



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACORDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº

50

**ACÓRDÃO**



\*03018427\*

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.224728-0, da Comarca de São Paulo, em que é requerente PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA sendo requeridos PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores LAERTE SAMPAIO, PALMA BISSON, ARMANDO TOLEDO, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ REYNALDO, MAURÍCIO VIDIGAL, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, BORIS KAUFFMANN, RIBEIRO DOS SANTOS, XAVIER DE AQUINO, ELLIOT AKEL, SAMUEL JÚNIOR (com declaração de voto) e SOUZA NERY com votos vencedores; VIANA SANTOS (Presidente), MARCO CÉSAR MÜLLER VALENTE, MUNHOZ SOARES, REIS KUNTZ, BARRETO FONSECA, CORRÊA VIANNA (com declaração de voto), PAULO TRAVAIN, JOSÉ ROBERTO BEDRAN e RENATO NALINI com votos vencidos.

São Paulo, 05 de maio de 2010.

**VIANA SANTOS**  
**Presidente**

**ARTUR MARQUES**  
**Relator designado**



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 184.449-0/2-00**

**Reqte(s): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA**

**Reqdo(s): PREFEITO MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO E OUTRO**

## VOTO Nº 18943

EMENTA:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR DISCIPLINANDO O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - PROCESSO LEGISLATIVO SUBMETIDO A PARTICIPAÇÃO POPULAR - VOTAÇÃO, CONTUDO, DE PROJETO SUBSTITUTIVO QUE, A DESPEITO DE ALTERAÇÕES SIGNIFICATIVAS DO PROJETO INICIAL, NÃO FOI LEVADO AO CONHECIMENTO DOS MUNICÍPIES - VÍCIO INSANÁVEL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.**

*“O projeto de lei apresentado para apreciação popular atendia aos interesses da comunidade local, que atuava ativamente a ponto de formalizar pedido exigindo o direito de participar em audiência pública. Nada obstante, a manobra política adotada subtraiu dos interessados a possibilidade de discutir assunto local que lhes era concernente, causando surpresa e indignação. Cumpre ressaltar que 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 idéias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhes expõem os interesses envolvidos e as conseqüências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta.”*

1. Trata-se de ação declaratória de inconstitucionalidade promovida pelo DD. Procurador-Geral de Justiça em face da Lei-Complementar nº



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

222, de 1º de dezembro de 2008, que disciplina o uso e ocupação do solo do Município de Sertãozinho, em substituição à Lei Complementar nº 36, de 20 de maio de 1994.

Referida norma padeceria de vício na medida em que *“a aprovação do projeto que lhe deu origem se deu sem que o processo legislativo tenha primado pela indispensável oitiva da comunidade, nem foram comprovados estudos técnicos e planejamento precedentes”*. Ademais, o Projeto de Lei nº 22/2006, que ainda se encontrava em trâmite, foi recolhido pelo chefe do executivo em abril de 2008, sendo submetido a votação novo projeto de lei, de nº 15/2008, contendo mudanças em área que a proposta anterior mantinha inalterada com relação à norma então vigente, utilizada como fundamento jurídico em ação civil pública. Portanto, a substituição do projeto de lei demandaria a necessidade de estudos técnicos concernentes à sua implantação bem assim nova convocação de reuniões públicas.

Processada a ação com suspensão da eficácia da norma inquinada (fls. 27), processou-se com manifestação das partes interessadas.

Após manifestação da D. Procuradoria de Justiça, propõe o em. Des. Relator a improcedência da ação, na esteira de que o processo legislativo instaurado por conta do projeto de lei nº 22/06 supriria a omissão em relação ao projeto substitutivo (nº 15/08). Destarte, as alterações pontuais introduzidas não desnaturariam o projeto inicial, em especial porque a opinião popular não vincularia os vereadores. Atribuindo ao alegado vício apego exagerado a formalismo ritual, entende não ser caso de se reiniciar o processo legislativo.

**É o relatório.**



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## 2. A ação deve ser julgada procedente.

Com efeito, a representação formulada ao Ministério Público e que ensejou a presente ação declaratória de inconstitucionalidade narra a existência de controvérsia envolvendo a utilização de área residencial de 25.000 m<sup>2</sup> de chácaras para ampliação de parque industrial lindeiro, situado em área limítrofe entre as zonas industrial e residencial. Noticia-se que as obras foram iniciadas no início de 2006, ensejando o ajuizamento de ação civil pública onde se logrou obtenção liminar para o fim proibir à Prefeitura Municipal "emitir aprovações, certidões, alvarás ou qualquer outro ato administrativo em favor da empresa-ré". O pedido principal visa obrigar a empresa a desfazer as obras iniciadas, com restituição das coisas ao *status quo ante*.

Diante de tal quadro foi que os representantes, fundados no art. 2º e 46, da Lei Complementar Municipal nº 201/08 (Plano Diretor) protocolizaram pedido exigindo da municipalidade o direito de participar do projeto de alteração da "Lei de Uso e Ocupação do Solo", pois receosos de que alteração legislativa viesse a legitimar a realização das obras inquinadas.

Contudo, embora a tramitação do Projeto de Lei nº 22/06 tenha contado com participação popular, a Câmara Municipal acabou aprovando o Projeto Substitutivo nº 15/08 (fls. 268/286), sede onde justamente a área em litígio foi reclassificada de "residencial" para "industrial". Em relação a significativa parcela dos moradores vizinhos, dentre eles parte dos reclamantes, cominou-se a obrigação de destinar 60% da área para preservação ambiental.

Infere-se, pois, que o projeto de lei apresentado para apreciação popular atendia aos interesses da comunidade local, que atuava ativamente a ponto de formalizar pedido exigindo o direito de participar em



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

audiência pública. Nada obstante, a manobra política adotada **subtraiu** dos interessados a possibilidade de discutir assunto local que lhes era concernente, causando surpresa e indignação em razão da inexorável perda de objeto da ação civil pública em curso, sem falar no prejuízo patrimonial advindo da restrição ao direito de uso pleno da propriedade e, ainda, nos riscos advindos da aprovação de medida sem **específica** apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA previsto na Lei Federal n.º 6.938 de 31.08.1981)<sup>1</sup> e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV disciplinado na Lei Federal n.º 10.257)<sup>2</sup>.

Cumprе ressaltar que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação, questão já enfrentada por este e. Órgão Especial.<sup>3</sup> Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador

<sup>1</sup> O EIA, segundo Lara Verocai, é “*um dos documentos do processo de avaliação de impacto ambiental. Trata-se da execução por equipe multidisciplinar das tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as conseqüências da implantação de um projeto no meio ambiente, por meio de métodos de AIA e técnicas de previsão de impacto. O estudo realiza-se sob a orientação da autoridade ambiental responsável pelo licenciamento do projeto em questão, que, por meio de termos de referência específicos, indica a abrangência do estudo e os fatores ambientais a serem considerados detalhadamente*” (MOREIRA, *Dicionário Básico de Meio Ambiente* apud O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente por Élisson Cesar Prieto acessado em abril de 2010 no site <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>)

<sup>2</sup> Segundo Suely Araújo, “*no EIV, devem ser analisadas questões como adensamento populacional, ao sobrecarga sobre a infra-estrutura urbana, a geração de tráfego e a demanda por transporte público, e os possíveis danos à paisagem urbana. É claro que essas questões também podem ser entendidas como ambientais, uma vez que se referem ao meio ambiente construído, mas elas apresentam antes de tudo uma preocupação urbanística*” (ARAÚJO, *O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental* apud Élisson Cesar Prieto op cit)

<sup>3</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis n.ºs 11 764/2003, 11 878/2004 e 12 162/2004, do município de Campinas - Legislações, de iniciativa parlamentar, que alteram regras de zoneamento em determinadas áreas da cidade - Impossibilidade - Planejamento urbano - Uso e ocupação do solo - Inobservância de disposições constitucionais - Ausente participação da comunidade, bem como prévio estudo técnico que indicasse os benefícios e eventuais prejuízos com a aplicação da medida - Necessidade manifesta em matéria de uso do espaço urbano, independentemente de compatibilidade com plano diretor - Respeito ao pacto federativo com a obediência a essas exigências - Ofensa ao princípio da impessoalidade - Afronta, outrossim, ao princípio da separação dos Poderes - Matéria de cunho eminentemente administrativo - Leis dispuseram sobre situações concretas, concernentes à organização administrativa - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis n.ºs 11 764/2003, 11 878/2004 e 12 162/2004, do município de Campinas - Impossibilidade, no caso, de modulação dos efeitos da decisão - Não vislumbram razões de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 184 449-0/2-00  
Voto nº 18943

*Jan*



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ordinário é exposto e contrastado com idéias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhes expõem os interesses envolvidos e as conseqüências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta.

Embora os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana, nada discorram sobre a obrigatoriedade da participação popular na política urbana, deixou claro o legislador constitucional a necessidade de observância da denominada democracia participativa nos Município na redação do inciso XII, do art. 29. Reservou-se ainda para lei federal a fixação de diretrizes gerais visando **"ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes"**.

Suprindo tal lacuna legislativa, editou-se o Estatuto da Cidade, que, ao versar sobre a execução da política urbana (art. 1º), assim compreendida aquela tendente a **"ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana"** (art. 2º), estabeleceu como diretriz geral a existência de **"gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano"** (inciso II). Previu-se, ainda, a necessidade de **"cooperação entre os governos, a iniciativa**

---

*excepcional interesse social ou de segurança jurídica - Manutenção do efeito "ex tunc" (Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 1635590000, Rel MAURÍCIO FERREIRA LEITE, Órgão Especial, j 10/12/2008)*

**No mesmo sentido:**

*"A realização de estudos técnicos prévios e audiências públicas, além da participação das entidades comunitárias envolvidas **são imprescindíveis** nos assuntos que envolvem a alteração do perímetro urbano e rural, que possam resultar em impacto ambiental e refletir no desenvolvimento adequado e racional das cidades"* (ADIN N. 174 103-0/6-00. REL DES CAUDURO PADIN)



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

*privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social* (inciso III).

Note-se que *"a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade"*, a *"a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos"* e o *"acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos"*, são requisitos que extrapolam o processo legislativo de elaboração do plano diretor, constituindo direito assegurado para *"fiscalização de sua implementação"* (art. 40, §4º, Lei 10.257/01).

Em razão de tal peculiaridade foi que o legislador ordinário previu que, *"para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano"* (art. 43, Lei 10.257/01).

Não bastasse o preceito disposto na Constituição Federal, regulamentado pelo Estatuto das Cidades, existe na hipótese *sub lite* específica disposição na Constituição Bandeirante.

Com efeito, segundo disposto no art. 183, *"competem aos Municípios, de acordo com as respectivas diretrizes de desenvolvimento urbano, a criação e a regulamentação de zonas industriais, obedecidos os critérios estabelecidos pelo Estado, mediante lei, e respeitadas as normas*



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

*relacionadas ao uso e ocupação do solo e ao meio ambiente urbano e natural* (art. 183, parágrafo único).

Destarte, o art. 180 determina, com grifo nosso, que *“no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes; II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes; III - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural; IV - a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública; V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida; VI - a restrição à utilização de áreas de riscos geológicos; VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização de: a) loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social destinados à população de baixa renda, e cuja situação esteja consolidada ou seja de difícil reversão; b) equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento; c) imóveis ocupados por organizações religiosas para suas atividades finalísticas”*.

Leciona Nelson Saule Júnior, que o direito a uma cidade sustentável *“compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos,*





## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

***sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável***.<sup>4</sup>

A conjugação das normas jurídicas em cotejo revela a importância do tema e a gravidade de sua violação, latente no caso em testilha em razão da ação civil pública em curso. Nesse caso, tolher da comunidade local um dos poucos mecanismos de participação direta na formação das leis que lhe serão futuramente impostas, longe de constituir mera irregularidade formal, represente vício insanável por afronta direta à Constituição do Estado de São Paulo.

**3. Ante o exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 222, de 1º de dezembro de 2008, do Município de Sertãozinho.**

Assinatura manuscrita em tinta preta, com traços fluidos e cursivos, identificando o signatário como Artur Marques.

ARTUR MARQUES

Relator

---

<sup>4</sup> SAULE JÚNIOR, *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro* ( ), p. 22 *apud* Élisson Cesar Prieto *op cit*  
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 184.449-0/2-00  
Voto nº 18943



**PODER JUDICIÁRIO**

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**VOTO Nº 23.952**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**N. 994.09.224728-0 (184.449-0/2-00)**

**COMARCA: SÃO PAULO**

**REQUERENTE: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA**

**REQUERIDO: PREFEITO MUNICIPAL E OUTRO**

**DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO**

Nenhuma dúvida de que a Lei n. 10.257/01 (Estatuto das Cidades), em atenção às normas constitucionais invocadas pelo requerente, estabeleceu o que se convencionou chamar de "gestão democrática", assegurando, entre outras medidas, iniciativa popular de projetos de lei, debates, audiências e consultas públicas, participação em órgãos colegiados de política urbana, etc.

Porém, no caso, não se vislumbra omissão de formalidade que justifique o pretendido acolhimento da inconstitucionalidade da Lei n. 222/08, que estabeleceu parâmetros para uso e ocupação do solo no território do município de Sertãozinho.

O projeto de lei inicialmente submetido à apreciação da Edilidade tinha o número 22/06, tendo sido instruído com a documentação técnica respectiva, sendo realizadas audiências públicas para que a comunidade local pudesse apresentar sugestões ao plano em debate (fls. 50/58). Contudo, o Prefeito, após essa fase, pediu a restituição daquele projeto original e o devolveu, mais tarde, com pequenas alterações. Ao reingressar na Câmara, recebeu novo número (15/08), foi votado e aprovado pelos vereadores, daí surgindo a Lei Complementar n. 222, de 1º de dezembro de 2008, aqui



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

guerreada.

Como ensinava Hely Lopes Meirelles, o plano diretor "é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade" (Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., pg. 549/550).

Portanto, não se diverge do entendimento do ilustre autor quanto à necessidade da participação da comunidade em assunto da maior relevância para o município como é o caso das normas que irão reger o uso e ocupação do solo urbano. Contudo – e isto é fundamental – essa formalidade não foi esquecida. Quando da discussão inicial do projeto, foram exibidos os documentos técnicos que justificavam as normas sugeridas, bem como foram realizadas audiências públicas em que os munícipes interessados e que compareceram à sede da Câmara puderam discutir a matéria, criticar e oferecer propostas.

Ora, o simples fato de que o Prefeito tenha introduzido alterações pontuais, que não desnaturaram o projeto original, acrescentando um ou outro parágrafo num texto de nada menos do que 47 artigos, não justifica que o processo legislativo, ainda que com nova numeração, tenha de ser reiniciado com a repetição de todas as formalidades. O projeto continuou visando estabelecer regras para "uso e ocupação do solo" e, sobre esse tema, a comunidade já se manifestou. Ofereceu críticas e sugestões em audiências públicas, mas, a partir daí, a tarefa passa aos vereadores, a quem cabe votar e

**PODER JUDICIÁRIO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

aprovar o projeto como lhes parecer pertinente, até porque a democrática participação dos munícipes não vincula os vereadores, que decidirão conforme suas convicções pessoais.

De outro lado, os estudos técnicos juntados são suficientes, mesmo porque "o plano diretor não é um projeto executivo de obras e serviços públicos, mas sim um instrumento norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura para o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Por isso não exige plantas, memoriais e especificações detalhadas, pedido apenas indicações precisas do que a administração municipal pretende realizar", até porque poderá sempre ser adaptado "às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada prefeitura" (op. cit., pg. 550).

Em resumo, apenas por excessivo e inaceitável amor à formalidade poderia ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 222/08, do município de Sertãozinho. A documentação indispensável foi juntada e a população foi ouvida em audiências públicas, pelo que não havia razão alguma para que o processo legislativo fosse reiniciado. Ausente a mácula apontada, não se vislumbra afronta às normas constitucionais invocadas pelo autor pelo que a pretensão vestibular é de ser rejeitada.

Do exposto, por meu voto, julga-se improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, revogada a suspensão ordenada no despacho de fls. 27. Custas na forma da lei.

**CORRÊA VIANNA**



# PODER JUDICIÁRIO

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.224728-0

Voto nº 20.549

Requerente: Procurador Geral de Justiça

Requerido: Prefeito do Município de Sertãozinho e  
Presidente da Câmara Municipal de  
Sertãozinho

### DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR

Em breve síntese, o Douto Relator sorteado entende que a Lei nº 222/2008, do Município de Sertãozinho, que estabeleceu diretrizes para uso e ocupação do solo em seu território, não padece de inconstitucionalidade, posto que teriam sido realizadas as audiências públicas necessárias, quando o Projeto, sob nº 22/06, havia tramitado pela Casa Legislativa e que as alterações efetuadas após e a mudança de seu número não exigiriam que as providências fossem repetidas.

O voto, de lavra do Eminentíssimo Desembargador Artur Marques, por outro lado, sustenta a inconstitucionalidade, porque, através de uma manobra política, o Projeto de Lei 22/06, que havia tramitado inclusive com a participação popular, acabou sendo substituído pelo 15/08, que reclassificou área anteriormente residencial para industrial, e que foi aprovado sem que tivesse sido observado o princípio da gestão democrática previsto no Estatuto da Cidade.

E, com o devido respeito ao entendimento do Relator sorteado, com razão o voto divergente, pois as mudanças feitas no Projeto inicial, após as audiências públicas, estavam a exigir a repetição das diligencias anteriormente verificadas, para garantir a participação da sociedade.

Manifesta a inconstitucionalidade formal, posto que à população não foi dada oportunidade para se manifestar sobre as alterações introduzidas e que não foram de simples detalhes.

É inquestionável, como bem sustentado no voto divergente, que o planejamento municipal tem como elemento obrigatório a participação popular em todas as suas fases, e isto porque a Carta Paulista, em seu artigo 180, inciso II, diz que no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão, “a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes”.

Aliás, a Lei nº 10.257/01 (Estatuto das Cidades) dita os princípios básicos que devem nortear o desenvolvimento das políticas urbanas, como são os princípios da Função Social da Cidade e o da Função Social da Propriedade, de forma a buscar sempre o equilíbrio entre o interesse público e o privado.

E para tanto, assegura, em seu artigo 2º, a gestão democrática, garantindo a participação da população nas decisões de interesse público através de associações de moradores, organizações não governamentais, conselhos instituídos pelo poder público, entre outras formas de manifestação legítima de vontade dos cidadãos, principalmente nas etapas de construção do plano diretor, desde a sua elaboração, passando pela implementação e avaliação, bem como na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Ora, no caso, o Executivo havia encaminhado Projetos à Câmara Municipal, relacionados com a política urbana de

Sertãozinho. Haviam, realmente, sido observados os ditames constitucionais e, assim, a população havia sido ouvida. No entanto, um dos projetos, o de número 22/2006, que objetivava disciplinar o uso e ocupação do solo urbano foi retirado pelo Prefeito Municipal, como comprovado nos autos, e mais de um ano depois, consubstanciado num novo projeto, que tomou inclusive outro número, foi encaminhado ao legislativo.

Assim, impunha-se que novamente se abrisse oportunidade para a participação popular.

As consultas e audiências públicas feitas anteriormente não podiam ser consideradas como atendidas para autorizar uma pronta aprovação do novo projeto, ainda que versasse sobre a mesma matéria e isto porque, como já dito, alterações haviam sido introduzidas, de forma a caracterizar, de fato, uma nova proposta de regulamentação do uso e ocupação do solo, que, por isso, exigia outra fase ampla de discussão.

Não importa se os Senhores Vereadores iriam, ou não, acolher as ponderações feitas pela sociedade. Ainda que simplesmente opinativa a participação quando da elaboração ou discussão do projeto fazia ela parte do processo e não podia ser dispensada.

A norma constitucional não se satisfaz com a mera publicidade dos atos legiferantes, mas, sim, exige, em conformidade com a sua correta exegese, a efetiva participação dos representantes comunitários na sua progênie, mediante audiência pública, na qual serão consultados, pondo-se em debate os pontos controversos.

O Poder Público não pode escapar a esta exigência, porque as questões referentes ao uso e ocupação do solo interessam a todos, sob os prismas geográficos, sociais, urbanísticos e econômicos, com conseqüente e direta influência no modo de vida da população local.

O constituinte estadual buscou atender ao mandamento da CF, estabelecido no artigo 29, XII, que prevê a efetiva participação das entidades locais no planejamento municipal. "Art. 29. O Município

reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal".

Como ressalta Nelson Nery Costa: "O plano diretor é dirigido para equacionar e estabelecer objetivos a serem executados, fixando regras gerais e diretrizes a serem satisfeitas. Trata-se do resultado final de uma cadeia normativa, estando prevista a 'cooperação das associações representativas no planejamento municipal', de acordo com o inc. XII do artigo 29 da CF. Cabe ao Executivo organizar os meios pelos quais as associações acima referidas possam efetivamente apresentar problemas e soluções para as questões urbanas específicas e afetas a cada comunidade". (In Curso de Direito Municipal Brasileiro, Forense, 1ª edição, 1999, p. 238).

Na mesma linha de raciocínio, preleciona José Nilo de Castro: "Não se afasta da idéia e do conceito da ação pública o planejamento. Respeitante, no particular, ao Município, prevê o artigo 29, XII, da Constituição Federal, como princípio básico a se inserir na Lei Orgânica do Municipal [sic], a 'cooperação das associações representativas no planejamento municipal'. "Extrai-se aqui a presença do novo princípio do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, CR). O princípio da cooperação da participação, é o princípio da solidariedade. O plano-diretor qualifica-se como ancoradouro instrumental da participação e da solidariedade no espaço urbano. Prestigia-se normativamente a colaboração com os particulares. É a grande mensagem da atual Constituição, que, por várias vezes, se refere à participação (artigos 1º, 23, parágrafo único, 29, XII, 174, 194, 195 e 198, III), sendo que na legislação infraconstitucional destaca-se também este princípio (artigo 3º, da Lei nº 8.987, de 13-02-95, e o Dec.-Lei nº 200/67, artigo 10, parágrafo primeiro, b)". (In



Direito Municipal Positivo, Del Rey, Belo Horizonte, 5ª edição, 2001, p. 398).

Além disso, deve haver uma contemporaneidade entre a manifestação da sociedade e a discussão e aprovação do Projeto na Câmara. No caso, as reuniões com a comunidade ocorreram entre os meses de abril e maio e depois novembro de 2006, quando tramitava o Projeto 22/2006, que foi retirado pelo Sr. Prefeito, e o novo, que tomou o número 15/98 e se transformou na lei 222/2008, só foi encaminhado em setembro de 2008.

Em face de tais razões, reiterando respeitos ao entendimento do Exmo. Relator Sorteado, acompanho a divergência para declarar a Lei nº 222/2008, do Município de Sertãozinho, inconstitucional.



**SAMUEL JÚNIOR**

3º Juiz