



## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) n.º 6602/SP**

ADI AJUIZADA PELO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA VISANDO À DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 180, INCISO VII E §§ 1º A 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, NA REDAÇÃO ORIGINAL E NA CONFERIDA PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 23, DE 31 DE JANEIRO DE 2007, Nº 26, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2008, E Nº 48, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2020.

**Adriana Mazieiro Rezende**

# ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

São Paulo, 8 de abril de 2021.

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) Nº 6.602/SP

**REQUERENTE:** Procuradoria-Geral da República

**INTERESSADO:** Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

**Senhora Ministra Cármen Lúcia:**

Em atenção ao Ofício nº 413/2021, expedido nos autos da ação direta de inconstitucionalidade em epígrafe, ajuizada pelo **Procurador-Geral da República**, compareço, à presença de Vossa Excelência, na qualidade de **Governador do Estado de São Paulo**, para, com fundamento no artigo 6º da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, prestar as **Informações** solicitadas, nos termos a seguir expostos:

### I. PRELIMINARMENTE – DA TEMPESTIVIDADE DAS INFORMAÇÕES

A intimação para prestar informações foi realizada por ofício eletrônico entregue em 1º de março de 2021 (fl. 01, e-doc. 15). Assim, e considerando ter sido feriado nos dias 31 de março e 1º a 4 de abril de 2021, conforme o disposto no artigo 62, inciso II, da Lei federal nº 5.010, de 30 de maio de 1966, e no artigo 1º, inciso III, da Portaria nº 4, de 7 de janeiro de 2021, do Diretor-Geral da Secretaria do Supremo Tribunal Federal (doc. 01 – anexo), está demonstrada a tempestividade da presente manifestação, nos termos do artigo 219 do Código de Processo Civil.

### II. SÍNTESE DA PETIÇÃO INICIAL

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República visando à declaração de inconstitucionalidade do artigo 180, inciso VII e §§ 1º a 4º, da Constituição do Estado de São Paulo, na redação original e na conferida pelas Emendas Constitucionais nº 23, de 31 de janeiro de 2007, nº 26, de 15 de dezembro de 2008, e nº 48, de 10 de fevereiro de 2020.

Em apertada síntese, os dispositivos impugnados, em sua versão compilada, proíbem a alteração da destinação, do fim e dos objetivos das áreas definidas nos

projetos de loteamentos como áreas verdes ou institucionais, exceto quando a alteração tiver por objetivo regularizar, observadas as demais condições impostas pelo constituinte estadual, (i) ocupação para fins habitacionais, nas hipóteses e condições previstas pelo constituinte estadual; (ii) equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originalmente previstos, quando da aprovação do loteamento; (iii) imóveis ocupados por organização religiosas, destinados para suas atividades finalísticas, bem como quando a alteração tiver por objetivo; (iv) a implantação de programas habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública.

Sustenta o requerente que tais dispositivos afrontam a autonomia dos municípios paulistas e são incompatíveis com o disposto nos artigos 30, inciso I e VIII, e 182 da Constituição Federal que, respectivamente, atribuem aos municípios competência para: legislar sobre assuntos de interesse local; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e executar a política de desenvolvimento urbano.

A esses argumentos, acrescenta que os artigos 29 e 30 da Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominado de Estatuto das Cidades, facultariam aos municípios, mediante lei própria, a desafetação de áreas verdes e institucionais.

Em consequência, entende não existir

[...] espaço de atuação para que o Estado de São Paulo proíba que os municípios paulistanos promovam a desafetação de loteamentos definidos como áreas verdes ou institucionais, como feito pelo do art. 180, VII, §§ 1º a 4º, da Constituição do Estado de São Paulo em todas as suas redações. (fl. 21, e-doc. 1).

### III. BREVE HISTÓRICO E REDAÇÃO VIGENTE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS

Em sua redação original, o artigo 180, inciso VII, da Constituição do Estado de São Paulo impunha, peremptoriamente, ao estado e aos municípios paulistas o dever de assegurar, no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, que “as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos, alterados”.

No entanto, a Assembleia Legislativa de São Paulo, sensível à necessidade de regularização de áreas urbanas degradadas pela execução irregular de projetos de loteamento, bem como de equipamentos públicos de interesse da coletividade,

e atenta aos princípios da função social da propriedade e da razoabilidade, promoveu alterações no artigo 180 da Carta Paulista que, assim e no que interessa ao deslinde da presente ação, passou a ostentar a seguinte redação:

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: (NR)

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; (NR)

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

c) imóveis ocupados por organizações religiosas para suas atividades finalísticas. (NR) (Inciso VII com redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 15/12/2008).

§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. (NR) (§ 1º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 23, de 31/01/2007).

§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. (NR)

(§ 2º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 15/12/2008).

§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. (NR)

(§ 3º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 26, de 15/12/2008).

§ 4º – Além das exceções contempladas nas alíneas do inciso VII deste artigo, as áreas institucionais poderão ter sua destinação, fim e objetivos originais alterados para a implantação de programas habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública. (NR)

(§ 4º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 48, de 10/02/2020)<sup>1</sup>.

1 O texto compilado da Constituição do Estado de São Paulo está disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html>. Na fl. 55 do e-doc. 09 encontra-se a versão do texto da Constituição do Estado indicando as alterações aos dispositivos e a redação vigente, acima transcrita.

#### IV. MÉRITO – DA CONSTITUCIONALIDADE DO INCISO VII E §§ 1º A 4º DO ARTIGO 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

As normas insculpidas no inciso VII e nos §§ 1º a 4º do artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo foram editadas em conformidade com a Constituição Federal, no regular exercício da competência atribuída aos Estados e ao Distrito Federal para editar normas suplementares sobre direito urbanístico, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, que lhes foi concedida nos seguintes termos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (g.n.)

No âmbito das competências legislativas concorrentes, cabe à União legislar sobre normas gerais e, de outro lado, aos estados e ao Distrito Federal editar normas específicas, como prescrevem os parágrafos 1º e 2º do artigo 24 da Lei Maior. Na ausência de normas gerais federais, os estados e Distrito Federal poderão exercer a competência legislativa plena por força do que dispõe o § 3º do mesmo artigo.

Em obra doutrinária a respeito do tema, o Ministro Alexandre de Moraes esclarece que esse modelo de repartição de competências “...consiste em permitir ao governo federal a fixação das normas gerais, sem descer a pormenores, cabendo aos Estados-membros a adequação da legislação às peculiaridades locais”<sup>2</sup>.

Quanto aos Municípios, embora não tenham sido contemplados no artigo 24 da Constituição Federal, sua competência para legislar sobre os assuntos elencados em tal dispositivo pode ser extraída do artigo 30, II, da Lei Maior, segundo o qual “competete aos Municípios [...] suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**”.

2 MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 341.

Isso significa dizer, de acordo com a melhor doutrina, que a competência suplementar dos municípios encontra-se circunscrita aos aspectos do tema que envolvam o **interesse local**<sup>3</sup>, sendo-lhes vedado dispor além disso. Nesse sentido, leciona José Afonso da Silva que:

A Constituição não inseriu os Municípios no campo da legislação concorrente estabelecido no art. 24, em cujos parágrafos normatiza sobre a relação entre normas gerais e legislação suplementar. No entanto, admite, no inciso II do art. 30, a competência municipal para legislar suplementarmente à legislação federal e estadual, no que couber. [...] **Em síntese, a competência suplementar do Município só pode verificar-se em torno de assuntos que sejam também de interesse local**, além de sua dimensão federal ou estadual<sup>4</sup>. (g.n.)

Fernanda Dias Menezes de Almeida, por sua vez, ao examinar a competência municipal suplementar, limitada pela expressão “no que couber”, adiciona que tal atribuição deve ser exercida sempre que for necessária para o desempenho de competências materiais, comuns ou privativas.

Os Municípios legislarão suplementarmente, estabelecendo as normas específicas e, em sendo o caso, também as normas gerais, **sempre que isso for necessário ao exercício de competências materiais, comuns ou privativas**.

Porém, assiste razão a FERREIRA FILHO quando rejeita a exegese do artigo 30, II, segundo a qual o Município poderia legislar sobre qualquer matéria, complementando ou suprimindo a legislação federal ou estadual.

O próprio artigo 30, II, esclarece que a legislação municipal suplementar ocorrerá no que couber. É preciso, pois, verificar quando cabe essa legislação.

**Preliminarmente, diríamos que só cabe a suplementação em relação assuntos que digam respeito ao interesse local**. Nenhum sentido haverá, por exemplo, em o Município suplementar a legislação federal relativa ao comércio exterior ou relativa à nacionalidade e à naturalização. Da mesma forma, seria sem propósito que a lei municipal suplementasse a legislação estadual atinente ao funcionalismo do Estado ou “a organização da Justiça estadual”.

3 Segundo Hely Lopes Meirelles: “[...] o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que **predominantemente interessam à atividade local**” (*Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 122).

4 *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 280.

Partindo dessa premissa, examinaremos a matéria por partes separando as hipóteses em que a legislação municipal suplementar seja necessária para atuar competências materiais privativas do Município ou para atuar competências materiais comuns.

Em relação à primeira hipótese, terá cabimento a legislação municipal suplementar quando o exercício da competência material privativa do Município depender da observância de normação heterônoma. Isso poderá ocorrer em relação à legislação federal e à legislação estadual.

Quanto à legislação federal, o Município complementarará ou suprirá normas gerais da União ao exercer, por exemplo, a competência privativa de instituir os próprios tributos. De fato, a instituição de tributos, por quaisquer das esferas, se deve pautar pelas normas gerais de Direito Tributário postas pela União.

[...]

No que se refere à suplementação da legislação estadual pelo Município, será ela possível também quando o exercício de competência material privativa se condicionar à observância de legislação do Estado. O artigo 30, IV, fornece exemplo dessa situação, ao prever que ao Município comete criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual<sup>5</sup>. (g.n.)

A competência suplementar dos municípios apenas autoriza, portanto, que sejam supridas e/ou complementadas leis federais ou estaduais com o objetivo de **viabilizar o exercício de competências materiais do município**, como as previstas no artigo 23 e nos incisos III a IX do artigo 30 da Constituição.

A propósito das competências materiais outorgadas aos municípios, o inciso VIII do artigo 30 da Constituição Federal confere-lhes atribuição para “promover, **no que couber**, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Note-se, mais uma vez, que a competência municipal foi outorgada com a ressalva da expressão “**no que couber**”, o que significa dizer que a atribuição deve ser exercida para atender ao **interesse predominantemente local** e mediante **observância das competências legislativas conferidas à União e estados** em outros dispositivos constitucionais.

O mesmo raciocínio aplica-se no que toca à competência municipal para executar a política de desenvolvimento urbano, prevista no artigo 182 da Constituição

---

5 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 139-140.

Federal, que deve ser concretizada com observância à competência legislativa concorrente de que tratam os I e VI do artigo 24 da Constituição Federal.

Em consequência, as normas municipais que digam respeito a direito urbanístico – editadas com fundamento na competência da municipalidade para legislar sobre assuntos de interesse local; complementar a legislação federal e a estadual, no que couber; promover, **no que couber**, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e executar a política de desenvolvimento urbano (artigos 30, incisos I, II e VIII, e 182 da Constituição Federal) – **deverão, necessariamente, ser compatíveis com a legislação federal e estadual.**

Por outras palavras, o exercício das competências municipais deverá observar os limites constitucionais postos à atuação dos municípios no campo da competência concorrente da União e dos Estados-membros para legislar sobre direito urbanístico, sob pena de inconstitucionalidade, nesse sentido é o entendimento de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão – não importa por qual das entidades federadas – do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente. Isso tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente. No mesmo sentido posiciona-se ANNA CANDIDA DA CUNHA FERRAZ (1989:69) ao concluir que “em ambas as hipóteses a questão se resolve pela regra da competência constitucional e não pela supremacia do direito federal”.

[...]

Como adverte, de outra parte CELSO BASTOS, as competências expressas no artigo 30 “não devem estimular uma visão exageradamente grandiosa da autonomia municipal”, porque “diversas matérias aí explicitadas sofrem a restrição de uma normatividade superior”. [...] **É também o caso do inciso VIII, relativo à ordenação do território, que deverá respeitar os planos nacional e regionais sobre a matéria**<sup>6</sup>. (g.n.)

Na mesma linha, a lição de Rejane Maria Machado Pinto:

Conforme análise sistemática dos parágrafos do artigo 24, os Estados-membros e o Distrito Federal são titulares de competência complementar e competência suple-

---

6 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 81 e 101.

tiva. De forma reflexa, também os municípios passam a deter competências dessa ordem, a partir da compatibilização do artigo 30, II com ditos parágrafos do artigo 24. Na hipótese do § 2º, os Estados e o Distrito Federal poderão exercer sua atividade legislativa complementar – situação em que, guardadas as devidas reservas, mesmo a competência do Município não há de ser excluída, desde que não afrontadas as regras gerais da União, nem as regras complementares dos Estados. Na hipótese do §3º, a competência de ordem supletiva possibilitará à União, Estados, Distrito Federal e municípios, por força do artigo 30, II, sempre adstrito à locução no que couber, suprir a lacuna, legislando a fim de atender a suas peculiaridades...**O próprio Município pode agora suprir omissões da legislação federal ou estadual, por evidente, sem confrontá-la.** Afigura-se como viável, desta forma, atuar legislativamente sobre assuntos de interesse local, mediante a suplementação de atividade legislativa heterônoma, adequando-a nos moldes de seus objetivos peculiares<sup>7</sup>. (g.n.)

O entendimento doutrinário acima transcrito está em conformidade com o decidido por esse Supremo Tribunal Federal no seguinte julgado:

Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano – CF, art. 30, VIII – **por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (CF, art. 24, I)**, ponderando, no entanto, “que as normas das entidades políticas diversas – União e Estado-membro – deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional”<sup>8</sup>. (g.n.)

Esse é o caso dos preceitos impugnados no presente feito, que suplementam as normas nacionais e destinam-se a direcionar a atuação municipal.

Com efeito, o inciso VII do artigo 180 da Constituição do Estado assegura que os municípios paulistas, no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, respeitem a destinação, fim e objetivos definidos em projetos de loteamento que aprovaram, para as áreas verdes e institucionais.

Por outras palavras, o dispositivo em questão assegura aos munícipes paulistas a garantia de que contarão com as áreas verdes e institucionais transferidas pelo loteador às Prefeituras Municipais com vistas ao atendimento da função social da propriedade e do adequado ordenamento urbano.

7 PINTO, Rejane Maria Machado. A competência suplementar do município: delimitação implícita da cláusula do interesse local. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 7, p. 44-81, set.-out. 2014.

8 ADI 478, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/12/1996, DJ 28-02-1997 PP-04063 EMENT VOL-01859-01 PP-00001.

O artigo 3º, inciso XX, da Lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, denominado Código Florestal, define as áreas verdes urbanas como sendo:

espaços, públicos ou privados, **com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada**, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, **indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.** (g.n.)

De fato, as áreas verdes urbanas são um importante instrumento para alcançar **o equilíbrio entre o espaço modificado para assentamento urbano e as áreas naturais**. Dentre seus benefícios destacam-se os de reduzir os efeitos da poluição e dos ruídos, contribuir para a redução da temperatura e da velocidade dos ventos, influenciar no balanço hídrico, bem como o de servir como possível abrigo a diversos animais silvestres que vivem nas cidades, como pássaros, insetos, macacos, capivaras etc. São essas áreas verdes que combatem o “microclima urbano” que, favorecido pelas estruturas e elementos da cidade (asfalto, edificações, concreto, amianto, vidro e metal) com elevada capacidade refletora, geram as “ilhas de calor”, responsáveis pelo aumento de chuvas de grande intensidade e, conseqüentemente, de inundações<sup>9</sup>.

Atento a esta situação, o legislador federal dotou os municípios com importantes instrumentos para favorecer o estabelecimento de áreas urbanas:

Lei federal nº 12.651, de 2012:

Art. 25. O poder público municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos:

- I – o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- II – a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas
- III – o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e
- IV – aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.

<sup>9</sup> Nesse sentido, texto disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/educacaoambiental/2019/03/11/a-importancia-das-areas-verdes-urbanas/>.

Não se pode ignorar, assim, que o artigo 25 do Código Florestal, acima transcrito, tem por objetivo aumentar as áreas verdes urbanas e não a de suprimir às já existentes. Por conseguinte, o disposto no artigo VII do artigo 180 da Constituição do Estado está em linha com o previsto na Lei federal nº 12.651, de 2012.

Por sua vez, o conceito legal de área institucional é extraído do inciso I e § 2º do artigo 4º, do artigo 5º e do artigo 22, todos da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que “*dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências*”. São, portanto, as vias, praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos – por exemplo, escola, delegacia de polícia, posto de saúde etc. – e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo do loteamento, conforme verifica-se da transcrição dos dispositivos ora mencionados:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I – as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (NR) (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

[...]

§ 2º – Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

Art. 5º. O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos.

Parágrafo único – Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

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

Veja-se, ademais, que os artigos 17 e 43 da Lei federal nº 6.766, de 1979<sup>10</sup>, proíbem os loteadores de deturparem o projeto original de loteamento, no que con-

---

10 Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas. Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999).

cerne ao espaço destinado às áreas verdes e aos equipamentos públicos, inclusive no caso de loteamentos não aprovados.

Da análise da Lei federal nº 6.766, de 1979 se conclui, portanto, que as áreas verdes e institucionais são transferidas do domínio do particular loteador para à municipalidade, consoante prevê seu artigo 22, em razão de sua afetação às finalidades públicas. Outrossim, tais espaços estão diretamente relacionados à qualidade de vida dos habitantes do loteamento e da população da cidade.

Em consequência, o cumprimento das finalidades públicas das áreas verdes e institucionais deve ser tutelado, fiscalizado e mantido pelos Estados-membros e pelos municípios, sob pena de desvirtuamento da justificativa da transferência de seu domínio, conforme interpretação teleológica dos artigos 4º, inciso I, 17, 22 e 28 da Lei federal nº 6.766, de 1979<sup>11</sup>.

A regra geral que obsta a alteração da destinação, dos usos e objetivos das áreas institucionais e verdes, prevista no inciso VII do artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo, decorre, portanto, do respeito à manutenção e ao acréscimo do patrimônio comunitário, visando o bem-estar da população e o adequado ordenamento urbano, bem como prestigia as legítimas expectativas dos particulares que adquiriram imóvel, confiando que o empreendimento teria as conformações do loteamento aprovado pela municipalidade.

No entanto, o constituinte estadual reformador, atento às situações de fato consolidadas ou de difícil reversão, e com vistas ao cumprimento do direito social à moradia, estipulou exceções à regra do inciso VII do artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo.

As normas previstas nos §§ 1º a 4º do artigo 180 da Constituição do Estado também demonstram caráter de diretriz, e têm por finalidade possibilitar, mediante compensação ao município: a regularização de áreas urbanas degradadas; a ade-

---

11 Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei. Art. 28. Qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, devendo ser depositada no Registro de Imóveis, em complemento ao projeto original com a devida averbação.

quada utilização dos equipamentos públicos; propiciar o exercício do direito à liberdade religiosa – respeitada, evidentemente, a laicidade do Estado<sup>12</sup> – e do direito social à moradia, tudo com observância dos princípios da supremacia do interesse público, da função social da propriedade e da razoabilidade.

Em verdade, sem prejuízo da necessidade de o poder público zelar pela correta aplicação das normas sobre parcelamento do solo, inclusive aprovando e fiscalizando a fiel execução dos projetos de loteamento, não podem ser ignoradas situações de fato que, por razões variadas (por vezes sem a culpa do loteador), instalam-se e que podem ser regularizadas mediante critérios razoáveis, que não desnaturem o plano diretor e a legislação local de zoneamento urbano, e atendam os interesses da população envolvida.

Observa-se que a regularização das situações de ocupação de áreas verdes ou institucionais, no tocante aos projetos de loteamento ainda não aprovados, consulta aos interesses dos adquirentes de lotes, que, de outro modo, não poderão obter o registro dos seus títulos de domínio<sup>13</sup>.

E, de igual modo, relativamente aos projetos aprovados e registrados em que tais ocupações venham a ocorrer, aos proprietários de lotes também interessa estancar o processo de deterioração do loteamento, condenado a ficar à margem da legislação urbanística.

---

12 Recentemente, ao se debruçar sobre o princípio da laicidade esse d. Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que: “O fato de o Estado ser laico [CF, art. 19, I] não lhe impõe uma conduta negativa diante da proteção religiosa. A separação entre o Estado brasileiro e a religião não é absoluta. O Estado deve proteger a diversidade em sua mais ampla dimensão, dentre as quais se inclui a liberdade religiosa e o direito de culto. Nesse sentido, o papel da autoridade estatal não é o de remover a tensão por meio da exclusão ou limitação do pluralismo, mas sim assegurar que os grupos se tolerem mutuamente, principalmente quando em jogo interesses individuais ou coletivos de um grupo minoritário. A separação entre religião e Estado, portanto, não pode implicar o isolamento daqueles que guardam uma religião à sua esfera privada. O princípio da laicidade não se confunde com laicismo. O princípio da laicidade, em verdade, veda que o Estado assuma como válida apenas uma crença religiosa”. (Informativo STF n° 1.000, no que se refere aos julgamentos do Recurso Extraordinário n° 611.874/DF e do Recurso Extraordinário com Agravo n° 1.099.099/SP e a fixação de teses para os Temas de Repercussão Geral n° 389 e 1.021).

13 A propósito, recorda-se que, embora o artigo 37 da Lei federal n° 6.766, de 1979, proíba a venda ou a promessa de venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado, o artigo 38 do mesmo diploma legal antevê a possibilidade dessa norma não ser sempre observada e estipula as consequências decorrentes da infração.

Esse entendimento coaduna-se com as previsões das Leis federais nº 6.766, de 1979 (especialmente artigos 17 e 28, já transcritos) e nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto das Cidades.

Em relação ao Estatuto das Cidades e tendo presente os argumentos finais do requerente, é oportuna a transcrição de seus artigos 29 e 30:

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais **poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.**

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a **outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso**, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a **contrapartida do beneficiário.** (g.n.)

A análise de tais dispositivos demonstra que não se trata de norma destinada, com prioridade, às áreas verdes e institucionais de loteamentos (ao contrário do que parece ter entendido o requerente), mas de instrumentos para possível alteração do uso de imóveis por particulares.

Daí pode-se concluir que os dispositivos questionados, ao disciplinarem a alteração de áreas institucionais e verdes de loteamentos, **suplementam a legislação federal** para atendimento das peculiaridades do Estado de São Paulo, sabidamente o mais populoso da Federação, não sendo incompatíveis com as normas federais.

Nesse cenário, o acolhimento do postulado na petição inicial tornaria letra morta a competência suplementar conferida pela Constituição Federal ao Estado de São Paulo para legislar sobre direito urbanístico, meio ambiente e controle da poluição.

A esse propósito, lembro que esse E. Supremo Tribunal Federal tem sinalizado uma tendência no sentido do fortalecimento do federalismo, especialmente a partir de acórdãos proferidos em matéria de saúde, meio ambiente e direito do consumidor, dentre as quais destaco o proferido na ADI 5.996, que admitiu a edição de lei estadual mais protetiva do que a federal em matéria ambiental. Confira-se a respectiva ementa:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL Nº289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE

PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei nº 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF). 4. **A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes.** 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (ADI 5.996, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020). (g.n.)

Sob outro prisma, há que se ter presente que os municípios exercem sua autonomia e as competências que lhe são conferidas pela Constituição Federal para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento urbano ao aprovar **o plano diretor, as normas de zoneamento** e outros regramentos destinados a **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades**, bem como ao aprovar os **projetos de loteamento e fiscalizar sua correta execução**.

Assim, a definição das áreas verdes e institucionais dos loteamentos é fruto do exercício das competências legislativas e materiais dos próprios municípios paulistas, estando sua alteração sujeita, todavia, aos limites fixados pelo Constituinte Paulista.

Da mesma forma, o município paulista exerce suas competências constitucionais ao aferir, no caso concreto, a viabilidade de alteração da destinação, do uso e dos objetivos de áreas institucionais ou áreas verdes, bem assim a compensação aplicável, à luz dos §§ 1º a 4º do artigo 180 da Constituição do Estado.

## **V. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, verifica-se que o inciso VII e os §§ 1º a 4º do artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo encontram fundamento na competência conferida ao estado para suplementar as normas gerais de direito urbanístico e de proteção ao meio ambiente e controle da poluição, nos termos do artigo 24, incisos I e VI e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, inexistindo conflito com as normas nacionais sobre a matéria.

Nesta oportunidade, renovo à Vossa Excelência os meus protestos de elevada consideração e respeito.

**JOÃO DORIA**

Governador do Estado de São Paulo

À Excelentíssima

Senhora Ministra Cármen Lúcia

DD. Relatora da ADI nº 6.602 /SP

Supremo Tribunal Federal

Brasília - DF

\* Nota do editor: (1) Informações minutas pela Dra. Adriana Masiero Rezende.

(2) A tese defendida pelo estado de São Paulo não foi acolhida pelo STF, por decisão unânime.