

Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Bertioga, 10 de abril de 2023.

OFÍCIO N. 184/2023 – SG

Processo Administrativo PMB n. 3348/2023

Processo Administrativo CMB n. 0144/2023

(Favor mencionar esta referência)

CAMARA MUNICIPAL DE BERTIOGA

Protocolo 334

Data 14/04/2023

Hora 16:34

Funcionário Luis

Adm. Arilton Lisboa Sabino
Diretor - Dep. Administração

Excelentíssimo Senhor,

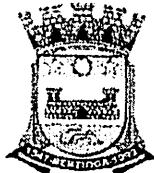
Com os nossos cordiais cumprimentos e em atenção ao Ofício n. 163/2023, sirvo-me do presente para informar que recebido o Autógrafo de Lei n. 014/2023, que *"Dispõe sobre a aplicação da Lei Federal nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, no âmbito do Município de Bertioga, e dá outras providências"*, foi submetido à análise técnica e jurídica do Poder Executivo, através dos autos do processo administrativo n. 3348/2023.

Conforme a análise técnica da Diretora do Departamento de Planejamento Urbano, cuja cópia da manifestação segue anexa, deveria ter sido feito um estudo sobre o sistema viário, especificadamente sobre as avenidas marginais, para verificar quais pontos são passíveis de redução da faixa *non aedificandi*, assim como consulta ao Departamento de Urbanismo da Prefeitura do Município de Bertioga quanto a existência de projetos relacionados à faixa *non aedificandi* e ainda à própria população, através de audiências públicas ou conversas para debater o tema de tamanho impacto.

O Secretário Municipal de Planejamento Urbano ratificou a manifestação supracitada, acenando com a necessidade de estudo do sistema viário, conforme a cópia anexa.

Importante destacar ainda que a análise jurídica, cuja nota técnica também segue anexa, aponta que o processo legislativo, pelos elementos trazidos nos autos, não teria seguido as diretrizes fixadas na Constituição Estadual, que tem como indispensável à participação popular e a realização de estudos em projeto de tamanha envergadura, capaz de impactar todo o sistema viário, faixa *non aedificandi*, Plano Diretor e demais instrumentos de planejamento urbano, dentre outros.

Aliás, vale ressaltar ainda que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se manifestou quanto ao tema, conforme a cópia do acórdão anexa, no sentido



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

de se faz necessário o devido processo legislativo (não bastando como comprovação da efetiva participação popular, por exemplo, simples apresentação de cópia da convocação para audiência pública, sem ata de sua realização ou de que as entidades comunitárias tiveram o direito de contribuir no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhe são concernentes. Da mesma forma, necessários prévios estudos ou planejamento administrativo, pois as mesmas exigências impostas às leis de uso e ocupação do solo comportam ser observadas quando se pretende sua alteração.

Portanto, pelas razões supracitadas, comunico a Vossa Excelência, nos termos do art. 45, da Lei Orgânica do Município, o **VETO TOTAL** ao Autógrafo de Lei n. 014/2023, que *"Dispõe sobre a aplicação da Lei Federal nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, no âmbito do Município de Bertioga, e dá outras providências"*, por vício de iniciativa, aguardando que seja mantido.

Atenciosamente,

Eng.^º Caio Matheus
Prefeito do Município

Ao Excelentíssimo Vereador
ANTONIO CARLOS TICIANELLI
Presidente da Câmara Municipal de Bertioga



Prefeitura do Município de Bertioga

Estado de São Paulo

Estância Balneária

Fls. n.º 19

Processo n.º 3348 de 2023

À SP

Sr. Secretário,

Considerando a importância desta lei e suas possíveis implicações urbanísticas, creio que deveria ser feito amplo estudo sobre o sistema viário, especificamente sobre as Avenidas Marginais, para verificar quais pontos são passíveis de redução da faixa *Non Aedificandi*, sem que esses interfiram na mobilidade urbana, atendendo ao artigo 182 da Constituição Federal:

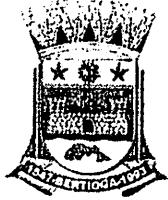
Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Não houve consulta ao departamento de urbanismo do município para verificar a existência de projetos relacionados à faixa *Non Aedificandi*. Embora não exista um Plano de Sistema Viário aprovado, temos a lei 170/1995 (que anexo às fls. 21), que versa sobre as características da Avenida Marginal ao longo das estradas estaduais e federais, a qual continua em vigência até a presente data, e temos também a determinação através da atual lei do Plano Diretor, lei 155/2020, da elaboração do Plano Municipal Viário, conforme artigo 206:

Art. 206. O Poder Público municipal deverá promover por lei específica, o Plano Municipal Viário, que disciplinará o Sistema Viário, a hierarquização, a previsão de aberturas de novas vias, alargamento e prolongamento das existentes, de forma a criar o desenho urbano compatível com o desenvolvimento sustentável do Município.

Nesse sentido, foi aberto o processo nº 3308/2023, para contratação de empresa que realizará assessoria na elaboração do Uso e Ocupação do Solo, contemplando inclusive o Sistema Viário, onde será atendido o assunto das marginais de forma planejada e em consonância com as demandas da população. Dessa forma, são respeitados os artigos 181 da Constituição Estadual, e artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal:

CE_Artigo 181 - Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.



Prefeitura do Município de Bertioga

Estado de São Paulo

Estância Balneária

CF_Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Além disso, não houve informação de audiências públicas ou conversas com a população para debater o tema de tamanho impacto, contrariando os artigos 180, inciso II; e artigo 191, da Constituição Estadual:

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

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

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

Considerando as informações acima mencionadas, sou a favor do voto da lei até que seja concluído estudo detalhado do Sistema Viário e debate com a população, evitando problemas de mobilidade urbana no futuro.

Atenciosamente,

Bertioga, 03 de abril de 2023.

GIULIANA BIZZARRO
Diretora de Planejamento Urbano
Reg. 5792

2

LEI Nº 170/95

"ALTERA AS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS VIÁRIAS DA AVENIDA MARGINAL AO LONGO DAS ESTRADAS ESTADUAIS E FEDERAIS".

Arquitº JOSÉ MAURO DEDEMO ORLANDINI, Prefeito do Município de Bertioga, faço saber que a Câmara Municipal de Bertioga aprovou em Sessão realizada no dia 22 de dezembro de 1995 e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei.

Artigo 1º - As características técnicas viárias da Avenida Marginal, constantes a tabela nº 03 da Lei 173/86 passa a ser:

- a) Velocidade de Projeto: 50 km/h;
- b) Raio Horizontal Mínimo: igual a da Rodovia em questão;
- c) Greide Máximo/Mínimo: 0,4/0,2 %;
- d) Distância entre Alinhamentos: 15m;
- e) Caixa de Rolamento: 9,00m;
- f) Calçadas: 2,5m no lado da Rodovia; 3,5m no lado oposto à Rodovia;
- g) A pavimentação poderá ser de concreto asfáltico ou articulado de concreto.

Parágrafo Único - A Avenida Marginal será implantada na faixa "Non Aedificandi" de 15,00m, obrigatória ao longo de todas as rodovias.

Artigo 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Bertioga, 27 de dezembro de 1995.

CÓPIA

Arquitº JOSÉ MAURO DEDEMO ORLANDINI
Prefeito do Município

CÓPIA

ROBERTO MARTINS DA COSTA
Secretário de Planejamento
e Obras.

Registrado no Livro Competente
da Secretaria de Administração



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Bertioga, 04 de abril de 2023

A PG
Processo Administrativo nº 3348/23

Acolho a manifestação das fl. 19 e 20 quanto ao esclarecimento a cerca do voto da lei até que seja concluído estudo do Sistema Viário.

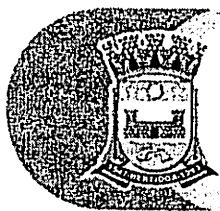
Encaminho para vossa apreciação.

Atenciosamente,

TARCÍSIO PEREIRA LIMA
SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO URBANO

Registrado na
Procuradoria Geral
em 10/04/23

Branca
09/05/23



22

Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Proc. nº 3348/2023

À COTL

Trata-se de análise do Autógrafo nº 014/2023, de fl. 04/05, que: *"dispõe sobre a aplicação da Lei Federal nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, no âmbito do Município de Bertioga, e dá outras providências".*

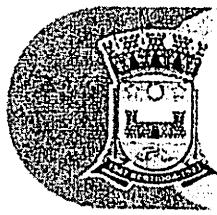
O Projeto de Lei foi aprovado em 1^a Discussão sem emendas na 6^a Sessão Ordinária e em 2^a Discussão e Redação Final sem emendas, na 7^a Sessões Extraordinária, realizada em 30 de Março deste ano.

Instada a se manifestar, a Secretaria de Planejamento Urbano, por cota de sua Diretora registrou:

"Considerando a importância desta lei e suas possíveis implicações urbanísticas, creio que deveria ser feito amplo estudo sobre o sistema viário, especificamente sobre as Avenidas Marginais, para verificar quais pontos são passíveis de redução da faixa Non Aedificandi, sem que esses interfiram na mobilidade urbana, atendendo ao artigo 182 da Constituição Federal:

(...)

Não houve consulta ao departamento de urbanismo do município para verificar a existência de projetos relacionados à faixa Non Aedificandi. Embora não exista um Plano de Sistema Viário



24

Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

aprovado, temos a lei 170/1995 (que anexo às fls. 21), que versa sobre as características da Avenida Marginal ao longo das estradas estaduais e federais, a qual continua em vigência até a presente data, e temos também a determinação através da atual lei do Plano Diretor, lei 155/2020, da elaboração do Plano Municipal Viário, conforme artigo 206:

(...)

Além disso, não houve informação de audiência públicas ou conversas com população para debater o tema de tamanho impacto, contrariando os artigos 180, inciso II; e artigo 191, da Constituição Estadual:

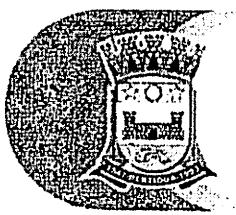
(...)

Considerando as informações acima mencionados, sou a favor do veto da lei até que seja concluído estudo detalhado do Sistema Viário e debate com a população evitando problemas de mobilidade urbana no futuro.”

Referida manifestação foi acolhida pelo Ilmo. Secretário de Planejamento Urbano à fl. 22.

A Lei Federal nº 13.913/2019 trata-se de lei que altera trecho importantíssimo da Lei Federal nº 6.766/1979 e com reflexos urbanísticos que demandam estudos e pesquisas complexas em face das suas alterações legais.

A matéria ora tratada é de competência exclusiva do Chefe do poder Executivo, pois são atividades inerentes a administração da cidade.



25

Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Ao editar lei impondo atribuições ao Executivo em questões administrativas, conforme se observa na lei ora impugnada, impede-se a iniciativa legislativa do Poder Executivo, ferindo, assim, o desempenho de suas atribuições institucionais.

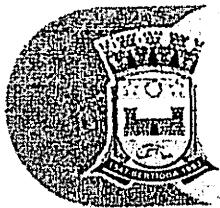
Incabível a usurpação de poderes, com iniciativa de leis que invadam espaço da função administrativa, afrontando, assim, princípios constitucionais da separação de poderes e harmonia entre eles.

Dispõe o artigo 5º da Constituição do Estado que:

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

Ao Município cabe a aplicação desta disciplina conforme a previsão constante no artigo 144 da Constituição Estadual, a qual prevê que os Municípios se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual.

O desencadeamento do processo legislativo de atos normativos que versam sobre assuntos de natureza eminentemente administrativa e que, consequentemente, impõe direitos a terceiros e ao próprio poder estatal é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.



26

Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

O artigo 39, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal prevê que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei que disponham sobre organização administrativa e mais, *ex vi:*

"Art. 39. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de Lei que disponham sobre:

(...)

IV – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

(...)"

Não bastasse, a Constituição Estadual estabelece que:

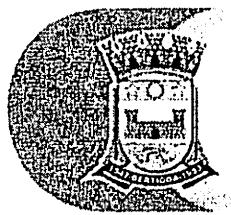
"Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

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

"Artigo 181 - Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

§1º - Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

27

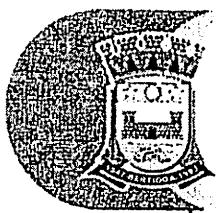
§2º - Os Municípios observarão, quando for o caso, os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual, prevalecendo, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias.

§3º - Os Municípios estabelecerão, observadas as diretrizes fixadas para as regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, critérios para regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.

(...)"

Assim, diante dos elementos trazidos nos autos e das informações prestadas pela Diretora de Planejamento Urbano tem-se que o processo legislativo não seguiu as diretrizes fixadas na Constituição Estadual, que tem como indispensável a participação popular e a realização de estudos em projeto de tamanha envergadura, capaz de impactar todo o sistema viário, faixa *non aedificandi*, entre outros.

O presente Autógrafo infringe, desta forma, o princípio constitucional da separação dos Poderes, pois desrespeita a autonomia do Executivo Municipal, não obedecendo também os preceitos fixados na Constituição quanto à participação popular e a adequação da propositura com o Plano Diretor e demais instrumentos de planejamento urbano.



Prefeitura do Município de Bertioga 28
Estado de São Paulo
Estância Balneária

PA 3348 | 2023

Oportuno registrar que, eventual promulgação pela Câmara Municipal será passível de ingresso na via judicial para exame do tema, por meio de ADI.

Opino, assim pelo voto ao Autógrafo ora analisado, ante ao vício de iniciativa, tendo em vista os argumentos expostos e a legislação referida.

À superior consideração.

Bertioga, 10 de abril de 2023.

Roberto Esteves Martins Novaes
Procurador Geral do Município



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000158662

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2188536-63.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARITUBA.

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 Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, VICO MAÑAS, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 3 de março de 2021.

EVARISTO DOS SANTOS
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn nº 2.188.536-63.2020.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº 43.658

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE TAQUARITUBA

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARITUBA

(Lei Complementar Municipal nº 280/2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei Complementar Municipal nº 280, de 17.07.2020, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e redução da extensão da faixa não edificável.

Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal.

Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado.

Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. Precedentes.

Procedente a ação.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade do Prefeito Municipal de Taquarituba tendo por objeto a **Lei Complementar Municipal nº 280, de 17 de julho de 2020**, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e redução da extensão da faixa não edificável.

Sustentou, em resumo, a inconstitucionalidade da norma. Houve ofensa aos arts. 180, inciso II e 191 da CE. Imprescindível não só prévio estudo técnico e planejamento, como a participação comunitária na produção de normas de ordenamento urbanístico. Em nenhum momento foram observados os impactos do objeto do ato normativo sob os aspectos ambientais, urbanísticos, econômico-sociais e de política-urbana. Inequívoca, além do mais, a invasão na esfera da gestão administrativa. Evidente afronta ao princípio da separação dos poderes. Compete ao Poder Executivo exercer a direção da Administração Pública. Há vício de iniciativa. Inconstitucional a norma. Citou doutrina e jurisprudência. Daí a liminar e o reconhecimento da inconstitucionalidade (fls.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

01/17).

Aplicou-se o rito abreviado (fls. 35/36). Vieram informações da Câmara Municipal (fls. 48/59 – com documentos – fls. 60/77). Opinou a d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência (fls. 80/87).

É o relatório.

2. Procedente a ação.

Trata-se de ação direta de constitucionalidade do Prefeito Municipal de Taquarituba tendo por objeto a Lei Complementar Municipal nº 280, de 17 de julho de 2020, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e redução da extensão da faixa não edificável.

Assim dispõe a lei impugnada:

"Art. 1º As edificações localizadas nas áreas contíguas às faixas de domínio público dos trechos de rodovia que atravessem o perímetro urbano de Taquarituba ou de áreas urbanizadas passíveis de serem incluídas no perímetro urbano, construídas a cinco metros de distância da rodovia têm o direito de permanência preservado por esta lei, nos termos da Lei Federal nº 13.913/2019."

"Art. 2º Ao longo das faixas de domínio público das rodovias, fica estabelecida a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, cinco metros de cada lado, nos termos da Lei Federal nº 13.913/2019."

"Art. 3º As despesas decorrentes da execução da presente Lei Complementar correrão por conta de dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário."

"Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições contrárias." (fl. 21).

Alegou o autor, em síntese, a ocorrência de vício de iniciativa, em razão da indevida ingerência nas atribuições do Poder Executivo, além da afronta aos arts. 180, inciso II e 191 da CE, em razão da ausência de estudo prévio e participação popular na produção de normas de ordenamento urbanístico.

a.1 - Quanto ao vício de iniciativa.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Não se constata vício de iniciativa quanto à questionada Lei Complementar Municipal nº 280, de 17 de julho de 2020.

Ela cuida, em princípio, de regras urbanísticas, dispõe sobre o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e redução da extensão da faixa não edificável.

Não se encontra essa matéria no rol das reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Não se trata de assunto envolvendo (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias: geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO – “O Poder Legislativo Municipal” – Ed. Malheiros – 2008 – p. 82/87).

Dispõe a Constituição Bandeirante, ao tratar de iniciativa privativa do Governador do Estado, em seu art. 24, §2º:

“§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:”

“1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;”

“2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;”

“3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;”

“4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

“5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;”

“6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

Observe-se, ademais, recente orientação do Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Repercussão Geral (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência”



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." "Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber." (RE nº 878.911, Tema nº 917 – v.u. j. de 30.09.16 – DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES).

Em suma, a matéria disciplinada pela lei local – dispondo sobre o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e redução da extensão da faixa não edificável –, não se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, a denotar a **inexistência de vício formal** no processo legislativo.

Ausente laivo de inconstitucionalidade nesse sentido.

a.2 - Quanto à inconstitucionalidade.

Norma local dispondo sobre o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e redução da extensão da faixa não edificável é inconstitucional.

Não observada a Constituição Estadual – art. 180, inciso II e V; art. 181, § 1º e 191 ["Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão (...) "II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;" (...) "V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;" (...) "Artigo 181 - Lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes." (...) "§ 1º - Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal." (...) "Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

desenvolvimento social e econômico. "].

Possível reconhecer tal mácula no diploma legal questionado, máxime quando a matéria envolve, inequivocamente, o uso e a ocupação do solo urbano - legislação urbanística.

Assim definiu este Col. Órgão Especial, no julgamento da ADIn nº 2101558-20.2019.8.26.0000, de 18.09.19, Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI, quanto à necessidade de participação popular: (a) leis que não acarretem sensíveis desdobramentos no cenário municipal, ou que não tenham potencial para gerar consequências relevantes no meio ambiente urbano, não precisam ser submetidas à obrigatoriedade da participação popular durante seus respectivos processos de elaboração e, (b) nos casos em que a norma tem potencial para produzir grande impacto no ambiente urbano, seja com reflexos positivos ou negativos, a participação popular no processo legislativo é imprescindível.

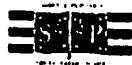
Consequentemente, considerando a matéria tratada na norma impugnada – direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e redução da extensão da faixa não edificável –, entendo indispensável a efetiva participação da comunidade.

Nesse sentido tem decidido Col. Órgão Especial:

"É que o projeto da lei impugnada foi votado e aprovado, sem que tenha sido previamente submetido à participação popular, daí o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma também por ofensa à disposição do artigo 180, inciso II, da Constituição Paulista."

"Por envolver deliberação sobre planejamento, ocupação e uso do solo urbano, o projeto de lei deveria ter sido submetido à divulgação e discussão junto à comunidade local, o que, no caso destes autos não ocorreu, já que nenhuma referência ao cumprimento desse requisito consta da petição inicial, dos documentos que a acompanharam ou das informações prestadas pelo Prefeito." (ADIn nº 2060943-51.2020.8.26.0000 – v.u. j. de 28.10.20 – Rel. Des. FERREIRA RODRIGUES).

"Normas dessa natureza interferem no cotidiano dos municípios, suas necessidades e aspirações, com reflexos para futuras gerações, de tal sorte que era de rigor a participação popular no processo legislativo, nos termos do artigo 180, inciso II, da Carta Paulista, a qual, diversamente do que sustenta o Alcaide, somente poderia ser exercida pela via democrática direta e não pela



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

representativa.”

“Em outras palavras, ‘a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opositas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhes expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta’ (ADI nº 9029202-54.2009.8.26.0000, Relator designado Desembargador Artur Marques).” (ADIn nº 2092632-16.2020.8.26.0000 – v.u. j. de 25.11.20 – Rel. Des. RENATO SARTORELLI).

“É evidente, portanto, o potencial de alteração das construções e empreendimentos imobiliários da municipalidade com a introdução e aplicação das normas ora impugnadas, o que pode impactar o desenvolvimento urbano.”

“Tal medida constitui mecanismo de ampla abrangência, possuindo, até por conta de sua própria natureza, considerável impacto positivo ou negativo, a depender das medidas implementadas, no ambiente urbano.”

“7. Dessa forma, não há dúvida a respeito da (i) relevância do impacto da lei impugnada no âmbito municipal, tampouco quanto à (ii) possibilidade, em tese, de que sua execução gere desdobramentos indesejados pela população local, no meio ambiente urbano.”

(...)

“Devem incidir, portanto, as disposições dos artigos 180, inciso II, e 191, ambos da Constituição Estadual, sendo exigível a participação comunitária na elaboração do diploma em análise.” (grifei – ADIn nº 2071117-22.2020.8.26.0000 – v.u. j. de 03.02.21 – Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI).

No mesmo sentido: ADIn nº 2.007.245-72.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 11.05.16 – Rel. Des. RICARDO ANAFE; ADIn nº 2.021.265-34.2017.8.26.0000 – v.u. j. de 08.11.17; ADIn nº 2.276.121-27.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 08.05.19 – de que fui Relator; ED nº 0047336-39.2019.8.26.0000/50000 – v.u. j. de 30.09.20 – Rel. Des. JAMES SIANO; ADIn nº 2286227-14.2019.8.26.0000 – v.u. j. de 11.11.20 – Rel. Des. CLAUDIO GODOY.

Não cumprido o devido processo legislativo, específico, em seu procedimento, ao caso dos autos.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A apresentação de cópia (fl. 64) da convocação para audiência pública virtual não tem o condão de preencher o requisito legal, máxime quando sequer consta ata de sua efetiva realização ou que as entidades comunitárias tiveram o direito de contribuir no “estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos programas e projetos que lhe são concernentes” (inciso II do art. 180 da CE).

Da mesma forma quanto aos prévios estudos ou planejamento administrativo.

As mesmas exigências impostas às leis de uso e ocupação do solo comportam ser observadas quando se pretende sua alteração. Se no âmbito do Executivo esses estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original.

Essa é a orientação firmada, não de hoje (v.g. – ADIn nº 26.089-0/5 – j. de 04.11.95 – Rel. Des. RENAN LOTUFO; ADIn nº 66.667-0/7- Rel. Des. DANTE BUSANA; ADIn nº 48.421-02 – Rel. Des. CUBA DOS SANTOS; ADIn nº 47.198-06 – Rel. Des. LUIS DE MACEDO e ADIn nº 24.919-0/0 – Rel. Des. BUENO MAGANO), nesse Colendo Órgão Especial, quanto ao ponto:

“Também não há informação de estudos prévios a recomendar a elaboração do projeto e, se não os há, não se poderia cogitar da participação de entidades comunitárias na sua elaboração.” (ADIn nº 2227144-72.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 21.06.17 – Rel. Des. RICARDO ANAFE).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis Complementares nº 15, de 16 de março de 2016, e nº 16, de 15 de abril de 2016, que modificaram a Lei do Parcelamento do Solo Urbano Municipal Município de Morungaba (Lei nº 1.081, de 03 de setembro de 2004)- Leis impugnadas que promoveram significativas alterações na lei do parcelamento do solo urbano municipal de Morungaba, sem planejamento técnico ou estudo específico, não observando o devido processo legislativo - Prévios pareceres das comissões parlamentares a respeito das alterações procedidas que não equivalem ao planejamento exigido pelas normas superiores - Alterações efetuadas, ademais, desvinculadas do planejamento urbano integral, que vulneram a necessária compatibilidade com o plano diretor e as normas urbanísticas de uso, ocupação e parcelamento do solo - Violação dos arts. 180, I, II, e V; e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual e, ainda, dos arts. 30, VIII, e 182, caput, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade decretada, com observação, com o fim de assegurar



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

situações jurídicas consolidadas no patrimônio de terceiros, nos termos do tópico final do acórdão, 'alcançando, portanto, os atos administrativos editados sob seu fundamento'. Ação julgada procedente, com observação." (grifei – ADIn nº 2.184.298-06.2017.8.26.0000 – v.u. j. de 07.11.18 – Rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI).

"Todo regramento relativo ao uso e ocupação do solo deve levar em consideração a cidade como um todo e respeitar seu planejamento urbanístico, por isso exige-se estudos técnicos e compatibilidade com o plano diretor, além de proporcionar a participação da comunidade."

"A imposição constitucional se justifica, por certo, pelo fato de que a transformação da realidade urbana pode impor condicionamentos e limitações à atividade da população local bem como aos seus bens, de modo que a participação comunitária em todas as fases de produção da lei visa garantir seu bem-estar." (ADIn nº 2109648-17.2019.8.26.0000 – v.u. j. de 04.09.19 – Rel. Des. FERRAZ DE ARRUDA).

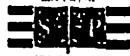
Como bem posto pela Douta Procuradoria:

"O ato normativo impugnado promoveu alterações na legislação urbanística municipal de Taquarituba, ao dispor sobre o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua e às faixas de domínio público de rodovias e sobre a redução da extensão da faixa não edificável, e foi produzido sem planejamento prévio e participação comunitária, conforme se depreende da petição inicial e das informações prestadas acerca do processo legislativo, contrariando os arts. 180, II, 181, caput e § 1º, e 191 da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta."

"Nos termos dos arts. 180, II, e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual, extrai-se que o planejamento é indispensável à validade e legitimidade constitucional da legislação relacionada ao parcelamento, uso e ocupação do solo."

"Todo e qualquer regramento relativo ao parcelamento, uso e à ocupação do solo, seja ele geral ou individualizado (autorização para construção em determinado imóvel, regularização de construção, alteração do uso do solo para determinada via, área ou bairro, zoneamento, loteamento etc.), deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, daí a exigência de planejamento técnico precedente, como resulta dos arts. 30, VIII, e 182, caput, da Constituição Federal, exigência asseguradora do bem-estar da população, da qualidade de vida e das funções sociais da cidade."

"Feitas essas considerações, e voltando a atenção para o presente caso,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

verifica-se que a lei objeto da impugnação não está fundada em planejamento urbanístico que efetivamente busque o crescimento ordenado da cidade e a melhoria das condições de vida dos cidadãos.”

“Não bastasse, o ato normativo impugnado não contou com a devida participação popular em sua produção, violando os arts. 180, II, e 191, da Constituição Bandeirante.”

“A validade e legitimidade da norma urbanística, em virtude dos condicionamentos e limitações que impõe à atividade e aos bens dos particulares e de seu objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, pressupõe participação comunitária em todas as fases de produção.”

“Trata-se de exigência de sensível grau de democraticidade administrativa e de elevada cristalização da transparência governamental.”

(...)

“A democracia participativa decorrente do art. 180, II, da Constituição Estadual, alcança a elaboração da lei durante o trâmite de seu processo legislativo até o estágio final de sua produção, permitindo que a população participe da edição de normas que afetarão a estética urbana, a qualidade de vida e os usos urbanísticos, enfim, normas atinentes ao desenvolvimento urbano – e que repousa, em última análise, no art. 29, inc. XII, da Constituição Federal.” (fls. 80/87).

Plenamente caracterizada a **inconstitucionalidade da norma municipal** em questão, reconhecendo-a como ineficaz desde o início de sua vigência, alcançando, portanto, os atos administrativos editados sob seu fundamento.

Diante do aludido vício de inconstitucionalidade, invalida-se a **Lei Complementar Municipal nº 280, de 17 de julho de 2020, do município de Taquarituba,** por afronta ao art. 180, II e V; 181, § 1º e 191 da Constituição Estadual.

Mais não é preciso acrescentar.

3. Julgo procedente a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator
(assinado eletronicamente)