

AS TERRAS DEVOLUTAS NA REFORMA URBANA

José Roberto Fernandes Castilho¹

“(...) terras devolutas, que a inércia do Estado conserva a monte, sem saber por que nem para que (...)”

(Monteiro Lobato, *A onda verde*, 1920).

Sumário: 1 Introdução. 2 Terras devolutas municipais. 3 Objetivos do Estatuto da Cidade. 4 Aspectos do ordenamento territorial em áreas urbanas devolutas. 5 Considerações finais. 6 Referências. Anexo.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 previu em capítulo próprio e inédito na história das nossas cartas políticas a “reforma urbana” instituída como política pública, e esse capítulo, com dois artigos apenas, veio a ser regulamentado em 2001, com a edição do chamado Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Na verdade, a ementa da lei afirma que ela “regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Porém, parece-me que o texto da lei nacional vincula-se antes à competência genérica estipulada no artigo 21, XX, ou seja, à incumbência da União na instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (mas não, com exclusividade, a execução delas), inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Em outras palavras, para promover a “reforma das cidades” – como meio de assegurar o fundamental “direito à cidade” –, cumpre definir uma política urbana para o país e, para tanto, a própria Constituição já estabeleceu alguns mecanismos nos referidos artigos 182 e 183. Alguns, não todos.

¹ Procurador do Estado de São Paulo e professor doutor do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente da FCT/Unesp de Presidente Prudente.

Uma das preocupações principais da lei urbanística foi a regularização fundiária, que identificamos, em outro texto, com um dos seus princípios norteadores. De fato, a regularização fundiária, expressão que nominalmente se repete por quatro vezes na lei (arts. 2º, XIV, 4º, V, ”q”, 26, I e 35, III), está também presente, de modo latente, em diversos dispositivos dela, desde o usucapião especial urbano (com fulcro no art. 183 da CF) e a concessão de uso especial de bem público, até o direito de preempção e a transferência do direito de construir. Isso sem falar nos instrumentos tradicionais, preexistentes, como a desapropriação, a concessão de direito real de uso, etc. Trata-se, em suma, de buscar formas e mecanismos de “legalização urbanística” das ocupações do solo, e isso deve ser entendido de modo amplo. Essa legalização envolve não só o lote em si, mas também a urbanização de seu entorno, porquanto o direito à moradia – que o Estado implementa – compreende o acesso aos equipamentos coletivos, como afirma, corretamente, o artigo 246, parágrafo único, da Constituição do Estado de Minas Gerais². A dignidade da vida urbana exige o acesso aos equipamentos coletivos, sem os quais, hoje, a cidade não merecerá esse nome.

Portanto, quando se fala em regularização fundiária, deve-se pensar, *a priori*, num amplo programa de *urbanificação* (= correção dos males da urbanização) de áreas casado com a titulação dos domínios ou o reconhecimento das posses. Obviamente com isso se garante o direito à habitação que Henri Lefebvre considera a primeira expressão, muito imperfeita, a primeira palpitação, do direito à cidade³. E o direito à cidade é, na verdade, o outro nome da reforma urbana (um existe em função do outro), expressões valorativas que designam tarefas do Poder Público a demandar enorme esforço de planejamento e execução dos planos urbanísticos, vinculando os domínios privados e públicos. Mas a questão que se coloca é a seguinte: Não poderá o Estado exercê-las de modos diversos que aqueles preconizados no Estatuto da Cidade? Não haverá caminhos mais expeditos e eficazes para promover-se a reforma urbana que a Constituição determina?

A meu ver, a resposta é positiva e esse caminho consiste na utilização do amplo – *e desconhecido (cui prodest?)* – patrimônio federal, estadual e

² O texto do artigo 246 da Constituição mineira é o seguinte: “O Poder Público adotará instrumentos para efetivar o direito de todos à moradia, em condições dignas, mediante políticas habitacionais que considerem as peculiaridades regionais e garantam a participação da sociedade civil. Parágrafo único - O direito à moradia compreende o acesso aos equipamentos urbanos.”

³ LEFEBVRE, Henri. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991. p. 162.

municipal composto por terras devolutas, instituto jurídico “genuinamente brasileiro, tanto em sua conceituação originária como em seu desenvolvimento, hoje mais que centenário”⁴. É a aplicação das terras devolutas na reforma urbana, tema transversal algo antigo e já trabalhado magistralmente por Messias Junqueira – antigo Procurador do Estado Chefe da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo – que remete à reforma agrária (a obra antes citada é de 1964, elaborada no calor das chamadas “reformas de base”, de onde foi retirado o título do texto presente). São ambas reformas estruturais, apenas com a mudança de foco: da produtividade, passa-se para a habitabilidade (*livability*), cuja análise exige tratamento interdisciplinar.

2 Terras devolutas municipais

O conceito de terras devolutas é um conceito complexo do direito administrativo, inserto no capítulo dos bens públicos. Não pretendo aqui formular uma definição, mas apenas identificar o instituto, haja vista o alcance particular do texto. Em resumo, classificam-se como bens dominicais (art. 99, III, do novo Código Civil) os que, depois de apurados mediante processo discriminatório, passam a integrar o patrimônio público, embora muitas vezes permaneçam na posse de particulares, seus ocupantes. O instituto das terras devolutas, como um sucedâneo das sesmarias, foi inicialmente pensado pelo Patriarca da Independência José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838), no início do século XIX (no âmbito de um projeto nacional que tinha para o Brasil), mas ganhou forma definitiva apenas em 1850, com a edição da Lei de Terras. Como se sabe, o Brasil viveu de 17 de julho de 1822 (quando, em resolução imperial, foram suspensas todas as sesmarias “até a convocação da Assembléia Geral Constituinte”) até 18 de setembro de 1850, com a edição da Lei n. 601 (a Lei de Terras), um período de plena liberdade na ocupação do seu território. Como escreve Messias Junqueira – o grande tratadista do assunto –, “neste período o território brasileiro esteve, com a tolerância do governo imperial, à mercê de quem quisesse pura e simplesmente ocupá-lo”.⁵

⁴ JUNQUEIRA, Messias. *As terras devolutas na reforma agrária*. São Paulo: Ed. do Autor, 1964. p. 61.

⁵ JUNQUEIRA, Messias. *O instituto brasileiro das terras devolutas*. São Paulo: Lael, 1976. p. 73.

Após a edição da lei – ocorrida no mesmo mês da Lei Eusébio de Queirós, que aboliu o tráfico negreiro⁶ –, o panorama jurídico do território nacional mudou por completo, porquanto ela demarcou o espaço público e o espaço privado. Estremou. Como conseqüência, acabou por não incentivar o acesso do homem à terra, tal qual ocorreu, por exemplo, nos Estados Unidos (com o *Homestead Act* de 1862). Pelo contrário, dificultou ou mesmo impediu o acesso. Assim, o processo de colonização foi totalmente distinto num e noutro país, com as conseqüências conhecidas⁷. Basicamente, a Lei n. 601 reconheceu a porção do território nacional que já estava ocupada pelos particulares ou pelo próprio Estado – uma restritíssima parcela, sobretudo litorânea – e considerou o restante “terra devoluta”, isto é, devolvida à Coroa, portanto pública. Então, “terras devolutas são terras não apossadas, não aproveitadas, não cultivadas”⁸, isto à época da edição da lei. Nesse sentido, no início do século XIX, no Rio de Janeiro, falava-se em “terreno devoluto” – como terreno não edificado – para efeito da aplicação da Décima Urbana, imposto imobiliário instituído no Brasil em 1808. Hoje, o conceito de terras devolutas nada tem a ver com terras vagas.

Essas terras ainda não aproveitadas, tornadas públicas, poderiam doravante ser transferidas ao patrimônio particular somente mediante compra (art. 1º, princípio básico da Lei de Terras), o que constituía um poderoso fator de incentivo (agora sim) à ilegalidade ou à informalidade no sistema de propriedade, num momento histórico chave quando, com a expansão do capitalismo, a imigração intensificava-se e o fim da escravidão se desenhava no horizonte. E foi isso o que de fato ocorreu. Historicamente, deu-se a pura e simples ocupação de amplas glebas, cujos títulos foram forjados para dar aparência de legalidade à ocupação das áreas (o que veio a se denominar “grilagem”). Cumpre notar que, não raro, o fraudador inicial vendia de imediato a terra precariamente “legalizada” a desbravadores, que eram por ele enganados (sobre o tema, deve-se reler o texto clássico de Monteiro Lobato *O grilo*, publicado em

⁶ A Lei Eusébio de Queirós, assim chamada em referência ao Ministro da Justiça Eusébio de Queirós Coutinho Matoso da Câmara, é de 4 de setembro de 1850. A Lei de Terras data de 18 de setembro. Portanto, entre uma e outra há o espaço de apenas 14 dias.

⁷ Sobre o tema, deve-se consultar o estudo pioneiro de Emília Viotti da Costa (Política de terras no Brasil e nos Estados Unidos. In: COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987).

⁸ JUNQUEIRA, Messias, *As terras devolutas na reforma agrária*, cit., p. 73.

1920)⁹. Ao Poder Público, constitui hoje tarefa relativamente fácil comprovar, em processo discriminatório, a falsidade do título original da cadeia domínial – vício que vai se transmitindo nas sucessivas transmissões –, o que demonstra a natureza pública da terra.

Em muitas dessas glebas devolutas, levantam-se hoje cidades inteiras. Isso se dá em todo o Brasil. No Oeste do Estado de São Paulo, em especial, essa é a regra. Há diversas cidades pequenas e médias instaladas totalmente em perímetros julgados devolutos (para o Pontal do Paranapanema, ver o dossiê organizado pelo autor¹⁰). Nesse caso, as terras devolutas pertencem ao patrimônio municipal porque em São Paulo, desde 1891 (mesmo ano da Constituição republicana de 24 de fevereiro, que transferiu, no art. 64, a maior parte das terras devolutas aos Estados-membros¹¹), houve o *trespasse*, puro e simples, da titularidade das terras devolutas com destino urbano aos municípios. Acabando de vez com o tradicional *rossio* e transformando os baldios em logradouros públicos, a Lei n. 16, de 13 de novembro de 1891 – primeira lei de organização dos municípios paulistas – falava, no artigo 38, 1º, em terras “adjacentes às povoações de mais de mil almas em raio de círculo de seis quilômetros a partir da praça central”. O critério do número de mil habitantes (critério demográfico) para definição do raio municipal manteve-se até 1945, destacando-se a capital, em caso especial, já em 1935 (v. Anexo). Em 1945, o interventor federal Fernando Costa, por decreto-lei, uniformizou as terras de propriedade dos municípios do interior em oito quilômetros a partir do “centro das sedes”. Então, entenda-se: não há terras devolutas originariamente municipais, *ex vi constitutione*. As terras devolutas, desde a Constituição republicana, ou são federais ou estaduais. Na Constituição de 1988, a distinção entre os dois patrimônios é feita pelos artigos 20, II (as federais) e 26, IV (as estaduais). Assim, o artigo 110, parágrafo 1º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 1990, mostra-se manifestamente inconstitucional, já que incorporou aos bens do Município todas as terras devolutas “que se situem dentro de seus limites”.

⁹ LOBATO, Monteiro. *A onda verde e o presidente negro*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1951. (Obras Completas, 1ª Série, v. 5).

¹⁰ CASTILHO, José Roberto Fernandes (Org.). Atuação da PGE na solução dos conflitos fundiários da Região do Pontal do Paranapanema. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 49/50, p. 129-312, jan./dez. 1998.

¹¹ Observe-se que de 1891 são a Constituição republicana de 24 de fevereiro, a Constituição paulista de 14 de julho e a primeira Lei de Organização dos Municípios, de 13 de novembro.

Porém, os Estados-membros, depois de receberem a titularidade em 1891, transferiram, por lei, parte das terras devolutas que lhes cabiam às municipalidades. Ao longo do tempo, em São Paulo, essa área foi sendo estendida. Ainda vigora atualmente o Decreto-Lei Complementar n. 9/69, que é a última lei orgânica dos municípios paulistas e que estabelece, no artigo 60, um raio de 6 km a partir do “ponto central” da sede dos distritos (as vilas), 8 km a partir do “ponto central” da sede dos municípios (as cidades) e 12 km no Município de São Paulo, a partir da Praça da Sé, como terras devolutas municipais¹². O “ponto central” é fixado por lei local. A diferença entre cidades, vilas e a capital atendia, à época, um princípio racional, que hoje não mais se justifica, haja vista que o perfil da urbanização do Estado se alterou por completo (há três regiões metropolitanas no Estado, há distritos com população maior que sua sede, etc.). Tratando das terras devolutas municipais, Messias Junqueira observava que “todas as leis estaduais trazem dispositivos em que se alude à entrega de terras devolutas aos municípios, para os mais diversos objetivos, travados com o interesse público, especialmente no que respeita à urbanização, produção alimentar, proteção de mananciais para o abastecimento das populações, parques, estabelecimentos públicos, etc.”¹³. Refere as leis do Espírito Santo e de Minas Gerais, segundo as quais o governo entregaria aos municípios os terrenos que fossem necessários à fundação e desenvolvimento das povoações, vilas e cidades, fazendo eco à Lei n. 601. O verbo “entregar” está a indicar, de modo claro, que no nosso sistema constitucional não existe previsão de terras devolutas originalmente municipais.¹⁴

É de fato interessante observar que a própria Lei de Terras preocupou-se com a formação de vilas e cidades porquanto, no artigo 12, determinou a reserva de terras devolutas “para a fundação de povoações, abertura de estradas e quaisquer outras servidões, e assento de estabelecimentos públicos”. O dispositivo foi disciplinado nos artigos 77-79 do Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que aprovou o regulamento para execução da Lei de Terras. Previa-se

¹² Sobre essas informações, deve-se consultar: BARHUM, Sérgio Nogueira. *Contribuição ao estudo da ação discriminatória de terras devolutas*. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Oeste Paulista (Unoeste), Presidente Prudente, 2003.

¹³ JUNQUEIRA, Messias, *As terras devolutas na reforma agrária*, cit., p. 120.

¹⁴ Daí a polêmica acerca de o Município ter legitimidade para a propositura de ação discriminatória, já que não é titular originário do domínio. Observo que a jurisprudência, antes resistente, hoje vem admitindo a hipótese, apesar de não haver previsão na Lei n. 6.383/76 (v. acórdão de 2004 do 1ºTACivSP reproduzido na RT 834/259, se bem que com frágil fundamentação).

tanto a distinção de lotes urbanos (com 10 braças de frente e 50 de fundo, ou seja, 22 m x 110 m) e lotes rurais (de maior extensão), como também que sua distribuição aos povoadores seria feita “a título de aforamento perpétuo”, ou seja, nunca mediante doação, o que o artigo 1º da Lei expressamente vedava. Quanto à configuração do lote, lembre-se a lição de Nestor Goulart Reis Filho a respeito do lote urbano colonial, que era estreito e muito comprido, determinando uma arquitetura peculiar. Segundo o professor da FAU-USP, “no Pará ou no Recife, em Salvador ou em Porto Alegre, encontram-se ainda hoje casas térreas e sobrados dos tempos coloniais, edificados em lotes mais ou menos uniformes, com cerca de dez metros de frente e de grande profundidade”¹⁵. Mas, ao menos em São Paulo, desconheço a utilização de terras devolutas para formação específica de núcleos urbanos, tornando concreta a previsão da lei imperial.

Portanto, a realidade que quero apontar é esta: em muitas cidades brasileiras, o solo com destino urbano é, total ou parcialmente, público, municipal, embora o Poder Público ordinariamente ou desconheça isso ou então – o que é pior – legitime as posses, indiscriminadamente, de todos os ocupantes, tal como elas se apresentam, sem nenhuma “previdência”, sem nenhum propósito de reforma. A legitimação de posse implica a transmissão, clausulada ou não, da propriedade do Estado ao particular que a ocupa, com posse “mansa e pacífica” e, hoje, produtiva. Como ensina Messias Junqueira, “o instituto da legitimação de posse nasceu com o próprio instituto das terras devolutas, no texto do artigo 5º da Lei 601”¹⁶. Daí coloca-se a questão fundamental: Deve-se aplicar, em face dessa realidade, o Estatuto da Cidade com seu rol de instrumentos de intervenção para a ordenação territorial?

3 Objetivos do Estatuto da Cidade

Como dito de início, dentre os vários objetivos da lei urbanística – que se conjugam para garantir o direito a “cidade sustentáveis” –, dois objetivos imediatos devem ser destacados: a regularização fundiária (art. 2º, XIV, do Estatuto da Cidade), que está incluída dentre as preocupações maiores da lei, e, como derivação, a instalação de equipamentos coletivos (art. 2º, V, que fala em

¹⁵ REIS FILHO, Nestor Goulart. *Quadro da arquitetura no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978. p. 22.

¹⁶ JUNQUEIRA, Messias, *O instituto brasileiro das terras devolutas*, cit., p. 128.

“equipamentos urbanos e comunitários”). Isso para se eliminarem os bolsões das chamadas “formas subintegradas de crescimento urbano”, materializadas em “habitações subnormais”, favelas e cortiços, que consistem na negação total do direito à cidade (São Paulo, por exemplo, tinha 1.648 cortiços em 2000, onde vivia quase um milhão de pessoas)¹⁷. Mas, como explica Ermínia Maricato, “terra urbana significa terra servida por infra-estrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde, etc.). Ou seja, a produção da moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua”¹⁸, o que o processo de parcelamento do solo deixa claro ao falar dos equipamentos e das obras exigidas do loteador (v. arts. 4º, I, e 18, V, da Lei n. 6.766/79). Cumpre registrar que, mesmo na hipótese da venda direta de imóvel público “no âmbito de programas habitacionais de interesse social”, autorizada desde 1994 pela Lei de Licitações (art. 17, I, “f”), sem concurso, exige-se sempre o respeito dos parâmetros urbanísticos da Lei do Parcelamento do Solo, que é norma de alcance nacional, como o Estatuto.

Em resumo, a regularização fundiária consiste na legalização jurídico-urbanística do lote e do seu entorno (infra-estrutura urbana em geral). Já os equipamentos coletivos ou comunitários – indispensáveis – materializam-se em obras públicas que o Poder Público tem de efetivar para garantir determinados direitos da cidadania ligados à urbanização, como, por exemplo, a praça pública e outros espaços coletivos que possibilitam o gozo do direito ao lazer. Mas, pode-se pensar na escola e no direito à educação, no hospital e no direito à saúde, no parque e no direito à “qualidade de vida” etc. Como diz Hely Lopes Meirelles, ao tratar do equipamento urbano, são “melhoramentos próprios da cidade”, o que inclui vias e logradouros¹⁹. A Lei do Parcelamento do Solo define: “Consideram-se equipamentos comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares” (art. 4º, § 2º, da Lei n. 6.766/79). Portanto, a “oferta de equipamentos urbanos e comunitários” (art. 2º, V do Estatuto) aparece, ao lado dos equipamentos infra-estruturais ligados ao lote (abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, etc.), como condição para a fruição de certos direitos da cidadania. A respeito,

¹⁷ *O Estado de S. Paulo*, de 11.01.2004, p. C-4.

¹⁸ MARICATO, Ermínia. *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 119.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 266.

observa Maria Hermínia Tavares de Almeida, no debate sobre o Programa Fome Zero, “parcela significativa dos brasileiros que vivem abaixo da linha de pobreza não precisa de comida, mas de serviços públicos – saúde, educação, saneamento – com um mínimo de qualidade, moradia decente e renda suplementar para suprir outras necessidades”²⁰. Muitos desses serviços tidos como essenciais transitam pela existência do equipamento.

O Estatuto previu diversos instrumentos para cumprimento desses dois objetivos relacionados, todos dispensáveis e desnecessários, em se tratando de terras devolutas urbanas, pela razão óbvia de que se as terras são públicas, basta ao município – seu titular *ex lege* – reivindicá-las do seu ilegítimo ocupante e aplicá-las no fim adequado. Como escreve Messias Junqueira, deve-se “somente incorporar-se ao patrimônio público as terras devolutas vagas e as ilegalmente ocupadas, *a fim de que, pelos meios próprios, sejam aplicadas às diversas finalidades do interesse público*”²¹. Porém um outro objetivo – mediato ou indireto – da lei ou, antes, da Constituição, não é, em absoluto, dispensável, mesmo diante dessa realidade territorial peculiar: trata-se do *plano urbanístico*.

Documento sintético e diretivo, vinculando todos os “atores urbanos”, o plano urbanístico – chamado Plano Urbanístico Diretor – vai pensar a cidade a partir da realidade físico-ambiental. E, portanto, diante da existência do patrimônio devoluto urbano, vários problemas se resolvem *a priori*. Vislumbra-se aqui a quase possibilidade de um urbanismo como ciência da formação das cidades, porquanto o Poder Público tem amplas possibilidades de atuação nessa área, sem a necessidade de desapropriação. Pode promover reformas profundas, seja no desenho ou remodelação dos lotes ou das quadras, seja no sistema viário, seja nos equipamentos urbanos. Com efeito, em outra situação, o grande entrave para isso é o custo da desapropriação que, dados os juros compensatórios incidentes (uma criação jurisprudencial que tenta compensar, ao proprietário, a perda antecipada da posse), catapulta o valor da indenização, e por isso não está mais sendo utilizada pelo governo federal, nem mesmo na reforma agrária. Haja vista a proverbial morosidade da Justiça, a desapropriação – cujo processo costuma levar décadas para encerrar-se – acaba por tornar-

²⁰ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O que há de errado no Fome Zero? *O Estado de S. Paulo*, de 02.03.2003, p. A-2.

²¹ JUNQUEIRA, Messias, *O instituto brasileiro das terras devolutas*, cit., p. 128, destaquei.

se um “prêmio” ao proprietário, num efeito perverso. Em face da dominialidade pública já posta e consolidada, torna-se desnecessária a expropriação, bastando cumprir-se o artigo 30, VIII, da Constituição Federal, que determina às comunas, como competência executiva (e reserva de poder local), a promoção do seu “adequado ordenamento territorial”. Em suma, que façam elas do urbanismo uma função pública, tal como deve ser, porquanto, do contrário, o particular insere-se indevidamente nessa competência-dever, na busca de benefícios privados. Ora, *como se promove o ordenamento territorial em terras já integradas no domínio público, embora sem destino definido?* Essa, parece-me, é a questão fundamental, que será tratada aqui em grandes linhas.

4 Aspectos do ordenamento territorial em áreas urbanas devolutas

Nas comunas, as terras devolutas municipais ou abrangem a totalidade da área urbana da sede do município (como, no caso, por exemplo, de Mirante do Paranapanema, no Pontal) ou apenas parte da área urbana (caso de Presidente Prudente, cuja faixa forma uma meia-lua). No primeiro caso, fazendo um pequeno cálculo geométrico, a área devoluta máxima corresponderá a: para as cidades, 8 km = 20.106,19 ha; para as vilas, 6 km = 11.309,73 ha; para a Capital, 12 km = 45.238,93 ha (como, é claro, um município pode ter vários distritos, assim as áreas devolutas se multiplicam). Para efeito de comparação, segundo Milton Santos, em 1954 o raio de paisagem construída da metrópole paulistana, então com três milhões de habitantes, já alcançava 15 km²². Em ambos os casos, porém, a solução será a mesma: o plano urbanístico deve ser necessariamente complementado pelo plano de ocupação dessa área. Conhecido como “plano geral”, na Lei paulista n. 3.962/57 (que rege ainda hoje o processamento das legitimações de posse em terras devolutas estaduais), ou como plano de “legitimação de posses” (nome impróprio porque não se faz apenas isso), em se tratando de área urbana, ele constituirá aquilo que, em direito urbanístico, se denomina “plano de pormenor” ou “plano particularizado”. Esse tipo de plano tem nítido caráter operativo, em face das diretrizes gerais do uso, da ocupação e da transformação do solo urbano. Naqueles dois municípios do Pontal, entretanto, isso não foi feito, sendo as posses imediatamente

²² SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1990. p. 17.

legitimadas em bloco (como aconteceu em Mirante, nos anos 90, com grandes festejos) ou vem sendo paulatinamente transferidas aos particulares (como ocorre em Presidente Prudente), mediante o requerimento do interessado. Ou seja, para repetir o engenheiro baiano Theodoro Sampaio, o Pontal continua – ainda hoje, e não só por isso – um “problema geográfico”.²³

Grifo, de início, que a ocorrência da dupla plano geral/planos particularizados é comum na experiência europeia da disciplina urbanística e constitui uma exigência própria da racionalidade planificadora. Na Itália, por exemplo, se o *piano regolatore generale* (que corresponde ao nosso plano urbanístico diretor) constitui o instrumento básico de ordenação urbana – que sistematiza e estrutura o território municipal –, a lei prevê eventuais *piani regolatori particolareggiati* (arts. 13 e 14 da Lei Urbanística de 1942) como instrumentos de execução daquele. A distinção é evidente. O primeiro contém diretivas de caráter geral (*piano di massima*, como escreve Gian Carlo Mengoli²⁴) enquanto o segundo, subordinado, especifica os mecanismos de atuação particular, em porção específica do território. Também em Portugal, o artigo 2º do Decreto-Lei n. 69/90 classifica os planos municipais em planos diretores, planos de urbanização e planos de pormenor, os quais definem “com minúcia, a tipologia de ocupação de qualquer área específica do município” (art. 9º, 4). Ora, no caso, trata-se da ocupação das áreas devolutas municipais (veja-se que o próprio Estatuto da Cidade cogita de um plano particularizado no art. 33, para as operações urbanas consorciadas). Não se cuida de mero “programa” (como na dicção do art. 35, III) – conjunto de projetos *unidirecionados* –, haja vista o vasto alcance, territorial e urbanístico, das áreas devolutas e suas múltiplas possibilidades.

Na análise do destino dos imóveis nessas áreas das cidades ou das vilas, deve-se de pronto fazer uma distinção essencial. Deve-se separar as áreas que são – ou serão, no futuro – de interesse público daquelas que, por não serem interessantes ao Poder Público, podem ser transferidas aos particulares livremente, mediante legitimação de posse, onerosa ou gratuita. Quando se fala da primeira espécie, é preciso especificar melhor, o que é matéria, por excelência, do plano. Isso porque “interesse público” constitui termo de conceito

²³ COSTA, Luiz Augusto Maia. *O ideário urbano paulista na virada do século*: o engenheiro Theodoro Sampaio e as questões territoriais urbanas modernas. São Paulo: Rima; Fapesp, 2003. p. 165. Ver também: CASTILHO, José Roberto Fernandes. Estado, propriedade e cidadania. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 49/50, p. 147-162, jan./dez. 1998.

²⁴ MENGOLI, Gian Carlo. *Manuale di diritto urbanistico*. 2. ed. Milano: Giuffrè, 1992. p. 233.

indeterminado, que é apenas verificável em concreto. Veja-se, assim, que a própria Lei Orgânica dos Municípios Paulistas (Lei n. 16 de 1891) determinava que na demarcação do raio municipal haveria a “especificação da área dos baldios necessários para logradouros públicos, os quais serão inalienáveis” (art. 38). Ou seja, no momento do trespassse, deveria se prever a localização dos logradouros públicos (lograr = fruir, gozar, desfrutar), expressão notadamente genérica para designar ruas, avenidas, praças, largos, etc., todos bens de uso comum do povo (art. 99, I do CC).

De outra parte, uma constatação também se mostra evidente: a área está ocupada, construída (é *brick and mortar zone*, como diziam os urbanistas ingleses, ou “paisagem construída”, como interpreta Milton Santos²⁵), urbanizada ou em vias de ocupação, posto situar-se em zona urbana ou de expansão urbana. Evidentemente, no primeiro caso, a atuação será bem mais dificultosa do que no segundo. No caso de área já ocupada, cumprirá ao município indenizar o proprietário pelas benfeitorias existentes, posto que, se a terra é pública, não o são as casas e demais construções nela existentes, que devem ser indenizadas, caso houver a reivindicação do solo. Mas, nessa hipótese, evita-se a delonga porquanto há o instituto processual da antecipação, total ou parcial, da tutela, como vem fazendo, desde 1995, a Procuradoria do Estado de São Paulo, com sucesso, na reivindicação de áreas rurais do Pontal.

Com efeito, deve-se verificar claramente que haverá uma *sobreposição* (que deve ser objeto de representação cartográfica, parte indispensável do plano) entre a área devoluta urbana – definida de modo circular – e a zona urbana e/ou de expansão urbana, que consiste, como se sabe, em parte da classificação do solo municipal²⁶. Definida pela lei estadual, a primeira será, em tese, um círculo perfeito demarcado a partir da “praça central” da cidade (desde a primeira Lei Orgânica paulista, de 1891, passando pelas de 1935, 1947 e 1967, fala-se nesse equipamento comunitário tradicional como centro do raio, alterado depois, mais especificamente, para “ponto central” – que é o “marco zero” – na Lei de 1969, a última antes da federação trina, que seguiu o disposto no artigo 4º do Decreto-Lei n. 14.916/45) e a outra, a classificação, uma figura irregular – definida por lei local, a partir de critérios urbanísticos – que

²⁵ SANTOS, Milton, *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*, cit., p. 17.

²⁶ Ver o artigo 3º da Lei n. 6.766/79, que o classifica em zona urbana, de expansão urbana e de urbanização específica – descolada da zona urbana –, além da zona rural.

contrasta com a primeira, podendo sobrepor-se integralmente ou não. Ficam de fora, em princípio, as áreas urbanizáveis ou de urbanização específica, por não serem sede nem de município e nem de distrito.

Assim, estamos cogitando de área que está total ou parcialmente ocupada para fins urbanos, tanto assim que os imóveis situados nessa região pagam o IPTU, como se vê em acórdão do Superior Tribunal de Justiça, cuja ementa afirma: “Incide a cobrança do IPTU sobre imóvel considerado por lei municipal como situado em área urbanizável ou de expansão urbana, mesmo que a área não esteja dotada de qualquer (sic) dos melhoramentos elencados no artigo 31, parágrafo 1º do CTN.” (RT 812/190). Nesse registro, estamos tanto em face de áreas consolidadas quanto de “franjas urbanas”, normalmente ocupadas por população de baixa renda, mas não só (v.g. os “loteamentos fechados”, que também se distanciam dos centros urbanos em busca de uma “qualidade de vida” artificial). É certo que poderá haver também áreas rurais municipais, que serão, porém, quase excepcionais, com o “espalhamento” sobre o território que caracteriza as cidades brasileiras, pequenas ou grandes.²⁷

Em Presidente Prudente, no Oeste do Estado, a Lei n. 5.187, de 26 de novembro de 1998, que “institui o processo de regularização do domínio sobre terras devolutas municipais” (veja-se, significativamente, a dicção da lei: regulariza-se o domínio particular, e não o patrimônio fundiário municipal), dispõe, no artigo 4º, que, dentro das terras devolutas municipais, que alcançam 4.539,85 ha ao sul da cidade – por força do contraste antes referido –, apenas não serão objeto de legitimação aquelas áreas “I - necessárias à expansão do sistema viário; II - necessárias à instalação de equipamentos públicos e instalações de interesse da Administração; e III - que interessem à preservação do meio ambiente”. Foram essas as áreas *a priori* excluídas da transferência aos particulares, o que se pode resumir nos “equipamentos urbanos e comunitários” do Estatuto (art. 2º, V), além da proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído”, também nele previsto (art. 2º, XII).

Porém, como demonstraram Ana Luíza Suzuki e Maria Célia Castilho Garcia, em levantamento feito na Prefeitura de Presidente Prudente²⁸, até

²⁷ SANTOS, Milton, *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*, cit., p. 17-33.

²⁸ SUZUKI, Ana Luíza; GARCIA, Maria Célia Fernandes Castilho. O processo de legitimação de posse de terras devolutas em Presidente Prudente. Monografia (Especialização em Planejamento e Gestão Municipal) – FCT/Unesp, Presidente Prudente, 2002.

agora o Poder Público vem sistematicamente legitimando todas as ocupações, nada reservando ou declarando de interesse público²⁹. E isso ocorre por uma razão única: o procedimento previsto naquela lei não prevê plano nenhum. Basta ao interessado requerer a transferência (art. 6º), pagando pequena “taxa de regularização”, quando não houver isenção (art. 14). Não se obedeceu ao mesmo esquema da lei estadual de 1957, que se volta para as áreas rurais. Ora, como inexistente plano de ocupação dessa extensa área, é impossível ao administrador saber quais parcelas serão necessárias à expansão do sistema viário ou à preservação ambiental, embora haja diversos fundos de vale no local, que poderiam ser destacados na carta para futura atuação preservadora e eventual urbanização. Há também loteamentos clandestinos (v.g. Chácaras Arilena), conjuntos habitacionais (v.g. Ana Jacintha) e larga faixa de “bairros populares”, que poderiam – e deveriam – ser objeto de intensiva atuação municipal, haja vista a necessidade de segurança dominial e de extensão dos serviços públicos.

Mas a mera exclusão de áreas, como faz a lei prudentina, ou como fazia a mais que secular Lei Orgânica paulista, não esgota todas as possibilidades do plano de ocupação do patrimônio devoluto urbano do município. Outras medidas executivas de ordenação, ainda mais específicas, podem ser tomadas. Uma delas – para áreas vazias – é o próprio assentamento populacional, que pode ser promovido pelo Poder Público em terras de seu domínio, visando garantir o direito à habitação, direito social declarado no artigo 6º da Constituição. Outra – para áreas já ocupadas – é algo semelhante ao reparcelamento do solo urbano, procedimento, por assim dizer, “terapêutico”. Como se sabe, o artigo 44 da Lei n. 6.766/79 (Lei do Parcelamento do solo) autoriza o município a expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, visando a evitar-se lesão aos padrões de desenvolvimento urbano (c.c. o art. 40). Trata-se de instrumento urbanístico bastante comum na Europa – onde a figura existe há décadas (*ricomposizione particollare* na Itália, *remembrement urbain* na França, *reparcelación* na Espanha) – para reordenar ou remodelar os lotes de uma ou várias quadras, ajustando-os ao plano urbanístico geral, que define a “estrutura geral e orgânica do território” (art. 65

²⁹ Mesmo grandes glebas, destinadas a loteamentos, são legitimadas, o que implica a entrada da área no domínio privado e, logo depois, o retorno de parte dela ao domínio público, por força do disposto no artigo 4º, I da Lei n. 6.766/79. No Município, ainda se aplica, por lei local, o percentual de 35% da gleba, excluído da lei geral do parcelamento do solo em 1999.

da Carta Municipal de Barcelona). É, pois, medida de urbanização compulsória, chamada na Espanha de “sistema de atuação urbanística por reparcelamento”, que pode, no caso de terras públicas, promover uma nova divisão da área já loteada e ocupada, com enorme facilidade, haja vista a desnecessidade da desapropriação. Seriam legitimadas as posses dos lotes já com sua nova configuração territorial, indenizando-se apenas eventuais demolições. Assim, também esse aspecto específico da regularização fundiária seria obviado com o plano de ocupação das áreas devolutas urbanas, absolutamente necessário.

Ampliam-se, alargam-se, pois, as possibilidades de promoção da ordenação urbana. Para isso, há um plexo de deveres urbanísticos do município, no exercício de sua competência própria (art. 30, VIII, da CF) que, nessa hipótese, consubstancia *dever*, porquanto a Constituição manda que ordene ou promova o ordenamento do solo urbano (art. 182). Esse é um imperativo, não é competência discricionária, tanto assim que o Estatuto da Cidade incluiu o “planejamento do desenvolvimento das cidades” dentre as suas diretrizes gerais (art. 2º, IV), ao lado da “regularização fundiária” (inc. XIV), como vimos. Mas, sintomaticamente, falta “previdência”, falta planejamento na regularização das áreas devolutas urbanas, que demandaria plano urbanístico específico para elas, apartado do plano geral da cidade. Trata-se de questão distinta, que gera problemas e apresenta soluções diferenciadas. Mas, em Presidente Prudente, por exemplo, só há o plano diretor geral de 1996, que é o segundo plano diretor da cidade. O primeiro é de 1973, aprovado pela Lei n. 1.582/73, e é um anacrônico Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI; e o segundo é a Lei Complementar n. 29, de 31 de julho de 1996, vigente. Nenhum deles trata da questão do patrimônio devoluto em qualquer de seus dispositivos. É como se não existissem os mais de quatro mil hectares de área pública, encravados na zona urbana. Portanto, não se mostram eles adaptados à realidade que supostamente pretendem ordenar.

5 Considerações finais

Embora não prevista pelo Estatuto da Cidade, muitas leis orgânicas municipais incluem, corretamente (mas não se sabe com qual eficácia), a “discriminação de terras públicas” dentre os instrumentos jurídicos da reforma urbana (Porto Alegre, art. 302, II, ”a”; Salvador, art. 81, parágrafo único, II, “j”; de 1990; também a Constituição do Pará, de 1989, art. 283, III, “h”).

Todas elas adotam o mesmo esquema de listagem dos instrumentos jurídicos, tributários, urbanísticos, etc., constante dos anteprojetos de leis nacionais de reforma urbana, listagem que acabou figurando no Estatuto (art. 4º) com a incompreensível exclusão da discriminação. Trata-se de instrumento hoje, por assim dizer, *alternativo* à lei geral, que pode se mostrar de enorme eficácia, unindo conceitualmente “direitos espacializados”: a disciplina urbanística e a dominialidade pública e seu destino, que o direito administrativo – fonte da matéria anterior – estuda.

Para o perfil dessas áreas, pode-se levantar o seguinte quadro, tomando por base o vigente – porque recepcionado pela nova ordem constitucional – artigo 60 do Decreto-Lei Complementar estadual n. 9/69, que é a última Lei Orgânica dos Municípios paulistas, e levando-se em conta a potencialidade *máxima* de patrimônio devoluto municipal (pressupondo a inserção total do círculo em perímetros cujos títulos foram julgados imprestáveis):

Quadro das terras devolutas municipais em São Paulo

Núcleo urbano	Centro do raio	Extensão do raio	Área máxima (ha)
Cidade	Ponto central	8 km	20.106,193
Vila	Ponto central	6 km	11.309,734
Capital	Praça da Sé	12 km	45.238,934

Porém, diante do exposto, duas conclusões exurgem claras. *Primo*: a existência de terras devolutas, municipais e urbanas (devidamente já discriminadas) afasta a necessidade da utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade para promoção da reforma urbana. Basta o poder local dar um destino socialmente útil aos seus bens dominicais, tal como manda, por exemplo, o artigo 158 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990): “Os bens públicos municipais dominiais não utilizados serão prioritariamente destinados, na forma da lei, a assentamentos da população de baixa renda e à instalação de equipamentos coletivos, assegurada a preservação do meio ambiente”. *Secundo*: tal destino deve ser objeto de um plano urbanístico específico, que a lei estadual chama de “plano geral”, mas que, na verdade, se trata de um plano urbanístico particularizado, de *urbanificação* ou mesmo de *urbanização genética* (assentamentos), conforme a área já esteja ou não efetivamente ocupada para fins urbanos. Com base no plano diretor, o objetivo principal desse plano específico, operacional, será o de separar as porções de interesse público

daquelas outras, que não o são e que, por isso mesmo, podem ser transferidas, gratuita ou onerosamente, aos particulares que as ocupem, ou ainda a terceiros, remodeladas ou não. Tais tópicos se baseiam no pressuposto da existência efetiva desse patrimônio do poder local, mediante trespasse estadual, posto que, em termos constitucionais, não existem terras devolutas originariamente municipais, como vimos.

Porém, se não ocorrer tal “plano geral” – que, por óbvio, não se confunde com o plano urbanístico diretor –, a atuação do município será indiscutivelmente prejudicial ao interesse coletivo. E aí a pergunta cabível será aquela que remete ao interesse público também presente na legitimação, na medida que consiste em modo de regularização fundiária, objetivo do Estatuto da Cidade. Na verdade, tanto a legitimação de posse (regularização) quanto a reivindicação da área para cumprimento de finalidades públicas (equipamentos coletivos) materializam interesses, públicos e privados. No entanto, a diferença é flagrante, e de escala: a criação de um parque ou uma praça ou o prolongamento ou ampliação da malha viária beneficiará um número indeterminado de pessoas. Contempla “direitos urbanos”, que são *transindividuais*. De outra parte, um processo de legitimação das posses, tal como elas se apresentam, beneficia apenas os beneficiados pela outorga dos títulos, ainda que o “sistema formal da propriedade” seja a “central hidrelétrica do capital”, na conhecida teoria do economista peruano Hernando de Soto. Mas pode prejudicar os padrões do desenvolvimento urbano e, portanto, todos os cidadãos.

Portanto, pensando-se no conjunto da cidade e dos cidadãos, é evidente que, antes de legitimar as posses, o município deve separar as áreas de interesse público. Há que discriminar, o que é da essência do direito urbanístico. Mas as duas coisas podem e devem ser feitas em conjunto. Porém, isso exige planejamento territorial em nível local e, como se sabe, os administradores dos quase seis mil municípios brasileiros só são prevententes mediante ameaças penais (a *ultima ratio*), como aconteceu com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, que passou a exigir deles um planejamento orçamentário que não fosse ficção (os quatro crimes contra o ordenamento urbano previstos na lei dos crimes ambientais são pífios). Embora não sejam ficção, mas realidade concreta e desconhecida (de novo, *cui prodest?*), as terras devolutas municipais urbanas ainda são “capital morto” dos entes comunais que, ou por falta de previdência ou para atenderem apenas aos interesses privados dos ocupantes, simplesmente

desconsideram esse vasto patrimônio imobiliário, que se apresenta como uma alternativa de extraordinária valia ao Estatuto da Cidade e seus instrumentos de intervenção. Com efeito, qual a utilidade do direito de preempção ou das sanções sucessivas do artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal, em face da dominialidade pública existente? O usucapião, igualmente – outro modo de regularização –, por expressa determinação constitucional, não incide em terras públicas, sendo inaplicável. Mas há, na experiência municipal brasileira, um *desgoverno* do território, cujos resultados são visíveis. Na verdade, o que falta às comunas é vontade de ação transformadora, o foco da reforma urbana constitucionalmente prevista, fundada na idéia de que existe um “direito à cidade”, ou melhor, direito à dignidade de vida urbana, que é, na expressão clássica de Leon Battista Alberti, a “vida que se desenvolve numa cidade bem ordenada” (*vitam bene beateque agendam*).

6 Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O que há de errado no Fome Zero? *O Estado de S. Paulo*, de 02.03.2003, p. A-2.

BARHUM, Sérgio Nogueira. *Contribuição ao estudo da ação discriminatória de terras devolutas*. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Oeste Paulista (Unoeste), Presidente Prudente, 2003.

BRASIL. Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários. *Coletânea: legislação agrária, legislação de registros públicos, jurisprudência*. Brasília, 1983.

CASTILHO, José Roberto Fernandes (Org.). Atuação da PGE na solução dos conflitos fundiários da Região do Pontal do Paranapanema. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 49/50, p. 129-312, jan./dez. 1998.

_____. Estado, propriedade e cidadania. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 49/50, p. 147-162, jan./dez. 1998.

COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

COSTA, Luiz Augusto Maia. *O ideário urbano paulista na virada do século: o engenheiro Theodoro Sampaio e as questões territoriais urbanas modernas*. São Paulo: Rima; Fapesp, 2003.

JUNQUEIRA, Messias. *As terras devolutas na reforma agrária*. São Paulo: Ed. do Autor, 1964.

_____. *O instituto brasileiro das terras devolutas*. São Paulo: Lael, 1976.

_____. Terras devolutas. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, v. 12, p. 415-431, jun. 1978.

LEFEBVRE, Henri. *A vida cotidiana no mundo moderno*. Tradução de Alcides João de Barros. São Paulo: Ática, 1991.

LOBATO, Monteiro. *A onda verde e o presidente negro*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1951. *Obras Completas*, 1ª Série, v. 5.

MARICATO, Ermínia. *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MENGOLI, Gian Carlo. *Manuale di diritto urbanistico*. 2. ed. Milano: Giuffrè, 1992.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Quadro da arquitetura no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1990.

SILVA, José Bonifácio de Andrada e. *Projetos para o Brasil*. Organização de Miriam Dolhnikoff. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SOTO, Hernando de. *O mistério do capital*. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SUZUKI, Ana Luíza; GARCIA, Maria Célia Fernandes Castilho. O processo de legitimação de posse de terras devolutas em Presidente Prudente. Monografia (Especialização em Planejamento e Gestão Municipal) – FCT/Unesp, Presidente Prudente, 2002.

Anexo – A definição das terras devolutas municipais nas Leis Orgânicas paulistas

1891 – Lei n. 16, de 13 de novembro

“Artigo 38 - A receita dos municípios constituir-se-á das seguintes verbas, cuja renda será exclusivamente municipal, salvo posterior deliberação do poder legislativo do Estado:

1º - Do produto da alienação, aforamento e locação dos móveis e imóveis pertencentes ao domínio privado das municipalidades, ficando compreendidas, entre estes, as terras devolutas adjacentes às povoações de mais de mil almas em raio de círculo de seis quilômetros, a partir da praça central. Este perímetro será demarcado à custa dos municípios em cada uma das povoações de seu território com especificação das áreas dos baldios necessários para logradouros públicos, os quais serão inalienáveis;”

1935 – Lei n. 2.484, de 16 de dezembro

“Artigo 124 – Entre os próprios municipais, a que se refere o n. 12 do artigo 50, compreendem-se as terras devolutas, adjacentes às povoações de mais de mil habitantes, num raio de círculo de seis quilômetros, a partir da praça central.

Parágrafo único – No Município da Capital, esse raio será de oito quilômetros, a partir da praça da Sé; nos do interior, onde haja mais de uma povoação, contando cada uma delas habitantes em número superior a mil, o raio será também de oito quilômetros e partirá da praça central situada na sede do município.”

1945 –Decreto-Lei n. 14.916, de 6 de agosto (dispõe sobre terras devolutas)

“Artigo 4º - O raio de círculo das terras devolutas transferidas pelo artigo 124 da Lei estadual n. 2.484, de 16 de dezembro de 1935, aos municípios e adjacentes às povoações que lhes servem de sede, fica aumentado de oito para doze quilômetros no município da Capital e uniformizado em oito quilômetros nos municípios do interior, medidos da Praça da Sé para aquele, do centro das sedes para estes, determinado por decretos-leis municipais.

§ 1º - Relativamente a estas terras são obrigados os municípios a obedecer, mutatis mutandis, às regras do presente Decreto-Lei sobre a discriminação, legitimação e justificação de posse, alienação, arrendamento e expedição de títulos, guardando as provisões

regulamentares que expedirem e fixando as taxas ou preços que melhor lhes aprouver.

§ 2º - Entre as transferidas à Capital compreendem-se as que porventura circundavam num raio de seis quilômetros o extinto Município de Santo Amaro, cujo centro será determinado por competente Decreto-Lei.”

1947 – Lei n. 1, de 18 de setembro

“Artigo 111 – Pertencem ao patrimônio municipal as terras devolutas adjacentes às povoações de mais de mil habitantes, num raio de círculo de seis quilômetros partindo da praça central.

§ 1º - Nas sedes dos municípios, de população superior a mil habitantes, esse raio será de oito quilômetros.

§ 2º - No Município da Capital, esse raio será de doze quilômetros contados a partir da Praça da Sé.”

1969 – Decreto-Lei Complementar n. 9, de 31 de dezembro

“Artigo 60 - Pertencem ao patrimônio municipal as terras devolutas que se localizem dentro do raio de oito quilômetros, contados do ponto central da sede do Município, e de doze, contados da Praça da Sé do Município de São Paulo.

Parágrafo único - Integram, igualmente, o patrimônio municipal, as terras devolutas localizadas dentro do raio de seis quilômetros, contados do ponto central dos seus distritos.”

