



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO  
E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado nº 28.988/18

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.950/2015, DO MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA, QUE DESAFETA BEM DE USO INSTITUCIONAL DE LOTEAMENTO E AUTORIZA A CONCESSÃO DE DIREITO DE SUPERFÍCIE AO LIONS CLUBE. DESAFETAÇÃO. PARTICIPAÇÃO POPULAR. IMPESSOALIDADE.**

1. É inválida a lei municipal que dispõe sobre a desafetação de áreas institucionais em loteamentos (art. 180, VII, CE/89).

2. É inconstitucional a lei municipal que dispõe sobre a desafetação de bem de uso institucional e autoriza o Poder Executivo a doar tal bem imóvel sem participação popular no processo legislativo (art. 180, II, CE/89).

3. É também inválida a lei municipal que autoriza a concessão de direito de superfície de bem imóvel



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

pertencente ao Município a pessoa jurídica determinada,  
com violação à impessoalidade (art. 111, CE/89).

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inc. VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inc. IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inc. VI, e no art. 90, inc. III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (PGJ nº 28.988/2018), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da Lei nº 2.950, de 28 de abril de 2015, do Município de Nova Odessa, pelos fundamentos expostos a seguir:

#### **I - O ATO NORMATIVO IMPUGNADO**

A Lei nº 2.950, de 28 de abril de 2015, do Município de Nova Odessa, que *“Dispõe sobre a desafetação e outorga de concessão de direito de superfície a Lions Clube Nova Odessa, entidade social reconhecida como de utilidade pública e dá outras providências”*, assim dispõe:

#### **“LEI Nº 2.950, DE 28 DE ABRIL DE 2015**

**Art. 1º** Fica desafetada da categoria de bem de uso comum do povo para a categoria de bem dominial, uma área destinada para uso institucional de propriedade da Prefeitura Municipal de Nova



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Odessa, objeto da Matrícula sob nº 6228, do oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos, Civil de Pessoas Jurídicas e Civil das Pessoas Naturais e de interdições e tutelas da comarca de Nova Odessa - Estado de São Paulo, cadastro municipal n. 3300872032300, assim descrita caracterizada:

'Inicia-se no ponto confluência de esquina formada pela Rua Flamboyant e Estrada Municipal Rodolfo Kivitz e segue em linha reta 21,00 metros de frente para a Rua Flamboyant; daí deflete a direita e segue em linha reta 47,21 metros, confrontando com a área " D1 – B"; dai deflete a direita e segue em linha inclinada 30,68 metros confrontando com a parte da Gleba 4 de propriedade de Ralfo Klavin e outros: dai deflete à direita e segue em linha inclinada 19,34 metros, confrontando com a Estrada Municipal Rodolfo Kivitz; daí deflete à direita e segue em curva 16,22 metros na esquina formada pela Estrada Municipal Rodolfo Kivitz e Rua Flamboyant, até encontrar o ponto inicial desta descrição; perfazendo uma área superficial de 1.060,50 metros quadrados.'

**Paragrafo único.** A desafetação autorizada por esta Lei é decorrente da perda de finalidade da área descrita, bem como da necessidade de melhor destinação e uso social dos imóveis pertencentes ao Município, conforme dispõe o art. 97, inciso I, alínea "c" e §§ 1º e 2º da Lei Orgânica do Município. (*sic*)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**Art. 2º** Fica o Município de Nova Odessa autorizado à outorgar (*sic*), através de escritura pública e a título oneroso a “Lions Clube de Nova Odessa” situado à Rua Professor Carlos Liepin, n.69, centro, na Cidade de Nova Odessa – SP, inscrito no CNPJ sob o m. 54.010.996/0001-45, reconhecida como de Utilidade Pública em todo o Estado de São Paulo, pela Lei Estadual m. 9525, de 17 de abril de 1.997, a concessão de direito real de superfície, pelo preço simbólico de R\$ 1.000,00 (hum mil reais ), para que a Outorgada a use, goze e disponha, na forma das disposições dos artigos 1.369 a 1.377 do Código Civil Brasileiro, do imóvel descrito e caracterizada no artigo 1º desta Lei.

**Paragrafo único.** O imóvel objeto desta Outorga tem o valor de mercado de R\$ 530.250,00 (quinhentos e trinta mil, duzentos e cinquenta reais), conforme laudo de avaliação.

**Art. 3º** O imóvel ora concedido será destinado, exclusivamente, para instalações da sede e do centro comunitário de eventos sociais de Lions Clube de Nova Odessa, nos termo e condições desta Lei.

**Art. 4º** A presente outorga de concessão de direito de superfície, tem como finalidade exclusiva, a instalação da sede social da entidade beneficiada, que auxilia o desenvolvimento de atividades destinadas à representatividade social, recreativa e filantrópica em geral, especialmente, na proteção do mesmo acordo com seu estatuto, bem como, no âmbito



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

da solidariedade e promoção social dos seus representantes, através de seus diretos e de sua prerrogativa específicas, mantidas ainda as seguintes obrigações:

- a) participação em eventos sociais e de civismo no âmbito do Município;
- b) promover em parceria com o Município campanhas de coleta de sangue e do banco de medula óssea;
- c) realizar as suas custas manutenção do banco ortopédico, destinado a atender a comunidade;
- d) participar em eventos festivos promovidos pelo Município, em especial a “Festa das Nações”;
- e) não ceder ou transferir a terceiros a posse direta ou indireta, bem como não dar em hipoteca ou garantia o bem objeto da presente outorga;
- f) utilizar para os fins previstos, não desvirtuando sua finalidade;
- g) manter, no mínimo, 30% (trinta por cento) do imóvel como área de solo permeável.
- h) destinar no mínimo 20% (vinte por cento) da área para implantação de área verde permanente.

**Art. 5º** Após a lavratura da competente escritura de outorga do direito real de superfície, fica a Outorgada obrigada ao pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, que vier a incidir sobre a referida área.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**Art. 6º** As plantas e/ou projetos pertinentes às edificações deverão ser aprovados pelo Município, através de seus órgãos competentes, nos termos da legislação vigente.

**Art. 7º** A Outorgada deverá, em 05 (cinco) anos, a contar da data do registro do instrumento público de transmissão de propriedade, construir, implantar e manter em operação a sede da entidade, de modo a evitar sua retrocessão ao patrimônio Municipal.

**Paragrafo Único.** O poder Executivo Municipal fará constar na respectiva escritura pública de outorga, o prazo constante no caput deste artigo.

**Art. 8º** No caso de encerramento das atividades da outorgada, por qualquer motivo, ou mesmo uso diverso ao estabelecido nesta Lei, o imóvel será revertido ao patrimônio do Município, juntamente com as benfeitorias que nele vierem a ser construídas, sem que disso resulte direito de retenção ou indenização por parte da Outorgada.

**Art. 9º** Na hipótese da ocorrência de qualquer das cláusulas que importem na revogação da presente outorga de direito real de superfície, a Outorgante, ficará desobrigada de qualquer indenização pelo tempo faltante ao cumprimento do prazo estabelecido ou por benfeitorias e edificações realizadas pela outorgada.

**Art. 10º** A Outorgada responderá diretamente por todos e quaisquer danos porventura causados a terceiros em decorrência da utilização da área



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

objeto da outorga de direito real de superfície ou pelas atividades desenvolvidas em razão de suas atividades, sem que implique em (*sic*) qualquer responsabilidade por parte do Município.

**Art. 11º** A presente outorga de concessão de direito real de superfície é feita de forma irrevogável e irretratável em relação aos termos desta Lei, obrigando as partes, herdeiros ou sucessores a qualquer título.

**Paragrafo Único.** Para os efeitos e providências desta Lei, fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a regulamentar e adotar, por Decreto, as medidas que se fizerem necessárias ao seu cumprimento, inclusive as decorrentes da necessidade de lavratura de escritura de outorga e sua inscrição no Cartório de Registro de Imóveis.

**Art. 12º** O prazo da outorga que trata esta Lei é de 30 (trinta) anos prorrogáveis automaticamente pela comprovação de suas atividades e demais condições estabelecidas no artigo e incisos anterior (*sic*).

**Paragrafo único.** Antes do termo final, resolver-se-á a concessão se a Outorgada não cumprir na integra (*sic*) os dispostos nesta Lei, em especial se der ao imóvel destinação diversa da finalidade para a qual foi concedida.

**Art. 13º** As despesas com a lavratura e registro da escritura de outorga da concessão do direito real de superfície correrão por conta da Outorgada e as demais, porventura incidentes será (*sic*) de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

responsabilidade da Outorgante, por conta de dotação própria, suplementada se necessário.

**Art. 14º** A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições contrárias.”

Pois bem, conforme restará demonstrado no curso desta exordial, a Lei nº 2.950, de 28 de abril de 2015, do Município de Nova Odessa é incompatível com a Carta Bandeirante.

## **II – O PARÂMETRO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

O ato normativo impugnado se revela contrário à Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31, da Constituição Federal.

Os preceitos da Constituição do Estado violados, que se aplicam aos Municípios por força do art. 144, CE, são os seguintes:

Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(...)

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

(...)

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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.

§3º - A exceção contemplada na alínea 'c' do inciso VII deste artigo será permitida desde que a situação das áreas públicas objeto de alteração da destinação esteja consolidada até dezembro de 2004, e mediante a devida compensação ao Poder Executivo Municipal, conforme diretrizes estabelecidas em lei municipal específica.

### **III - FUNDAMENTAÇÃO**

#### **A - Violação ao art. 180, VII, CE**

Desponta clara a afronta ao artigo 180, VII, da Constituição Estadual, pois o ato normativo acima referido possibilitou a alteração de destinação de área institucional de loteamento, para hipótese que não se enquadra nas exceções arroladas nas alíneas "a", "b" e "c" do citado dispositivo.

Predica a Constituição Estadual no tocante ao desenvolvimento urbano o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. A dotação de áreas verdes ou institucionais no parcelamento do solo objetiva exatamente atender essa



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

diretriz normativa, sendo reforçada, ademais, com a exigência de criação e manutenção de áreas de especial interesse urbanístico e ambiental.

Quando a Constituição Estadual excepcionalmente dispensa a alteração de áreas verdes ou institucionais, subordina-a às situações taxativamente descritas nas alíneas do inciso VII do art. 180, e nenhuma delas se encontra presente nas disposições da lei municipal objurgada.

É remansosa a jurisprudência dessa e. Corte a respeito da violação do inciso VII do art. 180 da CE por lei que permite a desafetação de área de uso institucional de loteamento:

I Ação direta objetivando a inconstitucionalidade do artigo 1º, inciso II da Lei Municipal nº. 11.055, de 30 de novembro de 2011, que autoriza 'a alienação de área verde no bairro Nova Redentora do município de São José do Rio Preto'. II A competência do Município para legislar sobre urbanismo é supletiva, a teor do art. 24, I e art. 30, incisos II e VI da Constituição Federal e art. 144 da Constituição Estadual. A lei que desafeta o bem público deve subordinar-se às Constituições Federal e Estadual para obter legitimidade. III - **A alteração da destinação de áreas verdes de loteamento ocorre em situações excepcionais estabelecidas pela Constituição Bandeirante.** A norma local não se enquadra em nenhuma dessas exceções. Ofensa aos artigos 144 e 180, inciso VII, ambos da Constituição Bandeirante. IV Agravo Regimental prejudicado. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2153403-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

67.2014.8.26.0000; Relator (a): Guerrieri Rezende;  
Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça  
de São Paulo - N/A; Data do Julgamento:  
10/12/2014; Data de Registro: 12/12/2014)

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 8.992,  
de 10 de dezembro de 2015, do Município de  
Presidente Prudente. Desafetação e autorização para  
alienação de áreas localizadas no loteamento  
Residencial Século XXI, por meio de investidura.  
**Áreas institucionais. Alteração vedada. Não  
configuração das exceções expressamente  
elencadas na Constituição Bandeirante.** Nos casos  
de alienação de bens públicos, a municipalidade  
deve observar, além das exigências administrativas e  
financeiras previstas no ordenamento jurídico, a  
necessidade do certame licitatório. Violação aos  
artigos 180, inciso VII, 144 e 117 da Constituição  
Estadual. Precedentes. Ação julgada procedente.  
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2236991-  
98.2016.8.26.0000; Relator (a): Sérgio Rui; Órgão  
Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São  
Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2017;  
Data de Registro: 22/06/2017)

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº  
1.549/92, do Município de Itápolis, que **desafetou  
área institucional reservada em loteamento,  
alterando sua destinação para conceder direito de  
uso a entidade privada, para destinação especial e  
diversa da prevista originalmente** - Afronta aos arts.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

180, inciso VII, e 144 da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade declarada - Arguição procedente. (TJSP; Incidente de Inconstitucionalidade de Lei 9221864-45.2009.8.26.0000; Relator (a): Sousa Lima; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Itápolis - 2.VARA CIVEL; Data do Julgamento: 19/08/2009; Data de Registro: 11/09/2009)

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - LEI Nº 2.435/2002 DO MUNICÍPIO DE SALTO, QUE **DESAFETOU ÁREA VERDE DEFINIDA EM PROJETO DE LOTEAMENTO, PARA CEDER SEU USO A ENTIDADE DE NATUREZA PRIVADA, ALTERANDO A DESTINAÇÃO ORIGINARIAMENTE ESTABELECID**A - DESCABIMENTO AFRONTA AOS ARTIGOS 180, INCISO VII, E 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL - ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE (TJSP; Arguição de Inconstitucionalidade 0267438-79.2011.8.26.0000; Relator (a): José Renato Nalini; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Salto - 3ª. Vara Judicial; Data do Julgamento: 18/01/2012; Data de Registro: 27/01/2012)

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Caçapava - Lei Complementar Municipal nº 101/1998 - **Normas que dispuseram sobre a desafetação de bem de uso comum do povo, área institucional (praça) integrante de loteamento**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**urbano e autorizaram sua permuta com imóvel de propriedade particular** - Afronta aos arts. 180, VII e 144, ambos da Carta Constitucional Paulista - Incidente acolhido, inconstitucionalidade total decretada. (TJSP; Arguição de Inconstitucionalidade 0056648-83.2012.8.26.0000; Relator (a): Alves Bevilacqua; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Caçapava - 2ª. Vara Judicial; Data do Julgamento: 12/09/2012; Data de Registro: 01/10/2012)

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº. 133, de 17 de novembro de 2011, do Município de Guarujá, que dispõe sobre desafetação de áreas públicas e dá outras providências. **Sendo áreas públicas a desafetação se justificaria nas hipóteses expressa e excepcionalmente admitidas nas Constituição Bandeirante (art. 180, inc. VII)**. Não há possibilidade de alteração fora do texto constitucional. Norma, aliás, que transmite impacto negativo no meio ambiente. Ofensa ao artigo 255 da Carta Regente. - Arguição de inconstitucionalidade julgada precedente.  
(TJSP; Arguição de Inconstitucionalidade 0020312-41.2016.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Guarujá - 4ª Vara Cível; Data do Julgamento: 22/06/2016; Data de Registro: 23/06/2016)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Nesses termos, é inconstitucional a Lei nº 2.950, de 28 de abril de 2015, do Município de Nova Odessa, por ofensa ao art. 180, VII, da Constituição Estadual.

**B. Violação ao art. 180, II, CE**

Ainda que fosse válida a desafetação de área de uso institucional de loteamento, tanto a alteração da destinação quanto a autorização para alienação haveriam de ser submetidas à participação popular, e isso não ocorre na espécie.

Por afetar a qualidade de vida de seus munícipes, a validade e a legitimidade de legislação urbanística pressupõe a participação das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes (art. 180, II, CE).

Por outras palavras, o planejamento urbano deve ser sensível às necessidades e aspirações da comunidade, e tal sensibilidade há de ser captada pela via democrática direta, não pela representativa.

É o que reiteradamente afirmado este E. Tribunal de Justiça. Confirmam-se os precedentes recentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis Complementares nº 1.531 e 1.532, ambas de 14 de dezembro de 2016 e do Município de Lins (que dispõem sobre a desafetação de áreas institucionais de loteamento) – **Alteração legislativa de área institucional efetivada sem participação popular** - Afronta ao art. 180, caput e inciso II, da Constituição



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Estadual – Precedentes; - Lei Complementar nº 1.539, de 16 de março de 2017, do mesmo Município (que autoriza o Poder Executivo a realizar permuta de bem imóvel, após desafetação, sem qualquer referência à licitação ou sua dispensa) - Hipótese de violação à regra da licitação e usurpação de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais acerca de licitação e contratos administrativos – Ofensa aos princípios da repartição constitucional de competências, regra geral da licitação e o da impessoalidade e, bem assim, aos arts. 111, 117 e 144 da Constituição Estadual e art. 22, XXVII, da Constituição Federal – Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2184011-43.2017.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/02/2018; Data de Registro: 02/03/2018)

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 282/2015, do Município de Suzano. **Norma responsável por desafetar bens municipais**, de uso comum e/ou especial, com o fim de aliená-los sem dar destinação específica ao produto da venda. Vício formal de inconstitucionalidade. **Conexão com matéria de jaez urbanística. Processo legislativo não contemplou a necessária participação popular previsto no art. 180, II, da Constituição Bandeirante. Mácula**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**procedimental irremediável.** Alteração da destinação de áreas municipais (verdes e institucionais) fora das hipóteses excepcionais previstas no art. 180, VII, da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente, com modulação”. (TJSP, ADIn 2067470-58.2016.8.26.0000, Desembargador Relator Péricles Piza, julgamento no dia 30 de novembro de 2016, grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.635, de 15 de maio de 2014, do Município de Osasco, que “dispõe sobre **desafetação de áreas públicas** e dá outras providências”. Alegação de ofensa às disposições dos artigos 144 e 180, incisos II e VII, da Constituição Estadual. Reconhecimento. Desafetação, no caso, que foi autorizada apenas para possibilitar a transferência de áreas públicas ao setor privado visando à implantação de complexo residencial no local. Inconstitucionalidade. **Se as áreas são públicas (verde e institucional) a desafetação só se justificaria nas hipóteses expressa e excepcionalmente admitidas nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso VII, do artigo 180, acima mencionado, sem qualquer possibilidade de transigência (de aspectos da restrição constitucional) com base em defesa de outros interesses, como, por exemplo, a alegada vantagem aos cofres públicos ou o impacto positivo da reurbanização. Norma impugnada,**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**ademais, que foi votada e aprovada, sem que a proposta legislativa tenha sido previamente submetida à participação popular.** Ofensa à disposição do artigo 180, inciso II e 191 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente". (TJSP, ADIn 2030406-48.2015.8.26.0000, Desembargador Relator Ferreira Rodrigues, julgamento no dia 23 de setembro de 2016, grifos nossos)

No caso, o processo legislativo da Lei Municipal nº 2.950/15 (fls. 74/145) evidencia que não foi observada a participação das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, durante a tramitação do projeto de lei.

Diante de tal quadro, cumpre reconhecer que a Lei nº 2.950, de 28 de abril de 2015, ora impugnada, ao promover a desafetação de área institucional de loteamento e autorizar a sua alienação, sem qualquer participação comunitária, viola o art. 180, II, da Constituição Estadual.

**C. Violação ao art. 111, CE**

Para além, a Lei nº 2.950, de 28 de abril de 2015, do Município de Nova Odessa, afronta o princípio da impessoalidade previsto no art. 111 da Constituição do Estado, aplicável ao Município por força do já referido art. 144, na medida em que indica o beneficiário específico da concessão.

A autorização legislativa conferida foi destinada a beneficiar destinatário específico, violando a impessoalidade e a igualdade que devem imperar na esfera da atividade legislativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A respeito do princípio da impessoalidade, anota Edmir Netto de Araújo que seu sentido é o da *“imparcialidade, significando que a Administração não pode agir motivada por interesses particulares, interesses políticos, de grupos, por animosidades ou simpatias pessoais, políticas, ideológicas, etc., implicando sempre em regra de agir objetiva para o administrador”* (Curso de direito Administrativo, São Paulo, Saraiva, 2005, p. 56).

Ou então, como pontua Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”* (Direito administrativo, 19ª ed., São Paulo, Atlas, 2006, p. 85).

É assente no Supremo Tribunal Federal ser imperativo o respeito aos princípios constitucionais da Administração, tendo ficado assentado que:

"A Administração Pública é norteadada por princípios conducentes à segurança jurídica — da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A variação de enfoques, seja qual for a justificativa, não se coaduna com os citados princípios, sob pena de grassar a insegurança." (MS 24.872, voto do Min. Marco Aurélio, julgamento em 30-6-05, DJ de 30-9-05).

"Não podem a lei, o decreto, os atos regimentais ou instruções normativas, e muito menos acordo firmado entre partes, superpor-se a preceito constitucional, instituindo privilégios para uns em detrimento de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

outros, posto que além de odiosos e iníquos, atentam contra os princípios éticos e morais que precipuamente devem reger os atos relacionados com a administração pública. O art. 37, XXI, da CF, de conteúdo conceptual extensível primacialmente aos procedimentos licitatórios, insculpiu o princípio da isonomia assecuratória da igualdade de tratamento entre todos os concorrentes, em sintonia com o seu caput – obediência aos critérios da legalidade, impessoalidade e moralidade – e ao de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza." (MS 22.509, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 26-9-1996, Plenário, DJ de 4-12-1996.)

“Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade de artigos de lei municipal. Normas que determinam prorrogação automática de permissões e autorizações em vigor, pelos períodos que especifica. (...) Prorrogações que efetivamente vulneram os princípios da legalidade e da moralidade, por dispensarem certames licitatórios previamente à outorga do direito de exploração de serviços públicos” (RE 422.591, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 1º-12-2010, Plenário, DJE de 11-3-2011.)

E *mutatis mutandis*, os princípios constitucionais da Administração Pública são aplicáveis ao Poder Legislativo quando da elaboração de leis. Não é aceitável que determinado diploma legal estabeleça cláusula que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

permita o favorecimento a particular determinado, sob pena de violar os princípios da moralidade, impessoalidade e igualdade.

Daí a inconstitucionalidade da norma impugnada, também por afronta ao art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo.

#### **IV – PEDIDO**

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que ao final seja ela julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei nº 2.950, de 28 de abril de 2015, do Município de Nova Odessa.

Requer-se ainda que sejam requisitadas informações ao Prefeito e ao Presidente da Câmara Municipal de Nova Odessa, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre os atos normativos impugnados.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 30 de outubro de 2018.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

grcp/asbl



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**Protocolado nº 28.988/2018**

**Interessado:** Wladiney Pereira Brigida

**Assunto:** Análise da constitucionalidade da Lei nº 2.950, de 28 de abril de 2015, do Município de Nova Odessa, que dispõe sobre a desafetação e outorga de concessão de direito de superfície ao Lions Clube.

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 2.950, de 28 de abril de 2015, do Município de Nova Odessa.
2. Oficie-se ao representante informando a propositura da ação, com cópia da petição inicial.
3. Oficie-se ao Promotor de Justiça de Nova Odessa informando a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 30 de outubro de 2018.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

grcp/asbl