



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

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

27

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0198857-75.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

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(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), GONZAGA FRANCESCHINI, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, ELLIOT AKEL, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, CAUDURO PADIN, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, SAMUEL JÚNIOR, SILVEIRA PAULILO, FRANÇA CARVALHO, CAMPOS PETRONI e AMADO DE FARIA.

São Paulo, 30 de janeiro de 2013.

ARTUR MARQUES
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0198857-75.2012.8.26.0000

Requerente: Prefeita do Município de Catanduva

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Catanduva

VOTO Nº 23394

EMENTA:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL DISCIPLINANDO O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – INCLUSÃO PONTUAL DE ÁREA EM SETOR DO ZONEAMENTO URBANO – GESTÃO DA CIDADE – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE PRÉVIA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL E SOCIAL.

1. Embora se reconheça a legitimidade do Poder Legislativo para iniciar projeto de lei versando sobre regras gerais e abstratas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano, na hipótese, desbordou de sua competência ao tratar de assuntos típicos de gestão administrativa (art. 5º, caput e art. 144, ambos da CE).

2. Ao prestar informações nestes autos, o Presidente da Câmara Municipal de Catanduva narrou o processo legislativo de formação da norma e apresentou os respectivos documentos. Entretanto, nenhum deles contém dados objetivos ou estudos sistematizados que justifiquem a propugnada modificação no zoneamento, sendo certo que todo e qualquer regramento relativo ao uso e ocupação do solo, seja ele geral ou individualizado, deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, razão pela qual há a exigência de planejamento e estudos técnicos (art. 180, I, da Constituição do Estado de São Paulo).

3. Verifica-se, ainda, ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição Paulista, pois, conforme se verifica nos documentos que instruíram as informações do Presidente da Câmara Municipal, não houve qualquer participação de entidades comunitárias quando da tramitação do projeto de lei que deu origem à lei ora impugnada.

4. Ação julgada procedente.



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 635, de 27 de agosto de 2012, do Município de Catanduva, que versa sobre a inclusão de vias específicas na Macrozona de Aproveitamento Urbano descrita na Lei Complementar nº 355/06.

Em suma, o requerente sustenta que a lei padece do vício de iniciativa por ter se originado de projeto de lei de vereador, argumentando que a iniciativa era do Chefe do Executivo em razão da matéria: ocupação e utilização do solo urbano. Afirma também que a norma invade competência administrativa do Poder Executivo ao tratar desse assunto, daí decorrendo violação ao princípio da separação de poderes e afronta ao art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Acrescenta que a norma viola o art. 25 da Constituição Bandeirante por ser omissa quanto à indicação dos recursos disponíveis, argumentando que a inclusão da área na referida Macrozona de Aproveitamento Urbano importa no aumento de despesa pública. Requer a concessão de liminar e, ao final, pugna pela declaração de inconstitucionalidade.

Deferida a liminar às fls. 20. Citada (fls. 27), a Procuradoria Geral do Estado declinou da defesa do ato normativo às fls. 65/66. Informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal às fls. 30/63, defendendo a constitucionalidade da norma.

Parecer Ministerial às fls. 68/86, pela procedência da ação.

É o relatório.

2. A lei municipal sobre a qual versa a presente ação direta, de autoria parlamentar, contém a seguinte redação:



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

“Art. 1º - Fica incluída na Macrozona de Aproveitamento Urbano, descrita na Lei Complementar nº 0355, de 26 de dezembro de 2006, e nas suas tabelas e mapas a região a seguir discriminada (sic): inicia-se no cruzamento da rua Descalvado com a Avenida José Nelson Machado, seguindo até o cruzamento com a rua Cuiabá; daí vira a direita e segue pela rua Cuiabá até encontrar o cruzamento com a rua Amazonas; daí vira a direita e segue até encontrar o cruzamento com a rua Minas Gerais; daí vira a direita e segue pelas ruas Minas Gerais e Descalvado, até encontrar o cruzamento com a Avenida José Nelson Machado, marco inicial da descrição do setor a ser incorporado na Macrozona de Aproveitamento Urbano.

Art. 2º - O novo setor acima descrito e incorporado na Macrozona de Aproveitamento Urbano, passa desde então a receber as mesmas permissões e proibições estabelecidas para a Macrozona de Aproveitamento Urbano, através da Lei Complementar nº 0355, de 26 de dezembro de 2006, e suas alterações.

Art. 3º - Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário”.

Conforme se observa, o objeto da norma jurídica inquinada versa sobre o uso e ocupação do solo urbano, já que altera o zoneamento urbano ao incluir área em determinado setor: a denominada Macrozona de Aproveitamento Urbano.

No que diz respeito à iniciativa, prevalece entendimento no sentido de que uma lei de autoria parlamentar disposta sobre uso e ocupação do solo urbano não é, **em princípio**, inconstitucional, pois, como decidido pelo e. Supremo Tribunal Federal, **“a inconstitucionalidade somente se caracteriza caso a lei não se adstrinja ao estabelecimento de regras gerais e abstratas”**.¹

¹ STF, RE 218110, Relator Min. Néri da Silveira, 2ª Turma, j. em 02/04/2002, DJ 17-05-2002 p. 73. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0198857-75.2012.8.26.0000 Voto nº 23394



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Com efeito, como expressado em precedente deste e. Órgão Especial, ***“não há norma específica que afirme ser de competência exclusiva do Prefeito Municipal a apresentação de projeto de lei que trate sobre o uso e ocupação do solo urbano. Desse modo, não se pode excluir a possibilidade de lei de iniciativa parlamentar ser eventualmente considerada constitucional, desde que não caracterize conteúdo típico de atividade administrativa e não requeira prévio estudo ou planejamento administrativo”*** (grifo nosso).²

Ocorre que, na hipótese em apreço, houve violação efetiva dos artigos 5º, *caput*, e 144, ambos da Constituição Bandeirante, na medida em que seu objeto dependia de prévio estudo técnico de viabilidade associado à consulta da população local.

Assinale-se que, em princípio, é o Prefeito Municipal quem detém melhores condições de avaliar a necessidade de alteração do zoneamento, pois tem suporte técnico para tanto, ao passo que o Legislativo não dispõe do mesmo aparato. Isso não exclui, é verdade, a possibilidade teórica de a Câmara de Vereadores, desde que por meio de procedimentos legislativos adequados, satisfaça à exigência do artigo 180, inciso I, da Constituição Paulista, observando a exigência de não tratar de aspectos específicos de competência exclusiva do Executivo.

Portanto, a possibilidade de o legislativo local disciplinar sobre regras de zoneamento depende da existência de aparato técnico necessário para a viabilização do processo legislativo, fato não constatado em relação à Câmara Municipal de Catanduva.

² Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.231229-5, em que fui relator. No mesmo sentido: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.115764-0, igualmente de minha relatoria. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0198857-75.2012.8.26.0000 Voto nº 23394



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Além disso, a análise da documentação encartada revela que a Câmara Municipal de Catanduva deixou de efetivar o devido planejamento para a elaboração e posterior promulgação da questionada lei, sem observância das normas urbanísticas e às funções sociais do Município, com o que ofendeu o disposto no artigo 180, inciso I, da Constituição do Estado de São Paulo, conforme já decidiu este Órgão Especial em outra oportunidade³.

Registre-se que, ao prestar informações nestes autos, o Presidente da Câmara Municipal de Catanduva narrou o processo legislativo de formação da norma e apresentou os respectivos documentos. Entretanto, nenhum deles contém dados objetivos ou estudos sistematizados que justifiquem a propugnada modificação no zoneamento.

Pelo contrário, a justificativa apresentada se embasou na exposição de motivos originalmente submetida pelo Vereador Marquinhos Ferreira, na qual constam as singelas e insuficientes razões: *“a referida área encontra-se no centro comercial de nossa cidade, tornando-se necessária a sua expansão. Ao longo do trecho citado já existe uma predominância comercial, mas sem a devida classificação como Macrozona de Aproveitamento Urbano”* (fls. 39). A isso, o Presidente da Câmara Municipal acrescentou, de modo subjetivista e casuístico, que *“a área buscada a ser reconhecida como Macrozona de Aproveitamento Urbano, abrihantará a expansão comercial da cidade”* (fls. 32).

Nesse aspecto, a douta Procuradoria Geral de Justiça consignou: ***“Todo e qualquer regramento relativo ao uso e ocupação do solo, seja ele geral ou individualizado (autorização para construção em determinado imóvel, alteração do uso do solo para determinada via, área ou bairro, etc.), deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, razão pela qual há a***

³ TJSP, ADI 129.973-0/0-00, Órgão Especial, rel. Des. Jarbas Mazzoni, j. em 23.05.2007. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0198857-75.2012.8.26.0000 Voto nº 23394



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

exigência de planejamento e estudos técnicos (...). Não se admite, nesse quadro, modificações individualizadas, pontuais, casuísticas e dissociadas da estrutura sistêmica da utilização de todo o solo urbano. Caso contrário, tornaria inócuo e sem qualquer validade todo o planejamento e estudos realizados pelo Poder Executivo, para fins de elaboração e aprovação do Plano Diretor e da Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, pois qualquer iniciativa parlamentar poderia redundar na completa alteração de tudo o quanto planejado e decidido até então” (fls. 72 e 76).

Violada, portanto, a exigência constitucional do planejamento urbanístico (art. 180, I, da Constituição do Estado de São Paulo).

Verifica-se, ainda, ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição Paulista, segundo o qual ***“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”***. Conforme se verifica nos documentos que instruíram as informações do Presidente da Câmara Municipal (fls. 34/63), não houve qualquer participação de entidades comunitárias quando da tramitação do projeto de lei que deu origem à lei ora impugnada.

Destarte, embora se reconheça a legitimidade do Poder Legislativo para iniciar projetos de lei versando sobre regras gerais e abstratas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano, na hipótese, desbordou de sua competência ao tratar de assuntos típicos de gestão administrativa (art. 5º, *caput* e art. 144, ambos da CE). A norma jurídica inquinada padece, ainda, de desconformidade com as exigências de prévia participação popular e de elaboração de estudo dos impactos sociais e ambientais por ela potencialmente proporcionados (art. 180, I e II, CE).



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

3. Ante o exposto, julga-se procedente a ação.

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

ARTUR MARQUES DA SILVA FILHO

Relator