



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000448105

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2345891-97.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASTILHO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CASTILHO.

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

O julgamento teve a participação dos Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, GERALDO WOHLERS, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT E RENATO RANGEL DESINANO.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

AFONSO FARO JR.
Relator
Assinatura Eletrônica

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2345891-97.2024.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Castilho

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Castilho

Voto nº 0070

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE CASTILHO – Lei nº 3.321/23, que autoriza o Executivo a solicitar a extinção e arquivamento da ação de reintegração de posse de área pública invadida – Ato típico de gestão, cuja competência é atribuída apenas ao prefeito, sem necessidade de anuência ou autorização – Medida que se mostra contrária ao interesse público, de preservação do patrimônio municipal – Reconhecimento da inconstitucionalidade, por arrastamento, das leis municipais ratificadas pela norma ora analisada, as quais tratam da permissão de uso de áreas públicas sem prévio procedimento licitatório – Competência da União para legislar sobre regras gerais de licitação e contratos – Ofensa à separação de poderes e aos princípios norteadores da administração – Inteligência dos arts. 47, 111 e 144, da Constituição Estadual.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de concessão de cautelar, ajuizada pelo Prefeito do Município de Castilho em face da Lei Municipal nº 3.321, de 08 de novembro de 2023.

A norma impugnada autorizou o Poder Executivo a desistir de processo judicial, qual seja, a ação de reintegração de posse referente a uma área de propriedade do Município, descrita nas matrículas de nºs 23.120 e 25.782 do CRI de Andradina/SP, a qual foi ocupada pela Frente Nacional de Luta (FNL). O veto integral, calcado na

inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, foi derrubado pela Câmara.

Sustenta o autor que a dita lei é formalmente inconstitucional por invadir a competência privativa do Executivo, usurpando a atribuição de tomar decisões relativas à gestão do patrimônio público. O ato de desistência de ação judicial que visa a proteger o patrimônio público é atribuição discricionária do Prefeito, sendo vedada a ingerência do Poder Legislativo. De outro lado, haveria também inconstitucionalidade sob o aspecto material, uma vez que a norma aprovada contraria princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, notadamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público.

Destacando os fundamentos insertos em parecer da Procuradoria-Geral do Município, e a fim de evitar prejuízos irreparáveis ao patrimônio público, pede a concessão de cautelar para suspender imediatamente a eficácia da norma e, ao final, a procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº 3.321, de 08 de novembro de 2023, do Município de Castilho.

Foi indeferida a medida precária (fls. 74/76).

Citada, a d. Procuradoria Geral do Estado manteve-se silente (fls. 85). Foram prestadas as informações pela Câmara (fls. 87/91).

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência da ação (fls. 128/136).

É o relato do necessário.

Como visto, busca o autor o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.321/23, que *“Dispõe sobre autorização para desistência de processo judicial que especifica e dá outras providências”*.

Assim prevê o objeto da presente ADI:

“Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal, autorizado a solicitar a extinção e arquivamento da ação de reintegração de posse, processo judicial nº 1002184-39.2020.8.26.0024, em tramite para 3ª Vara Cível da Comarca de Andradina (SP), em que são partes, o Município de Castilho e a Frente Nacional de Luta (FNL).
Art. 2º. Ficam ratificadas em sua totalidade, as Leis Municipais nº 2.860/2019 e 2.932/2020 que autorizaram a permissão de uso dos imóveis Matrículas nº 21.913, 21.764, 21.765, 21.766, 21.767, 23.120 e 25.782, todas do Serviço de Registro de Imóveis da Comarca de Andradina (SP) pela Frente Nacional de Luta (FNL).

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Da análise do texto legal se conclui que razão assiste ao autor. Há, no art. 1º, inconstitucionalidade, tanto sob a ótica formal, como no aspecto material.

Isto porque, nos termos do art. 47 da Constituição Estadual, aplicável aos municípios nos termos do art. 144¹, compete ao chefe do Executivo exercer, com o auxílio do secretariado, a direção superior da administração (inc. II), bem como praticar os demais atos de administração, nos limites de sua competência (inc. XIV) e, ainda, dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos (inc. XIX, “a”).

E dúvida não há que a decisão referente à continuidade ou não de ação judicial que tem o Município como autor configura ato típico de gestão, a ser balizado pelos critérios de oportunidade e conveniência. Portanto, decidir pela continuidade ou desistência da ação possessória compete apenas e exclusivamente ao chefe do Executivo, prescindindo de qualquer anuência ou autorização.

Nas informações prestadas, a Câmara sustentou que,

¹ “Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

“ao editar a referida lei, agiu dentro da sua competência, ao estabelecer as regras sobre a atuação do Executivo Municipal em relação a demandas judiciais.” (fls. 90). Ocorre que não cabe ao legislador ordinário traçar parâmetros para a atuação de outro Poder, visto que estes já estão definidos no texto constitucional. À evidência, a derrubada do veto e subsequente promulgação do diploma impugnado configuram invasão indevida do Poder Legislativo na esfera de atuação do Executivo.

E nem se diga que se trata de mera lei autorizativa, que não faz uso de verbos imperativos, *“tratando-se, assim, de mera faculdade do Poder Executivo, porque é assente, neste Órgão Especial, o entendimento de que normas deste teor ostentam verdadeiro comando, já que o Poder Executivo não necessita de autorização legislativa para organizar e administrar sua própria gestão”*².

Neste particular, bem destacou a d. Procuradoria Geral de Justiça que *“A argumentação da natureza autorizativa da norma não elide a conclusão de sua inconstitucionalidade (...). A utilização recorrente de leis autorizativas tem objetivos de cunho nitidamente políticos, transmitindo aos cidadãos uma falsa ideia de direito subjetivo e de negligência do Poder Executivo”* (fls. 135). Tal aspecto ganha mais relevância em se tratando de questões sociais, que não podem ser tratadas de modo meramente assistencialista.

Mas não é só.

A despeito do que consta da exposição de motivos do projeto de lei (fls. 115), a desistência, sem justificativa plausível, de uma ação que busca a retomada de bem integrante do patrimônio do Município contraria qualquer noção primária de defesa do interesse público, privilegiando-se o particular, bem como de moralidade administrativa, ainda que, em tese, o intuito declarado seja o da proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

² Ação direta de Inconstitucionalidade nº 2088154-23.2024.8.26.0000, rel. Des. Silvia Rocha, j. em 29.01.2025

Até porque não há nos autos qualquer elemento concreto a indicar que, de fato, o local esteja sendo utilizado, como afirmado, de forma a *“melhorar a vida em sociedade, na busca da redução das desigualdades, com o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade, em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público”*, alegações estas que serviram de base para a aprovação do projeto e, posteriormente, derrubada do veto.

Tal análise, frise-se mais uma vez, competiria exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, jamais ao legislador, como asseverado acima.

A norma impugnada, por si só, não tem o condão de prestigiar a função social da propriedade, tampouco garantir direitos fundamentais. Ao revés, ainda que indiretamente, termina por incentivar a simples invasão e apropriação indevida de bem público, com prejuízo até mesmo para outros munícipes que também necessitem de auxílio, e que poderiam ser contemplados com algum programa oficial de moradia a ser instituído no terreno invadido, restando também configurada, assim, ofensa ao princípio da impessoalidade.

Ocorre que a lei não contém apenas o art. 1º.

O pedido é de reconhecimento da inconstitucionalidade integral do diploma, cabendo analisar também o disposto no art. 2º, que trata da ratificação de outras duas leis, quais sejam, de nºs 2.860/19 e 2.932/20, as quais autorizaram a permissão de uso, pela Frente Nacional de Luta (FNL), dos imóveis públicos descritos em 07 matrículas, todas do Serviço de Registro de Imóveis da Comarca de Andradina/SP.

Eis o teor das citadas leis:

“Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a permitir o uso, das

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

áreas públicas rurais, descritas nas matrículas n°s 23.120 e 25.782, ambas registradas no Cartório de Registro de Imóveis de Andradina, a título precário e gratuito, pelo período de 120 meses, podendo ser prorrogado, às famílias cadastradas junto a FNL - Frente Nacional de Luta, respeitada as instalações da UPA - Unidade Processadora de Alimentos, bem como o limite do aterro sanitário e sua extensão, com respeito a área de preservação permanente e área verde.

Parágrafo único. As áreas referidas no caput deste artigo, destinam-se ao desenvolvimento social das famílias cadastradas junto à FNL - Frente Nacional de Luta.

Art. 2°. A permissão de uso, autorizada por esta Lei, poderá ser revogado pela Administração, caso a permissionária deixe de cumprir com a finalidade prevista no art. 1° desta Lei, retornando os imóveis ao uso do Poder Público Municipal.

Art. 3°. Findo o prazo de vigência da permissão de uso, todas as benfeitorias introduzidas pela permissionária poderão ser retiradas.

Art. 4°. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5°. Revogam-se as disposições em contrário.”

“Art. 1°. Fica o Poder Executivo autorizado a permitir o uso, das áreas públicas rural, descritas nas matrículas n° 21.764, 21.765, 21.766, 21.767, ambas registradas no Serviço de Registro de Imóveis e Anexos da Comarca de Andradina-SP, a título precário e gratuito, por período de 120 (cento e vinte) meses, podendo ser prorrogado, às famílias cadastradas junto à FNL - Frente Nacional de Luta, respeitada as áreas de preservação permanente, área verde e área comum.

Parágrafo único. As áreas referidas no caput deste artigo, destinam-se ao desenvolvimento social das famílias cadastradas junto à FNL - Frente Nacional de Luta.

Art. 2°. A permissão de uso, autorizada por esta Lei, poderá ser revogado pela Administração, caso a permissionária deixe de cumprir com a finalidade prevista no art. 1° desta Lei, retornando os imóveis ao uso do Poder Público Municipal.

Parágrafo único. A permissão de uso deverá respeitar as verdes e de preservação do meio ambiente.

Art. 3°. Findo o prazo de vigência da permissão de uso, todas as benfeitorias introduzidas pela permissionária poderão ser retiradas.

Art. 4°. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5°. Revogam-se as disposições em contrário.”

Como se nota, afora alguns detalhes de redação, as normas são praticamente idênticas em sua essência – autorizam o Executivo a permitir, a título precário e gratuito, o uso de áreas rurais do Município de Castilho pela FNL, por 120 meses, podendo o prazo ser prorrogado indefinidamente. E sem qualquer procedimento licitatório prévio.

Porém, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, o que inclui estipular as hipóteses de dispensa/inexigibilidade, nos termos do art. 22, inc. XXVII, da Constituição³, devendo tal regra ser respeitada pelos Municípios, ante o disposto no art. 144 da Constituição Estadual.

Tanto o art. 2º da Lei nº 8.666/93⁴, vigente à época em que as leis castilhenses foram editadas, como o art. 2, inc. IV⁵, da lei geral atualmente em vigor, de nº 14.133/21, são claros no que se refere à aplicabilidade de suas regras às permissões de uso de imóveis públicos, aí incluídas as hipóteses de dispensa de licitação – aquela, no art. 17, inc. I, alíneas “f”, “h” e “i”; esta, no art. 76, inc. I, alíneas “f”, “g” e “h”:

“Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;”

⁴ “Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, **permissões** e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”

(g.n.)

⁵ “Art. 2º. Esta Lei aplica-se a:

(...)

IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;”

I - **quando imóveis**, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, **dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência**, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

(...)

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de quinze módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;" (g.n.)

"Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - **tratando-se de bens imóveis**, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, **exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão**, dispensada a realização de licitação nos casos de:

(...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e

cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o [§ 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009](#), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;" (g.n.)

Pouco importa que as leis sejam autorizativas, até porque, ao que consta, produziram efeitos concretos⁶ – tanto que há ação em curso visando à reintegração de posse das áreas. O fato é que se dispôs, em âmbito municipal, sobre matéria reservada à União. Sobre o tema, em casos assemelhados, assim decidiu este C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis nº 2.436/2018, 2.652/2022, 2.685/2022 e 2.702/2022 do Município de Gália que autorizam a locação e cessão na forma de permissão de uso de bens imóveis em âmbito municipal sem a realização de processo licitatório - Alegação de inconstitucionalidade em razão da alteração na forma de contratação por parte do Poder Público com particulares, estabelecendo-se hipóteses de dispensa de licitação - Preliminar de inadequação da ação direta de inconstitucionalidade para controle concentrado de norma de natureza concreta - Admissão, pelo STF, de controle abstrato de leis de efeitos concretos no julgamento da ADI 4.048MC/DF - Controvérsia constitucional suscitada de modo abstrato, ante a violação de princípios e garantias constitucionais - Via eleita adequada - MÉRITO - Leis Municipais que, de fato, criam hipóteses de dispensa de licitação não previstas naquelas estabelecidas na Lei Federal 14.133/2021 - Regras gerais sobre licitação e hipóteses de dispensa que são matérias de competência privativa da União Inteligência do artigo 22, XXVII, CF, c.c. art. 144, CE - Inconstitucionalidade reconhecida - Precedentes.

MODULAÇÃO - Por 120 (cento e vinte) dias - Razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social que justificam a modulação diferenciada - Conveniência de se garantir o uso adequado dos bens públicos atualmente sob

⁶ Sobre a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de leis de efeitos concretos: RE 412921 AgR/MG, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 15.03.11

concessões, diante das eventuais necessidades de adaptação dos instrumentos jurídicos utilizados para permitir sua utilização por terceiros - AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2036408-19.2024.8.26.0000, rel. Des. Luis Fernando Nishi, j. em 18.09.2024)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento quanto ao art. 159, §3º-A, I, da Lei Orgânica do Município de São Bernardo do Campo, por prever hipóteses inéditas de dispensa de licitação, em especial referentes à concessão de uso de bens públicos para uso particular. IMPOSSIBILIDADE. Violação à competência legislativa privativa da União para disciplinar normas gerais de licitação (art. 22, XXVII, CF/88 c.c. art. 144 CE/SP). Precedentes deste C. Órgão Especial. AUTORIZAÇÃO DE USO DE BEM PÚBLICO - Possibilidade presente no art. 19, V, da Constituição Estadual - permissão e autorização de uso, outorgada a título precário, para atendimento de sua destinação específica - AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2136964-29.2024.8.26.0000, rel. Des. Fábio Gouvêa, j. em 11.09.2024)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal n. 2.167, de 15 de junho de 2016, a qual autoriza o Poder Executivo a outorgar permissão de uso de imóvel público municipal à pessoa jurídica específica - Hipótese de dispensa de licitação prevista em Lei Municipal em desconformidade à disposta na Lei Federal - Competência privativa da União para legislar acerca de normas gerais de licitação - Inteligência do artigo 22, inciso XXVII da Constituição Federal - Ofensa ao pacto federativo - Contrariedade ao princípio da impessoalidade - Artigos 111, 117 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo - Precedentes do Col. Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial - Ação julgada procedente.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2094739-28.2023.8.26.0000, rel. Des. Márcia Dala Déa Barone, j. em 26.07.2023)

Já decidiu o Pretório Excelso que, *“quando a declaração de inconstitucionalidade de uma norma afeta um sistema normativo dela dependente, ou, em virtude da declaração de inconstitucionalidade, normas subsequentes são afetadas pela*

declaração, a declaração de inconstitucionalidade pode ser estendida a estas, porque ocorrente o fenômeno da inconstitucionalidade por 'arrastamento' ou 'atração'".⁷.

A ratificação de leis locais que avançam sobre a competência da União para legislar sobre a matéria configura ofensa ao pacto federativo. Consequentemente, impõe-se o reconhecimento da mácula não só do art. 2º da Lei Municipal nº 3.321/23, mas também, por arrastamento, das próprias leis ali citadas.

Por todo o exposto, julga-se procedente a ação direta, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº 3.321/23, e também, por arrastamento, das Leis nºs 2.860/19 e 2.932/20, todas do Município de Castilho.

AFONSO FARO JR.

Relator

(Assinatura Eletrônica)

⁷ ADI 2895/AL, rel. Min. Carlos Velloso, DJe 20.05.2005.