sup>4º</sup>

Inviável, dessa forma, admitir-se que lei municipal

passa a disciplinar matéria que, além de já regulamentada pela União

<sup>4</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29ª edição, revista, ampliada e atualizada. Malheiro Editores: São Paulo. Páginas 1.002. Destacado.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



e pelo Estado, se encontra fora do de sua competência legislativa estabelecida pela Constituição Federal, sendo irrelevante aferir-se, por este motivo, se seu conteúdo adequa-se, ou não, à disciplina geral sobre a matéria.

Por tais razões, torna-se evidente o vício de inconstitucionalidade a afetar os §§ 3º e 4º, do artigo 6º, e o parágrafo único, do artigo 3º, todos dispositivos da Lei nº 2.337/2017, do Município de Caraguatatuba, em razão da infringência aos artigos 144, da Constituição Paulista, e 236, §2º, da Constituição Federal.

4. Com base neste entendimento, cumpre destacar que, mesmo diante da ausência de questionamento da Procuradoria-Geral de Justiça quanto este dispositivo, o parágrafo único, do artigo 10, da Lei nº 2.337/2017, do Município de Caraguatatuba, também deve ser declarado inconstitucional.

Mencionado artigo é redigido da seguinte maneira:

*"Art. 10. A regularização Fundiária Mista dependerá da análise e da aprovação do projeto pela Divisão de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação, em conformidade com a presente lei.*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

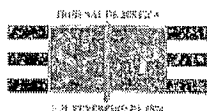


**Parágrafo único. Para fins de registro no CRI do projeto de regularização fundiária com abertura de matriculada de cada unidade imobiliária, a isenção e custas e emolumentos caberá apenas às regularizações de interesse social, sendo que a obrigação referente a obras de infraestrutura básica poderá ser compartilhada com o Poder Público Municipal.”**

Depreende-se da leitura do dispositivo citado que, à semelhança do que ocorre nos artigos cuja inconstitucionalidade já foi verificada, seu parágrafo único regulamenta matéria relativa a custas e emolumentos oriundos de serviços notariais e de registro, medida, como assentado, de competência privativa da União e dos Estados. De rigor, portanto, a declaração de sua inconstitucionalidade, por arrastamento.

5. No tocante à afronta ao artigo 19, inciso V, da Constituição Estadual pelo artigo 19, §3º, da Lei nº 2.337/2017, do Município de Caraguatatuba, o pedido de declaração de inconstitucionalidade, por outro lado, deve ser parcialmente acolhido.

Com efeito, a atual redação do dispositivo impugnado viola disposição expressa da Constituição Paulista ao



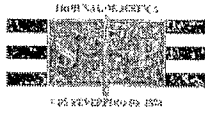
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



determinar que **"Poderá dar-se independentemente da autorização legislativa, a cessão onerosa ou gratuita de área pública ocupada para uso não residencial e que não seja passível de titulação de acordo com os critérios estabelecidos pela presente lei, onde a atividade seja considerada como de interesse local, podendo também ser enquadradas nos mesmos critérios as entidades religiosas, entidades assistenciais, beneficentes, culturais, esportivas, filantrópicas, recreativas, representativas de bairros, associações ou similares, formalmente constituídas, que prestem serviços relevantes ao Município"**.

Isso porque, em seu artigo 19, inciso V, a Carta Estadual estabelece competir à Assembleia Legislativa, com a correspondente sanção do Chefe do Poder Executivo, disciplinar a **"autorização para cessão ou para concessão de uso de bens imóveis do Estado para particulares, dispensado o consentimento nos casos de permissão e autorização de uso, outorgada a título precário, para atendimento de sua destinação específica."**

A respeito do instituto da cessão de uso de bem público e de sua **atípica** utilização com relação a agentes que não integrem a Administração Pública, **Ely Lopes Meirelles** escreve que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



*"(...) Realmente, a cessão de uso é categoria específica própria para o traspasse da posse um bem público para outra entidade ou órgão público da mesma entidade que dele tenha necessidade e se proponha a emprega-lo nas condições convencionadas com a Administração cedente. Entretanto, a cessão de uso vem sendo desvirtuada, para a transferência de bens públicos a entes não administrativos e até para particulares. A cessão de uso entre órgãos da mesma entidade como, por exemplo, entre Secretarias do mesmo Município não exige autorização legislativa e se faz por simples termo e anotação cadastral, pois é ato ordinário de administração através do qual o Executivo distribui seus bens entre suas repartições para o melhor atendimento do serviço. Quando, porém, a cessão é para outra entidade, necessária se torna lei autorizativa da Câmara para legitimar essa transferência de posse (não de domínio) do bem municipal e estabelecer as condições em que o prefeito pode fazê-la. Em qualquer hipótese, a cessão de uso é ato administrativo interno, que não opera a transferência da propriedade, e por isso mesmo dispensa registros externos."<sup>5</sup>.*

Ressalta-se, ainda, o descabimento dos

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17ª Edição, atualizada por Adilson Abreu Dallari. Malheiros Editores: São Paulo, 2013. Página 331.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



argumentos levantados pelo Presidente da Câmara e pelo Prefeito Municipal, no sentido de que o artigo em questão apresentaria simetria com a lei federal que disciplina a matéria, sobretudo porque o parâmetro de controle utilizado na presente ação é a própria Constituição do Estado de São Paulo e não a norma federal invocada pelos integrantes do polo passivo para sustentar a validade das disposições da lei municipal.

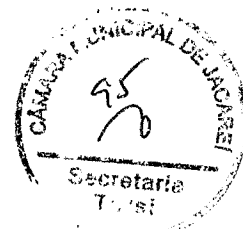
Por oportuno, cita-se precedente deste Órgão Especial em que semelhante questão foi decidida: *"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Propositura que combate a Lei nº 4.438/1993 do Município de Sorocaba, que disciplinou os loteamentos fechados na localidade. Inconstitucionalidade reconhecida exclusivamente quanto ao artigo 7º, em sua atual redação, porque dispensou edição de lei para a concessão de uso privativo de bens públicos. Ação parcialmente procedente, com modulação."* (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2053612-28.2014.8.26.0000; Relator: Arantes Theodoro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 01/10/2014; Data de Registro: 09/10/2014).

Ressalva-se que embora o julgado acima tenha examinado diploma legal que, impropriamente, dispensou a





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



autorização legislativa para a concessão de uso de bens públicos a particular, a decisão nele exarada pode ser utilizada como referência para o caso em tela, pois, apesar da diferença fática constatada com relação à hipótese destes autos, o dispositivo da Constituição Estadual violado artigo 19, inciso V, trata da exigência de autorização legislativa tanto para a cessão como para a concessão de bens imóveis públicos a particulares, não atendida nos dois casos.

Salienta-se, por fim, que a presente declaração de inconstitucionalidade deverá se restringir à expressão linguística que contamina o conteúdo do dispositivo em análise, ou seja, se limitará a excluir do texto legal apenas suas determinações que confrontam a Constituição Estadual.

Diante disso, com o intuito de se preservar o restante do artigo combatido válido e aplicável, caso atendidas as exigências constitucionais citadas, esta declaração de inconstitucionalidade aterá apenas à expressão "independentemente de autorização legislativa" contida no artigo 19, §3º, da legislação em análise, ante seu inegável contraste com o artigo 19, inciso V, da Constituição do Estado de São Paulo, mantendo-se intacto o restante de referido dispositivo legal.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

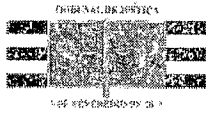


6. Ainda neste ponto, a despeito da ausência de questionamento do autor, deve-se declarar, por arrastamento, a inconstitucionalidade da expressão "independentemente de autorização legislativa" constante do §2º, do artigo 44, da lei vertente.

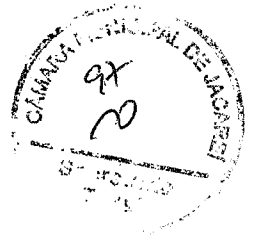
Referido dispositivo determina que *"Poderá dar-se independentemente de autorização legislativa, a cessão onerosa ou gratuita da área pública ocupada para uso não residencial e que não seja passível de titulação de acordo com os critérios estabelecidos pela presente lei, onde a atividade seja considerada como de interesse local."*

Com efeito, a expressão contida neste parágrafo da lei municipal é idêntica àquela constante do §3º, do artigo 19, cuja inconstitucionalidade se reconhece por força do presente acórdão. Assim, diante da indevida dispensa de autorização legislativa para a cessão de bens públicos a particulares, em evidente afronta ao texto constitucional, também deve ser reconhecida sua inconstitucionalidade, preservando-se o restante do dispositivo.

7. Quanto à alegada mácula ao artigo 180, inciso VII, e §§ 1º e 2º, da Constituição Estadual, observa-se que, muito



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

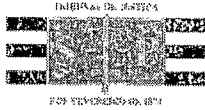


embora a redação do artigo 19, § 4º, da lei municipal em análise encontre parcial correspondência no regramento do artigo 71, da Lei Federal nº 13.465/17, suas disposições apresentam inegável contraste em face do texto constitucional, motivo pelo qual é medida de rigor declarar-se a inconstitucionalidade do dispositivo questionado.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, *"Afetação e desafetação são os fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração das finalidades do bem público. Se o bem está afetado e passa a desafetado do fim público, ocorre a desafetação; se, ao revés, um bem desativado passar a ter alguma utilização pública, poderá dizer-se que ocorreu a afetação. Dessa maneira, pode-se conceituar a afetação como sendo o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração. E a desafetação é o inverso: é o fato administrativo pelo qual um bem público, deixando de servir à finalidade pública anterior. Em tal situação, como já se afirmou corretamente, a desafetação traz implícita a faculdade de alienação do bem."*<sup>6</sup>

Partindo-se deste conceito, constata-se que, ao

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. Página 1215.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



estabelecer a dispensa do procedimento de desafetação das áreas destinadas a fins institucionais através da adoção de medidas de flexibilização administrativa. o legislador local determinou que tal regra seria aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados "até a aprovação da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016".

O artigo 180, da Constituição Paulista, em contraponto, possui a seguinte redação, transcrevendo-se apenas os trechos apontados como violados pela Procuradoria-Geral de Justiça:

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

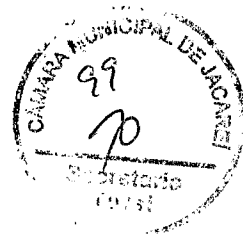
*(...)*

*VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização de:*

*a) loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social destinados à população de baixa*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



renda, e cuja situação esteja consolidada, ou seja, de difícil reversão;

b) equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento;

c) imóveis ocupados por organizações religiosas para suas atividades finalísticas.

**§1º - As exceções contempladas nas alíneas "a" e "b" do inciso VII deste artigo serão admitidas desde que a situação das áreas objeto de regularização esteja consolidada até dezembro de 2004, e mediante a realização de compensação, que se dará com a disponibilização de outras áreas livres ou que contenham equipamentos públicos já implantados nas proximidades das áreas objeto de compensação.**

**§2º - A compensação de que trata o parágrafo anterior poderá ser dispensada, por ato fundamentado da autoridade municipal competente, desde que nas proximidades da área pública cuja destinação será alterada existam outras áreas públicas que atendam as necessidades da população."**

Da leitura conjugada do dispositivo combatido e das disposições constitucionais sobre a matéria, verifica-se que, tal



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

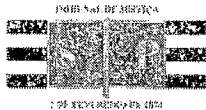


como destacado pelo autor, no que diz respeito à dispensa do procedimento de desafetação das áreas públicas eventualmente ocupadas por núcleos habitacionais compostos por população de baixa renda, a redação legal instituiu requisitos diversos e mais brandos do que aqueles previstos no texto constitucional.

De fato, o dispositivo questionado determina que a dispensa de desafetação seria cabível nas áreas públicas ocupadas por núcleos urbanos informais cuja situação já estivesse consolidada até a aprovação da Medida Provisória nº 759/2016, convertida em lei apenas em 08 de setembro de 2017, sem estabelecer qualquer outra exigência.

No entanto, a Constituição Estadual estabelece que, para fins de dispensa do procedimento de desafetação, as áreas ocupadas pelos núcleos urbanos informais constituídos, predominantemente, por população de baixa renda devem estar consolidadas **até dezembro de 2004**, e, além disso, impõe a adoção de **medidas compensatórias**.

De acordo com a jurisprudência deste Colegiado, a desafetação de bens imóveis públicos é medida de cunho excepcional, de modo que, apesar de plenamente admitida pelo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



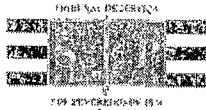
ordenamento, as regras constitucionais autorizativas a seu respeito devem ser rigorosamente observadas pelo legislador local, não comportando indevidas modificações<sup>7</sup>.

Nítida, portanto, a violação à regra do artigo 180, inciso VII, §§ 1º e 2º, da Constituição Estadual, impondo-se a declaração de inconstitucionalidade do §4º, do artigo 19, da Lei Municipal em tela.

8. Por fim, deve-se declarar a inconstitucionalidade do artigo 51, *caput* e §1º, da legislação municipal, uma vez que referido dispositivo instituiu a contribuição de melhoria baseando-se, exclusivamente, na repartição de possíveis gastos da administração pública com a realização de obras relacionadas ao projeto de regularização fundiária municipal proposto, e não na valorização imobiliária decorrente da realização das respectivas obras públicas, fato que denota sua contrariedade ao texto constitucional.

Nestes termos, a doutrina de **Hugo de Brito Machado** traz as seguintes considerações a respeito do fato gerador e das funções de referido tributo: "**O fato gerador da contribuição**

<sup>7</sup> Neste sentido, confira-se: TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2120132-62.2017.8.26.0000; Relator: Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 08/11/2017; TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9051623-72.2008.8.26.0000; Relator: Mário Devienne Ferraz; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 05/11/2008;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

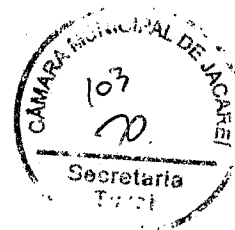


de melhoria é a valorização do imóvel do qual o contribuinte é proprietário, ou enfiteuta, desde que essa valorização seja decorrente de obra pública. Prevalece, no direito brasileiro, o critério do benefício. Não é a realização de obra pública que gera a obrigação de pagar contribuição de melhoria. Essa obrigação só nasce se da obra pública decorrer valorização, isto é, se da obra pública decorrer aumento do valor imóvel do contribuinte. (...) Não é razoável contribuição de melhoria se não há melhoria alguma. E não se trata, como poderia parecer aos menos informados, de simples questão terminológica. (...) A contribuição de melhoria é precisamente o instrumento adequado para que o proprietário do imóvel reponha, em favor da coletividade, no Tesouro Público o que foi por este gasto na obra, na medida, tanto quanto possível exata, do incremento de valor auferido. É indubitosa, portanto, a impossibilidade jurídica de contribuição de melhoria sem valorização imobiliária. Um tributo que com este nome seja instituído e cobrado independentemente de melhoria no imóvel do contribuinte será verdadeiro imposto, e, assim, salvo o exercício da competência residual, com as limitações a ela inerentes, será inconstitucional. O fato gerador da contribuição da melhoria há de ser sempre a valorização do imóvel em decorrência de obra





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

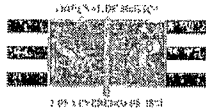


pública.<sup>8</sup>

O Supremo Tribunal Federal e este Órgão Especial possuem jurisprudência pacífica com semelhante entendimento. A título exemplificativo, invocam-se os seguintes precedentes: "DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA DECORRENTE DE OBRA PÚBLICA. FATO GERADOR: QUANTUM DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA. CARÁTER PROTTELATÓRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. 1. Esta Corte consolidou o entendimento no sentido de que a contribuição de melhoria incide sobre o quantum da valorização imobiliária. Precedentes. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.". (STF, RE 982415 AgR, Relator: Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 11/11/2016).

"CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. FATO GERADOR: QUANTUM DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA. PRECEDENTES. 1. Esta Corte consolidou o

<sup>8</sup> MACHADO, Hugo Brito de. Curso de Direito Tributário. 34ª Edição. Malheiros Editores: São Paulo. Páginas 450/452



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

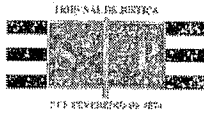


entendimento no sentido de que a contribuição de melhoria incide sobre o quantum da valorização imobiliária. Precedentes.

2. Agravo regimental improvido.” (STF, AI 694836 AgR, Relatora: Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, julgado em 24/11/2009).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade - Artigos 294 a 302 da Lei Municipal nº 2.244/1990, do Município de Sumaré - Instituição e disciplina da contribuição de melhoria - Ofensa ao artigo 160, III, da Constituição do Estado de São Paulo - Inviável opção legislativa de eleger, ao invés da valorização imobiliária, apenas o custo da obra como base de cálculo do tributo, desprezando a única circunstância que autorizaria a tributação conforme os preceitos constitucionais, que reproduzem as diretrizes do artigo 145, III, da Constituição Federal - Ação procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0000221-03.2011.8.26.0000; Relator: José Reynaldo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 24/08/2011).

Pontue-se, finalmente, não prevalecer o argumento veiculado pelo Prefeito Municipal no sentido de que “apesar de a redação da lei atacada não ser expressa, é axiomático que todas as hipóteses de regularização fundiária, sem exceção,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



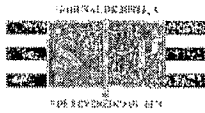
resultarão em valorização dos imóveis açambados pelo procedimento." (cf. fls 219 textual).

Finalmente, o dispositivo combatido possui previsão expressa em sentido contrário na direção de que, em mera decorrência da obra pública custeada pelo Poder Público, seria possível a repartição do respectivo ônus a título de contribuição de melhoria, restando clara a desvirtuação do tributo implementado e, por conseguinte, sua incompatibilidade com a ordem constitucional.

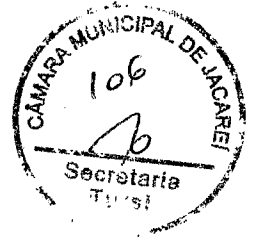
Assim sendo, tendo-se em vista que o artigo 160, inciso III, da Constituição Paulista, - em simetria com o artigo 145, inciso III, da Constituição Federal -, estabeleceu a valorização imobiliária decorrente de obra pública como fato gerador da contribuição de melhoria, é imperioso decretar-se a inconstitucionalidade do artigo 51, *caput* e §1º, da Lei Municipal nº 2.337/2017, do Município de Caraguatatuba.

9. Em conclusão, atentando-se às disposições do artigo 27, da Lei nº 9.868/99, por razões de segurança jurídica e interesse social, **os efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade devem ser modulados.**

Em respeito às situações jurídicas já



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



consolidadas com fundamento nos dispositivos e expressões ora declarados inconstitucionais, entende-se que os efeitos da presente declaração devem incidir apenas a partir do deferimento da medida liminar de fls. 198/199, - que suspendeu a eficácia dos dispositivos questionados na presente ação direta -, quanto aos seguintes artigos: (i) §§3º e 4º, do artigo 6º, (ii) parágrafo único, do artigo 8º; (iii) §4º do artigo 19, e quanto à (iv) expressão "*independentemente de autorização legislativa*", do §3º do artigo 19.

Por outro lado, considerando-se que somente nesta decisão foi constatada a inconstitucionalidade, por arrastamento, do (v) parágrafo único, do artigo 10 e da (vi) expressão "*independentemente de autorização legislativa*", contida no §2º, do artigo 44, a presente declaração deve surtir efeitos desde a data deste julgamento, visto que não houve suspensão de eficácia em ocasião anterior.

Ressalve-se, contudo, que à declaração de inconstitucionalidade relativa ao artigo 51, §1º, da lei vertente, devem ser conferidos efeitos *ex tunc*, pois, tratando-se de tributo inconstitucional, sua cobrança é, a princípio, considerada indevida,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



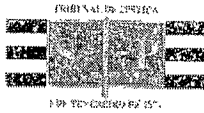
sendo possível cogitar-se, ao menos em tese, a possibilidade de ressarcimento do contribuinte que com ela tenha arcado<sup>9</sup>.

Corroborando o entendimento quanto a este último dispositivo, a doutrina de Carrazza esclarece que: "(...) os contribuintes, se, por um lado, têm o dever de pagar tributos, colaborando para a manutenção da coisa pública, têm, por outro, ao alcance da mão, uma série de direitos e garantias, oponíveis ex ante ao próprio Estado, que os protegem da arbitrariedade tributária, em suas mais diversas manifestações. (...) Convém, neste ponto, afastarmos, de uma vez por todas, a superadíssima ideia de que o interesse fazendário (meramente arrecadatório) equivale ao interesse público. Em boa verdade científica, o interesse fazendário não se confunde nem muito menos sobrepara o interesse público. Antes, subordina-se ao interesse público e, por isso, só poderá prevalecer quando em perfeita sintonia com ele."<sup>10</sup>

10. Ante o exposto, julga-se parcialmente

<sup>9</sup> Neste sentido, cita-se precedente do Superior Tribunal de Justiça: "**PROCESSUAL CIVIL. GRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. TRIBUTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL. INTERESSE DE AGIR QUANTO AO PEDIDO DE RESSARCIMENTO DOS VALORES JÁ PAGOS. 1. Há interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido de inexistência de relação jurídico-tributária cumulado com pleito de reparação de indébito pelo recolhimento de tributo tido por inconstitucional.**" (REsp 1085503/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/05/2009, DJe 25/05/2009). 2. Agravo regimental não provido." (AgRg no REsp 1537841/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 17/09/2015, DJe 22/09/2015).

<sup>10</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29ª edição, revista, ampliada e atualizada. Malheiro Editores: São Paulo. Páginas 566. Destacado.



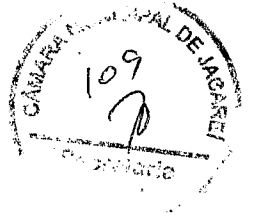
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



procedente o pedido da presente ação para declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos: (i) §§3º e 4º, do artigo 6º, (ii) parágrafo único, do artigo 8º, (iii) parágrafo único, do artigo 10; (iv) § 4º do artigo 19; e (v) *caput* e §1º, do artigo 51, todos da Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, do Município de Caraguatatuba, bem como da expressão (vi) “*independentemente de autorização legislativa*”, contida no §3º, do artigo 19 e no §2º, do artigo 44, do mesmo diploma, por infringência aos artigos 5º; 19, inciso V; 144; 160, inciso III, e 180, inciso VII, §§ 1º e 2º, todos da Constituição Estadual, e aos artigos 145, inciso III, e 236, §2º, da Constituição Federal. **Modulam-se** os efeitos da presente declaração quanto aos (i) §§3º e 4º, do artigo 6º, (ii) parágrafo único, do artigo 8º; (iii) §4º do artigo 19, e quanto à expressão (iv) “*independentemente de autorização legislativa*”, do §3º do artigo 19, para que incidam desde a concessão da liminar que suspendeu sua eficácia, e, no que se refere ao (v) parágrafo único, do artigo 10 e (vi) à expressão “*independentemente de autorização legislativa*”, do §2º, do artigo 44, para que incidam desde a data do presente julgamento. Com relação ao (vii) artigo 51, *caput*, e §1º, da legislação municipal, a presente declaração de inconstitucionalidade é dotada de efeitos *ex tunc*.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



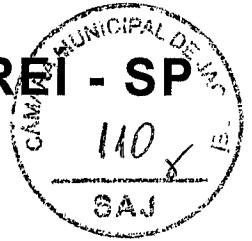
**Márcio Bartoli**

Relator



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



**MENSAGEM MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO Nº 19, DE 07.08.2018.**

**ASSUNTO: MENSAGEM MODIFICATIVA - SUPRIMIR DISPOSITIVOS, PARA ADEQUAR A PROPOSITURA AO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL EXARADO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUANDO DO JULGAMENTO DE LEI MUNICIPAL COM MATÉRIA SEMELHANTE.**

**AUTORIA: PREFEITO MUNICIPAL SR. DR. IZAÍAS JOSÉ DE SANTANA.**

**PARECER Nº 275 - RRV - SAJ - 09/2018**

## **I- RELATÓRIO**

Trata-se de *Mensagem Modificativa* ao Projeto de Lei de autoria do Nobre Prefeito Municipal, Sr. Dr. Izaías José de Santana.

A Propositura visa ***estabelece regras gerais e procedimentais para a regularização urbana - REURB e para a regularização edilícia informal - REI, no Município de Jacareí, entre outras providências.***

***Já a Mensagem Modificativa objetiva suprimir o parágrafo 3º, do artigo 5º; o artigo 8º, caput e seu parágrafo único; o artigo 29; o artigo 30, caput e seu parágrafo único, do PL.***

Acompanhando a *Mensagem*, segue *justificativa* que embasou a iniciativa do Chefe do Executivo, cujo objetivo é, ***em apartada síntese, adequar a propositura ao entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, diante de julgamento proferido em ação direta de inconstitucionalidade nº 2207767-81.2017.8.26.0000, que analisou lei municipal com conteúdo semelhante ao disposto no presente PL (ADIN procedente em parte), evitando-se, assim, qualquer insegurança jurídica.***

A presente ***Mensagem Modificativa*** foi remetida a essa *Secretaria* para estudo jurídico.

***É a síntese do necessário. Passamos a análise e manifestação.***

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

A matéria em destaque na respeitável ***Mensagem Modificativa, no nosso entendimento, e salvo melhor juízo,*** não encontra óbice constitucional e /ou legal para o seu prosseguimento, estando em harmonia com o entendimento exarado pelo TJSP. ***Senão vejamos.***





# CÂMARA MUNICIPAL DE JACARÉI - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



O parágrafo 3º, do artigo 5º, e o artigo 8º, *caput* e seu parágrafo único, trazem matérias transversalmente relacionadas a serviços registrares/notariais e que, **segundo o entendimento exarado pelo Tribunal Bandeirante, não podem ser tratados em lei municipal, posto ser, a competência legislativa, da União Federal e dos Estados.**

Já o artigo 29 e o artigo 30, *caput* e seu parágrafo púnico, referem-se a desafetações e cessões de uso de imóveis, *respectivamente*, e, **segundo o mesmo Tribunal, a desafetação sem procedimento específico, embora permitido, precisa observar o rigorosíssimo apelo constitucional (artigo, 180, inciso VII, parágrafo 1º e 2º, da Constituição Bandeirante) e a cessão de imóveis públicos a particulares não pode ser realizada sem a autorização legislativa, tendo em vista o disposto no inciso V, do artigo 19, da Constituição Estadual.**

Evitando-se qualquer afronta legislativa e jurisprudencial, a **Mensagem Modificativa** visa suprimir referidos dispositivos do presente PL.

**Entendemos**, contudo, que a renumeração dos dispositivos se faz necessária, facilitando-se, *assim*, o manuseio da futura norma, e adequando-se à técnica legislativa.

Apenas a título de complementação, a presente propositura vem de encontro com a legislação federal - *Lei nº 13.465/2017*, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, entre outras, modificando e atualizando dispositivos da *Lei Federal nº 8.629/93*, que dispõe, **por sua vez**, sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Apesar da **ADI nº 5771**, que tramita perante o *Supremo Tribunal Federal*, e **visa declarar a inconstitucionalidade da Lei Federal 13.465/2017**, referida legislação ainda não foi julgada inconstitucional, sendo que, o primeiro argumento de inconstitucionalidade trazido à baila na exordial constitucional é a *incompetência formal* (vício formal – a Lei é fruto de conversão de medida provisória que não observou os requisitos constitucionais de relevância e urgência). Há, porém, mais duas ADI's tramitando no STF (5787 e 5883), **todas** sob a responsabilidade do Relator Ministro Luiz Fux.



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACARÉÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



*Ressaltamos que há, igualmente, alegações de afronta aos ditames materiais constitucionais nas respectivas ações diretas de inconstitucionalidade.*

*Entretanto, referidas ações, ainda não foram julgadas pela Corte Suprema.*

### **III - CONCLUSÃO**

Posto isto, e tendo em vista todo o acima exposto, ***entendemos, s.m.j.***, que a presente ***Mensagem Modificativa*** ao Projeto de Lei ***poderá ser acolhida***, posto estar em conformidade com o parágrafo 3º, do artigo 106, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Antes, porém, deve ser objeto de análise das **Comissões Permanentes de Constituição e Justiça, Obras, Serviços Públicos e Urbanismo, Defesa do Meio Ambiente e dos Animais e Saúde e Assistência Social** (nos moldes do parágrafo 4º, do artigo 106, do RI).

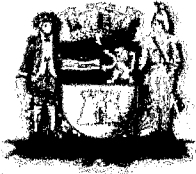
***Sem mais para o momento, é este o nosso entendimento, sub censura.***

Jacaréí, 17 de setembro de 2018.

Renata Ramos Vieira

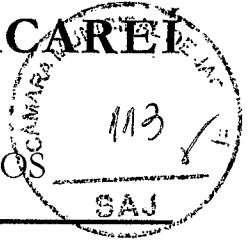
Consultor Jurídico-Legislativo

OAB/SP nº 235.902



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



## Projeto de Lei do Executivo nº 019/2018

**Ementa:** *Mensagem Modificativa a Projeto de Lei de iniciativa do Executivo que estabelece normas gerais e procedimentos para regularização fundiária urbana e regularização edilícia informal, nos termos em que específica. Constitucionalidade. Legalidade. Possibilidade. Precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo.*

### DESPACHO

Aprovo o parecer de nº 273 – RRV – SAJ – 09/2018 (fls. 110/112) por seus próprios fundamentos.

Ao Setor de Proposituras para prosseguimento.

Jacareí, 17 de setembro de 2018.

**Jorge Alfredo Cespedes Campos**  
*Secretário-Diretor Jurídico*