



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 72.321/17

CONSTITUCIONAL. URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, do Município de Caraguatatuba, que dispõe sobre a regularização fundiária das áreas urbanas consolidadas do Município e outros temas. **1. §§ 3º e 4º do art. 6º e parágrafo único do art. 8º**, que versam sobre isenção de custas e emolumentos, para fins de registro no Cartório de Registro de Imóveis - CRI. Disposições que violam a repartição constitucional de competências. Não cabe ao Município legislar sobre custas e emolumentos, que são cobrados por serviço prestado pelo Estado a título de delegação e cuja edição de normas gerais compete à União Federal, nos termos do art. 236, § 2º da CF/88. **2. § 3º do art. 19**, que afasta a necessidade de autorização legislativa para cessão de bens públicos, em desacordo com a Constituição. Violação aos arts. 5º, 19, V, e 144, da CE/89. **3. § 4º do art. 19**, que dispensa o procedimento de desafetação das áreas públicas destinadas para fins institucionais, em desacordo com a Constituição. Violação ao art. 180, VII, e §§ 1º e 2º da CE/89. **4. Art. 51**, que versa sobre a



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

instituição de contribuição de melhoria, nos casos de regularização fundiária. Violação aos arts. 144 e 160, III, da CE/89.

O 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, vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover, pelos fundamentos adiante expostos, a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face: a) dos §§ 3º e 4º do art. 6º; b) do parágrafo único do art. 8º; c) dos §§ 3º e 4º do art. 19; d) do *caput* e § 1º do art. 51, todos dispositivos da Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, do Município e Caraguatatuba, pelos fundamentos expostos a seguir.

1. DISPOSITIVOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, de Caraguatatuba, que “*dispõe sobre a regularização fundiária das áreas urbanas consolidadas do Município de Caraguatatuba, cria o Fundo Municipal de Regularização Fundiária Sustentável e dá outras providências correlatas*”, prevê no que interessa à presente ação (fls. 15/36):

“**Art. 1º** - Esta Lei dispõe sobre a desburocratização dos procedimentos e aprimoramento dos mecanismos para o ordenamento territorial do Município, visando



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

a correção das distorções e irregularidades dos núcleos urbanos informais, clandestinos e irregulares, conjuntos habitacionais, loteamentos localizados em área urbana, condomínios horizontais, verticais ou mistos, mediante Plano de Regularização Fundiária Sustentável, outrora instituída por força da Lei 11.977/2.009 e suas alterações posteriores, estabelecendo normativas e diretrizes gerais para a realização da política pública de desenvolvimento urbano do Município de Caraguatatuba, designada como REURBS (Regularização Fundiária Urbana Sustentável).

(...)

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 de forma mansa, pacífica e duradoura há, pelo menos, 05 (cinco) anos, até a data da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, possuir renda de até 05 (cinco) salários mínimo nacional ou a renda per capita de até meio salário mínimo nacional, e 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 definida por outra Lei Municipal;



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

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, 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 m² (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.

(...)

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 obrigação



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

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, alternativas 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 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.

§ 4º. Fica dispensado o procedimento de desafetação das áreas públicas destinadas para



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

fins institucionais, mediante a flexibilização administrativa dos parâmetros urbanísticos para os núcleos urbanos informais consolidados até a aprovação a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, sendo consideradas as 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 à título de contribuição de melhoria.

§ 1º. Os valores previstos no caput deste artigo serão apurados pelos órgãos ou empresa responsáveis pela 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 notificação do devedor para o pagamento e, se necessário, inscrição em dívida ativa e posterior cobrança judicial, nos termos da legislação vigente.” (grifos nossos)



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

Os dispositivos normativos acima transcritos são inconstitucionais, como será demonstrado a seguir.

2. DO PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os dispositivos legais indicados nesta petição inicial contrariam frontalmente a 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 Federal e da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força do art. 29 daquela e do art. 144 desta.

As leis locais impugnadas contrastam os seguintes preceitos da Constituição Paulista:

“Art. 5º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Art. 19. Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 20, e especialmente sobre:

(...)

V – autorização para cessão ou para concessão de uso de bens imóveis do Estado para particulares,



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

dispensado o consentimento nos casos de permissão e autorização de uso, outorgada a título precário, para atendimento de sua destinação específica.

(...)

Art. 144. Os municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

(...)

Art. 160. Compete ao Estado instituir:

(...)

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas;

(...)

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

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

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

(...)



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

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;

(...)

§ 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 de população”.



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

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1 ISENÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS POR LEI MUNICIPAL: VIOLAÇÃO DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS

Conforme acima indicado, os §§ 3º e 4º do art. 6º e o parágrafo único do art. 8º da Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, do Município de Caraguatatuba, tratam de hipóteses de isenção de custas e emolumentos, para fins de registro no Cartório de Registro de Imóveis do projeto de regularização fundiária.

Contudo, ao fazê-lo, os dispositivos referidos são notadamente inconstitucionais, por violação ao art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, que condiciona a autonomia municipal ao respeito a princípios constitucionais. Em suma, a matéria em debate jamais poderia ser objeto de legislação municipal, por força de mandamento constitucional.

Explicando melhor, a Constituição Federal, em seu art. 236, § 2º, estabelece:

“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”.

Para regular o referido dispositivo constitucional, foi editada, em especial, a Lei Federal nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.



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

Em seu art. 1º, a citada lei federal prevê: “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”.

Como se vê, a Constituição da República claramente estabelece que a fixação de emolumentos é tema a ser disciplinado por lei federal, que, por seu turno, prevê competência estadual e distrital para definição de valores dos emolumentos.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o dispositivo constitucional em apreço, afirmou a validade do princípio da isenção de emolumentos a determinados registros por lei federal:

“A idoneidade em tese da disciplina de matéria tributária em medida provisória é firme na jurisprudência do Tribunal, de que decorre a validade de sua utilização para editar norma geral sobre fixação de emolumentos cartorários, que são taxas. **Afirmada em decisão recente (ADI 1.800 MC) a validade em princípio da isenção de emolumentos relativos a determinados registros por lei federal fundada no art. 236, § 2º, da Constituição, com mais razão parece legítima a norma legal da União que, em relação a determinados protestos, não isenta, mas submete a um limite os respectivos emolumentos**, mormente quando o conseqüente benefício às microempresas tem o respaldo do art. 170, IX, da Lei Fundamental”. (ADI 1.790 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 23-4-1999, P. DJ de 8-9-2000, grifos nossos)



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

Para completar, anote-se que a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, ao cuidar da regularização fundiária rural e urbana, em seu art. 13, § 1º, estabeleceu hipóteses de isenção de custas e emolumentos de atos registrares relacionados à regularização fundiária de interesse social.

Diante de tal quadro, infere-se que os §§ 3º e 4º do art. 6º e o parágrafo único do art. 8º da Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, do Município de Caraguatatuba, ao tratarem de isenções de custas e emolumentos relativos a atos de registro, violaram a repartição de competências fixada pela Lei Maior, para cuidar da questão.

Não poderia jamais uma lei municipal cuidar de tema que, conforme disposição da Constituição Federal, não lhe compete, já que as normas gerais nesta seara devem ser editadas pela União e, além disso, porque se cuida de serviço delegado ao particular pelo Poder Público Estadual.

Neste passo, vale lembrar que o tema da repartição de competências foi bem examinado por Fernanda Menezes Dias de Almeida, assentando que a colisão de competências resolve-se pela prevalência das *“determinações emanadas do titular da competência legislativa privativa”* (*Competências na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 2ª ed., p. 159).

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Trata-se de um dos pontos caracterizadores e asseguradores da existência e de harmonia do Estado Federal.

A base do conceito do Estado Federal reside exatamente na repartição de poderes autônomos, que, na concepção tridimensional do Estado Federal Brasileiro, se dá entre a União, os Estados e os Municípios.



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

É através desta distribuição de competências que a Constituição Federal garante o princípio federativo, assentado nos arts. 1º e 18 da Constituição da República, bem como no art. 1º da Constituição Paulista.

Referindo-se aos princípios fundamentais da Constituição, que revelam as opções políticas essenciais do Estado, José Afonso da Silva aponta que, entre eles, podem ser inseridos, “os princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado: **República Federativa do Brasil**, soberania, Estado Democrático de Direito (art. 1º)” (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p. 96, g.n.).

Um dos aspectos de maior relevo, que representa a dimensão e o alcance do princípio do pacto federativo adotado pelo Constituinte em 1988, é justamente o que se assenta nos critérios adotados pela Constituição Federal para a repartição de competências entre os entes federativos, bem como a fixação da autonomia e dos respectivos limites, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em relação à União.

Por essa linha de raciocínio, pode-se afirmar que os §§ 3º e 4º do art. 6º e o parágrafo único do art. 8º da Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, do Município de Caraguatatuba, tratam de matéria cuja competência é do legislador federal ou estadual, desrespeitando a repartição constitucional de competências e o princípio federativo.

Por derradeiro, a prescrição de que os Municípios devem observar os princípios constitucionais estabelecidos não se encontra apenas no art. 144 da Constituição Paulista.

O art. 29, *caput*, da Constituição Federal, prevê que os Municípios, ao editarem suas leis orgânicas deverão respeitar os “princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado (...)”.



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

Essas são as razões pelas quais restou configurada, outrossim, a ofensa ao disposto no art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

3.2. DISPENSA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A CESSÃO DE ÁREA PÚBLICA

Como visto, o § 3º do art. 19 da Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, do Município de Caraguatatuba, afastou a necessidade de autorização legislativa para a cessão onerosa e gratuita de área pública ocupada para uso não residencial e que não seja passível de titulação de acordo com os critérios estabelecidos pela própria 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”*.

Todavia, a exclusão da autorização legislativa para o ato de cessão contraria literalmente a disposição veiculada pelo art. 19, V, da Constituição do Estado, que prevê participação do Poder Legislativo para tratar de matéria relativa à cessão ou concessão de uso de bens imóveis do Estado para particulares.

E, como visto no item anterior, a referida norma constitucional é aplicável aos Municípios, em razão do já amplamente debatido art. 144 da Constituição Estadual, que limita a autonomia municipal aos princípios estabelecidos pela Constituição.

Frise-se que a exclusão da participação do Poder Legislativo na cessão do bem público reflete afronta ao princípio da separação de



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

poderes, consagrado de forma ampla pelo art. 5º da Constituição Estadual e, particularmente na hipótese dos autos, pelo art. 19, V, da Carta Paulista.

Destarte, o § 3º do art. 19 deve ser reconhecido como inconstitucional.

3.3. DISPENSA DO PROCEDIMENTO DE DESAFETAÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS

Conforme antes referido, o § 4º do art. 19 da Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, do Município de Caraguatatuba estabeleceu hipótese de dispensa do *“procedimento de desafetação das áreas públicas destinadas para fins institucionais, mediante a flexibilização administrativa dos parâmetros urbanísticos para os núcleos urbanos informais consolidados até a aprovação a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, sendo consideradas as áreas públicas aquelas determinadas no projeto de regularização fundiária conforme a proposta aprovada pela Divisão de Regularização Fundiária”*.

Todavia, ao fazê-lo, violou o art. 180, VII, §§ 1º e 2º, da Constituição Estadual.

Com efeito, a Constituição do Estado, nada obstante contemple exceções para a impossibilidade de alteração da destinação de áreas institucionais, sendo uma de tais exceções consubstanciada na constatação de que tais área estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleo habitacionais de interesse social destinadas à população de baixa renda e cuja situação esteja consolidada ou seja de difícil reversão, é clara ao prever uma disciplina para a modificação da destinação.



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

A Constituição Estadual somente autoriza a hipótese excepcional, desde que a situação das áreas objeto de regularização esteja consolidada até dezembro de 2004 e mediante a realização de compensação.

O § 4º do art. 19 da referida lei não se atém aos parâmetros constitucionais, abrandando o seu rigor, e, por conseguinte, merece ser reconhecido como inconstitucional.

3.4. INSTITUIÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA EM DECORRÊNCIA DE OBRAS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O *caput* e o § 1º do art. 51 da debatida lei estabelecem:

“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 à título de contribuição de melhoria.

§ 1º. Os valores previstos no *caput* deste artigo serão apurados pelos órgãos ou empresa responsáveis pela 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 notificação do devedor para o pagamento e, se necessário,



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

inscrição em dívida ativa e posterior cobrança judicial, nos termos da legislação vigente”.

Os dispositivos acima transcritos preveem a possibilidade de instituição de contribuição de melhoria, caso o Poder Público Municipal arque com importâncias para a execução dos procedimentos de regularização fundiária sustentável de cunho misto.

Todavia, tal previsão não está em conformidade com as disposições constitucionais relativas à instituição da contribuição de melhoria.

A criação de contribuição de melhoria é tema tratado pelo art. 160, III, da Constituição Paulista, que reproduz a norma veiculada pelo art. 145, III, da Constituição Federal, regra esta que deve ser aplicada aos Municípios, por força do já citado art. 144 da Constituição Estadual.

Porém, a instituição nos moldes contemplados pelo art. 51, *caput* e § 1º, da Lei nº 2.337/17, viola com os Textos Constitucionais, justamente porque não reflete a efetiva melhoria consubstanciada na valorização imobiliária, conforme será exposto a seguir.

Em sua obra clássica, Hely Lopes Meirelles observa com precisão:

“A *contribuição de melhoria* é o tributo que incide sobre os **proprietários de imóveis beneficiados** por obras públicas que lhes proporcionem especial valorização. O fato gerador desse tributo é, pois, a **especial valorização da propriedade particular pela obra pública**. É o tributo recuperatório do custo do empreendimento estatal valorizando de determinados imóveis. Daí por que **é devido somente por aqueles que auferem o benefício de modo**



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

especial. Não é necessário que a propriedade particular confronte com a obra pública; o essencial é que a valorização atinja o imóvel de **maneira especial**.

A abertura de uma estrada, o calçamento de um bairro, a construção de uma ponte ou a drenagem de uma região poderão determinar, além de benefícios gerais para a comunidade, **uma plus-valia específica para certos imóveis mais sujeitos às vantagens dessas obras públicas**. Os proprietários desses imóveis, beneficiados privilegiadamente pelos empreendimentos administrativos, deverão concorrer, portanto, para o resgate do que a Administração investiu na obra valorizante; tal recuperação pecuniária do investimento público é feita através da *contribuição de melhoria*, cujo montante, por razões óbvias, não poderá ser superior ao investido na obra valorizante”. (*Direito Municipal Brasileiro*. 18ª ed. Atualizada por Giovani da Silva Corralo, São Paulo: Malheiros, 2017, fls.171/172, grifos nossos)

Diante de tal quadro, infere-se que a cobrança não pode se dar apenas em função das despesas feitas pelo Município para a execução dos procedimentos de regularização fundiária sustentável de cunho misto, tal qual preveem os dispositivos contestados.

Frise-se que a contribuição somente pode ser cobrada em função da efetiva melhoria no valor do imóvel decorrente das obras públicas e as despesas feitas pelo Poder Público Municipal não constituem uma tradução precisa e incontestável de tal melhoria.



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

Aliás, na verdade, as propriedades particulares situadas próximas a estes núcleos urbanos informais sofrem injusta desvalorização, em decorrência, inclusive, da inação do Poder Público, que permitiu a consolidação de tais núcleos urbanos.

Destarte, não há que se falar em proprietários especialmente privilegiados por tais obras e que possam ser colocados na condição automática de sujeito passivo de um tributo cujo fundamento é uma efetiva **melhoria**, uma situação de privilégio de valorização imobiliária em comparação com os demais proprietários de imóveis no Município, com obrigação de arcar com os gastos do erário, da forma como fazem os dispositivos ora atacados.

Para arrematar, cumpre ressaltar que o Supremo Tribunal Federal bem aponta, ao apreciar o art. 145, III, da Constituição Federal, que versa sobre a contribuição de melhoria:

“Esta Corte consolidou o entendimento no sentido de que a contribuição de melhoria incide sobre o *quantum* da valorização imobiliária”. (AI 694.836 AgR, rel. min. Elie Gracie, j. 24-11-2009, 2ª T, DJE de 18-12-2009)

Por todo o exposto, o *caput* e o § 1º do art. 51 da Lei nº 2.337/17, do Município de Caraguatatuba, devem ser reconhecidos como inconstitucionais, com fulcro no art. 160, III, combinado com o art. 144, ambos da Constituição Estadual.



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

4. PEDIDO LIMINAR

À saciedade demonstrado o *fumus boni iuris*, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o *periculum in mora*. A atual tessitura dos preceitos legais do Município de Caraguatatuba apontados como violadores de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, *de per se*, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, de maneira a se preservar os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito insculpidos na Constituição da República.

À luz deste perfil, requer a concessão de liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento a) dos §§ 3º e 4º do art. 6º; b) do parágrafo único do art. 8º; c) dos §§ 3º e 4º do art. 19; d) do *caput* e do § 1º do art. 51, todos dispositivos da Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, do Município e Caraguatatuba,

5. 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 a) dos §§ 3º e 4º do art. 6º; b) do parágrafo único do art. 8º; c) dos §§ 3º e 4º do art. 19; d) do *caput* e do § 1º do art. 51, todos dispositivos da Lei nº 2.337, de 29 de maio de 2017, do Município e Caraguatatuba.

Requer-se, ainda, que sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Caraguatatuba, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre o ato normativo impugnado.



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

Após, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Termos em que,

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 09 de outubro de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

pss