EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Protocolado n° 23.167/2018

Ementa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.811, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE PROMOVE ALTERAÇÕES NAS DIRETRIZES BÁSICAS PARA O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO.

1) A criação por iniciativa parlamentar de normas municipais alheadas ao plano diretor configura indevido fracionamento, permitindo soluções tópicas, isoladas e pontuais, desvinculadas do planejamento urbano integral, vulnerando sua compatibilidade com o plano diretor e sua integralidade, e sua conformidade com as normas urbanísticas (arts. 180, V, e 181, *caput*, CE/89).

2) Abrandamento de parâmetros urbanísticos em toda a cidade em benefício de construções destinadas aos locais de culto. Violação aos princípios da impessoalidade e da razoabilidade. Atividade legislativa teve por escopo beneficiar determinada atividade plenamente identificável. Tratamento diferenciado em detrimento do interesse público.

Ausência de fundamentação técnica. Violação aos artigos 111 e 144, da Constituição Paulista.

O **Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inciso IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inciso VI, e no art. 90, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (PGJ nº 101.520/2016, que segue anexo), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da Lei nº 4.811, de 21 de dezembro de 2017, do Município de Guaratinguetá, de iniciativa parlamentar, que *Altera e acrescenta dispositivos à Lei Municipal nº 1.925, de 22 de outubro de 1986, que estabelece as diretrizes básicas para o uso e a ocupação do solo no Município de Guaratinguetá, e dá outras providências*, pelos fundamentos expostos a seguir.

1. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei nº 4.811, de 21 de dezembro de 2017, do Município de Guaratinguetá, de iniciativa parlamentar, que *Altera e acrescenta dispositivos à Lei Municipal nº 1.925, de 22 de outubro de 1986, que estabelece as diretrizes básicas para o uso e a ocupação do solo no Município de Guaratinguetá, e dá outras providências,* possui a seguinte redação:

"(...)

Art. 1º O inciso XI, do art. 9º, da Lei Municipal nº 1.925, de 22 de outubro de 1986, que estabelece as

diretrizes básicas para o uso e a ocupação do solo no Município de Guaratinguetá, e dá outras providências, acrescentado pela Lei Municipal nº 4.032, de 24 de abril de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º ...

.....

XI – INSTITUCIONAL – INS – Compreendem:

Áreas de uso público destinadas à instalação de equipamentos urbanos e comunitários tais como asilos, orfanatos, albergues e estabelecimentos congêneres, mantidos pelo poder público ou por entidades civis, sem fins lucrativos."

Art. 2º O art. 9º, da Lei Municipal nº 1.925, de 1986, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XII:

"Art. 9º ...

.....

.

XII - INSTITUCIONAL – RELIGIOSO – INS-RLG – Compreendem:

Áreas de uso público destinadas à instalação de equipamentos urbanos e comunitários tais como igrejas e demais templos religiosos, salões paroquiais e sociais destinados a toda e qualquer prática de culto religioso."

§ 1° O Institucional-Religioso – INS-RLG que possuir uma área construída da nave superior a mil metros quadrados terá sua aprovação condicionada a elaboração e aprovação do estudo de impacto de vizinhança – EIV e do Relatório do Impacto Viário – RIV, além do cumprimento dos demais dispositivos previstos na legislação urbanística vigente.

§ 2° A área de estacionamento para o uso INS-RLG, estabelecida pelo Quadro II, anexo e integrante desta Lei, poderá ser complementada com uma área distinta e próxima do local em análise, desde que esteja devidamente documentada de maneira a garantir a posse, seja por tempo determinado ou definitivo, por parte da instituição religiosa em questão.

Art. 3° O artigo 10 da Lei Municipal n° 1.925, de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 10. Nas zonas constituídas pelo artigo 6°, as restrições de uso e de ocupação do solo são as estabelecidas pelos "Quadros I e I-A", anexos e integrantes desta Lei."

Art. 4° O art. 4°, da Lei Municipal n° 1.925, de 1986, alterado pela Lei Municipal n° 4.495, de 16 de abril de 2014, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVI, renumerando-se os demais incisos:

"Art. 4° Para os fins desta lei, definem-se como:

.....

XVI – Nave – ala central de uma igreja ou templo religioso, onde se reúnem os fiéis de modo a assistirem ou participarem do culto ou ato religioso."

Art. 5° O Quadro I, de que trata o art. 10, da Lei Municipal n°. 1.925, de 1986, alterado pela Lei Municipal n° 4.495, de 16 de abril de 2014, que institui alteração da Lei Municipal n° 1.925, de 22 de outubro de 1986, passa a vigorar com a redação dada pelo Quadro I, anexo e integrante desta Lei.

Art. 6° O Quadro II, de que trata o art. 13, da Lei Municipal n°. 1.925, de 1986, alterado pela Lei Municipal n 4.259 de 23 de novembro 2010, que altera e amplia a Lei Municipal n° 1.925, de 22 de outubro de 1986, passa a vigorar com a redação dada pelo Quadro II, anexo e integrante desta Lei.

Art. 7° Os requisitos tanto para a elaboração quanto para a aprovação do EIV e do RIV, de que trata o § 1°, do inciso XII, do art. 9° da Lei Municipal n° 1.925, de 1986, acrescentado pelo art. 2° desta Lei, serão definidos em regulamento próprio, baixado pelo Executivo, no prazo de noventa dias, a contar da data de publicação da presente Lei

Art. 8° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ANEXO I

QUADRO I

ITENS	ZONA	USOS PERMITIDOS	ÁREA MÍNIMA(m²)	FRENTE MÍNIMA(m)	RECUO MÍNIMO(m)			TAXA DE OCUP. %	COEF. DE APROV.	
					FRENTE	FUNDOS	LATERAL			
I	Centro Principal	R1a, CS1, CS3, I1, R2	125,00	5,00	2,00	(*)	(*)	0,80	2,00	
		INS	250,00	10,00	4,00	2,00	2,00	0,70	4,00	
		R1a, CS1, CS3, I1, R2	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,70	3,00	
		R1a	500,00	15,00	4,00	(*)	(*)	0,70	4,00	
		CS4 (*10)	500,00	15,00	4,00	2,00	2,00	0,70	4,00	
		CS1, CS3, I1, R2	500,00	15,00	4,00	2,00	2,00	0,70	6,00	
		R3	5.000,00	15,00	4,00	(*)	(*)	0,70	2,00	
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	4,00	2,00	2,00	0,70	4,00	
II	Residencial de alta densidade (*6)	R1a, CS3, I1, CS1	125,00	5,00	4,00	(*)	(*)	0,70	2,00	
		CS4 (*10)	250,00	10,00	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	
		R2	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,70	2,00	
		R2, CS2	500,00	15,00	4,00	2,00	2,00	0,70	6,00	
		R3	5.000,00	15,00	4,00	(*)	(*)	0,70	2,00	
		INS	250,00	10,00	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	
III	Residencial de média densidade (*6)	R1a, R1b, I1, CS1	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,70	2,00	
		R2	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,70	2,00	
		INS	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,70	2,00	
		R2	500,00	15,00	4,00	2,00	2,00	0,70	6,00	
		R3	5.000,00	15,00	4,00	(*)	(*)	0,70	2,00	
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	4,00	(*)	(*)	0,70	2,00	
IV	Residencial de baixa densidade (*6)	R1a, R1b, CS1, CS4 (*8), I1	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,60	2,00	
		CS4 (*10)	250,00	10,00	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	
		R2, CS2, CS4, I2	500,00	15,00	4,00	2,00	2,00	0,60	2,00	
		R3	5.000,00	15,00	4,00	(*)	(*)	(*)	(*)	
		INS	250,00	10,00	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	
V	Estritamente residencial	R1a	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,60	1,50	
		INS – RLG (*12)	250,00	10,00	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	

QUADRO I

ITENS	ZONA	USOS PERMITIDOS	ÁREA MÍNIMA(m²)	FRENTE MÍNIMA(m)	RECUO MÍNIMO(m)			TAXA DE OCUP. %	COEF. DE APROV.	Nº DE PAV
					FRENTE	FUNDOS	LATERAL			
VI	Interesse turístico	R1a, R1b, CS1, CS3	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,60	2,00	0
		INS	250,00	10,00	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	2
		R2, CS2, CS4 (*8)	500,00	15,00	4,00	2,00	2,00	0,60	2,00	0
		R3	5.000,00	15,00	4,00	(*)	(*)	0,60	2,00	0
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	2
VII	Industrial	CS1, CS4 (*8), I1	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,70	1,00	0
		INS	250,00	10,00	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	2
		CS2, CS4 (*10)	500,00	15,00	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	0
		CS4, CS5, I2, I3, I4	1.000,00	20,00	15,00	4,00	4,00	0,70	1,00	0
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	2
VIII	Industrial II (Potim)	Suprimido em função da Lei nº 7.664 de 30/12/91, publicada no diário oficial do Estado Seção 1, São Paulo, 101 (247 de 31/12/91								
IX	Institucional	CS1	500,00	20,00	10,00	4,00	4,00	0,70	1,00	0
X	Comércio e serviços de grande porte	R1a, R1b, CS1, CS4, (*8)	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,70	2,00	0
		INS	250,00	10,00	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	2
		R2, CS2, CS3, CS4, I1, I2, CS4 (*10)	500,00	15,00	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	0
		INS -RLG (*12)	(*13)	(*13)	4,00	2,00	2,00	0,70	2,00	2
XI	REVOGADA									

CORREDORES										
ITENS	ZONA	USOS PERMITIDOS	ÁREA MÍNIMA(m²)	FRENTE MÍNIMA(m)	RECUO MÍNIMO(m)			TAXA DE OCUP. %	COEF. DE APROV.	Nº D PAV
					FRENTE	FUNDOS	LATERAL			
XII	Corredor tipo A	CS1, R1a	150,00	5,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	2,00	0
		CS1, R1a	250,00	10,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	3,00	0
		CS3, CS4 (*8), I1	250,00	10,00	(*1)	2,00	(*)	0,70	3,00	0
		CS4 (*10)	250,00	10,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	3,00	3
		CS2	500,00	15,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	3,00	0
		R2, CS4	500,00	15,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	8,00	20
		R3	5.000,00	15,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	2,00	2
		INS	250,00	10,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	3,00	0
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	(*1)	2,00	2,00	0,70	3,00	0
	Corredor tipo B	CS1, R1a	250,00	10,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	3,00	0
		CS3, CS4 (*8), I1, INS, CS4 (*10)	250,00	10,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	3,00	0
		CS4 (*10)	500,00	15,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	4,00	0
		CS2	500,00	15,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	4,00	0
		R2, CS4, CS5 (*4)	500,00	15,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	8,00	20
		R3	5.000,00	15,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	2,00	2
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	(*1)	2,00	2,00	0,70	3,00	0
	Corredor tipo C	CS1, R1a	250,00	10,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	3,00	0
		CS3, CS4 (*8), I1	250,00	10,00	(*1)	2,00	(*)	0,70	3,00	0
		INS	250,00	10,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	4,00	3
		CS4 (*10)	500,00	15,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	4,00	0
		CS2	500,00	15,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	4,00	0
		R2, CS4, CS5 (*4)	500,00	15,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	8,00	20
		I2	1.000,00	20,00	(*1)	3,00	3,00	0,70	3,00	0
		R3	5.000,00	15,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	2,00	2
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	(*1)	2,00	2,00	0,70	4,00	3
	Corredor tipo D	CS1, R1a	250,00	10,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	3,00	0
		CS4 (*8), I1	250,00	10,00	(*1)	2,00	(*)	0,70	3,00	0
		INS	250,00	10,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	4,00	0
		CS3, CS4(*10)	500,00	15,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	4,00	0
		CS2, CS4, CS5 (*4), I2, I3, I4	1.000,00	20,00	(*1)	3,00	3,00	0,70	4,00	0
		R3	5.000,00	15,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	2,00	2
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	(*1)	2,00	2,00	0,70	4,00	0

QUADRO I										
ITENS	ZONA	USOS PERMITIDOS	ÁREA MÍNIMA(m²)	FRENTE MÍNIMA(m)	RECUO MÍNIMO(m)			TAXA DE OCUP. %	COEF. DE APROV.	Nº DE PAV
					FRENTE	FUNDOS	LATERAL			
XII	Corredor tipo E	R1a	250,00	10,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	1,50	2
		CS1 (*5), CS3	250,00	10,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	2,00	2
		R2	300,00	10,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	4,00	0
		R2	600,00	20,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	8,00	20
		R3	5.000,00	15,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	2,00	2
		INS	250,00	10,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	4,00	3
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	(*1)	2,00	2,00	0,70	4,00	3
	Corredor Tipo F (*10)	R1a, CS1	250,00	10,00	(*1)	(*1)	(*1)	0,70	2,00	0
		CS4 (*8/*10), I1	250,00	10,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	2,00	3
		R2	300,00	10,00	(*1)	2,00	(*)	0,70	4,00	0
		R2	500,00	15,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	8,00	20
		INS	250,00	10,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	2,00	0
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	(*1)	2,00	2,00	0,70	2,00	0
	Corredor Tipo G	R1a	300,00	10,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	2,00	2
		CS1 (*5)	300,00	10,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	2,00	2
		CS4 (*10)	1.000,00	30,00	(*1)	(*)	(*)	0,70	2,00	2
		INS	250,00	10,00	(*1)	2,00	2,00	0,70	4,00	2
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	(*1)	2,00	2,00	0,70	4,00	2
XIII	Industrial Praia Grande	CS1, I1	1.000,00	50,00	15,00	4,00	4,00	0,60	1,00	0
		I2, I3, I4	5.000,00	100,00	15,00	5,00	4,00	0,50	1,00	0
XIV	Aduaneira	A (*7)	2.000,00	30,00	15,00	5,00	4,00	0,50	2,00	0
		B (*7)	4.000,00	50,00	15,00	5,00	4,00	0,60	3,00	0
XV	REVOGADO									
XVI	REVOGADO									
XVII	Residencial e serviços de pequeno porte	R1a	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,60	1,50	3
		CS1 (*9)	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,60	1,50	3
		INS, INS – RLG (*12)	250,00	10,00	4,00	2,00	2,00	0,60	2,00	3

QUADRO I										
XVIII	Residencial e serviços de grande porte	R1a, R1b, CS1, CS4 (*8), I1	250,00	10,00	4,00	(*)	(*)	0,60	2,00	0
		INS	250,00	10,00	4,00	2,00	2,00	0,60	2,00	2
		I2, CS2, CS4	500,00	15,00	4,00	2,00	2,00	0,60	2,00	0
		CS5, I2, I3, I4	1.000,00	20,00	15,00	4,00	4,00	0,70	1,00	0
		INS – RLG (*12)	(*13)	(*13)	4,00	2,00	2,00	0,60	2,00	2
XIX	Industrial Basf	I5	60.000,00	100,00	15,00	15,00	15,00	0,50	1,00	0
XX	Recreativa	R1a, CS1, CS3	1.000,00	20,00	10,00	4,00	4,00	0,70	1,00	0
XXI	Militar	R1a, CS1	1.000,00	20,00	10,00	4,00	4,00	0,70	1,00	0

QUADRO I		
ITENS	**OBSERVAÇÕES**	
*	Recuo determinado pelo Código de Obras em vigor e/ou pelo Código Sanitário do Estado de São Paulo	
*1	Vide Quadro III	
*2	Normas para Conjuntos Habitacionais e de acordo com a Zona em que se situa	
*3	Inclusive o pavimento térreo	
*4	Exceto alínea b	
*5	Restrito a:	Comércio de roupas, calçados, acessórios, bijuterias e similares;
		Comércio de brinquedos, artigos infantis e similares;
		Comércio de armarinhos, linhas, roupa de cama, mesa, banho e similares;
		Restaurantes, pizzarias, lanchonetes, sorveterias, padarias, confeitarias, rotisserias,casa de frios, **buffets**, empórios e similares;
		Ateliê de exposição de artes, pintura, cerâmicas e similares;
		Institutos de beleza, manicure, cabeleireiro, massagem, depilação e similares;
		Pet Shop
		Escritórios/Consultórios de prestação de serviços;
		Academias de Ginástica e dança;
		Escolas de línguas, música, artes, pintura, artesanato e pré-escola;
		Comércio e locação de CD e DVD, **Lan House** e prestação de serviços na área de informática;
		Instituições beneficentes/filantrópicas;
		Estacionamento para veículos de passeio e utilitário pequeno;
		Repartições públicas/autarquias;
		Drogarias, farmácias, perfumarias, **drugstore** e similares;
		Papelarias, livrarias, bancas de jornal e similares;
		Comércio de móveis, decorações e similares;
*6	As edificações a serem construídas nessas zonas deverão obedecer à legislação vigente no tocante ao gabarito de altura do Ministério de Aeronáutica	
*7	Restrito a:	A – Postos de abastecimento de combustíveis (com ou sem hospedaria) e serviços de apoio ao tráfego rodoviário (com ou sem hospedaria)
		B – Estabelecimentos de comércio atacadista: Armazéns Gerais (depósitos);
		Centrais de compras;
		Entrepostos aduaneiros.
*8	*CS4 – Alínea d: "Estabelecimentos que utilizam máquinas ou utensílios ruidosos (oficinas de veículos motorizados e/ou serviços de funilaria, serralheria, marcenaria, borracharia e similares.)".* *Deverá apresentar anuência de todos os confrontantes num raio de 50,00m concordando com a atividade.* (Ampliação promovida pela Lei Municipal nº 3.759 de 24 de novembro de 2004)	
*9	Restrito a:	Consultórios e escritórios;
		Clínicas médicas;
		Institutos de beleza.
*10	Permite apenas a alínea "a", restrito a posto de abastecimento de combustível	
*11	Permite apenas a alínea "a", restrito a Shopping Center	
*12	As edificações a serem construídas com o uso permitido para "INS - RLG" obedecerão aos valores relativos ao Quadro I, Quadro I-A e Quadro II. As edificações já existentes com a finalidade para o uso permitido para "INS - RLG" ou que terão essa finalidade de uso, seja por prazo determinado, seja por prazo definitivo, deverão ser regularizadas com base na Lei Municipal nº 3.272 de 13 de outubro de 1998, desde que no local seja permitido o uso "INS-RLG".	
*13	A "ÁREA MÍNIMA" e "FRENTE MÍNIMA" de que trata o Quadro I, passa a obedecer às especificações contidas no Quadro I-A.	

ANEXO I-A

QUADRO I-A
Dados Relativos ao funcionamento, regularização e/ou construção de áreas destinadas à Cultos Religiosos e/ou Templos Religiosos – INS-RL

Área do Terreno (m²)	Área Construída da NAVE do Templo/Local de Cultos Religiosos (AC-NAVE) (m²)	Estacionamento - de acordo com a área construída da Nave (AC-NAVE)	Lotação (de acordo com a área construída da Nave – (AC-NAVE)	Frente mínim terreno (m)
Entre 125,00 a 299,00	Até 299,00	Ver Quadro II	Obedecer o Código Estadual de Proteção contra Incêndios e Emergências, Lei Complementar nº 1.257, de 6 de janeiro de 2015 e demais Decretos que a regulamentam	5,00
Entre 300,00 a 600,00	Até 600,00	Ver Quadro II		10,00
Entre 601 a 1.000,00	Até 1.000,00	Ver Quadro II		12,00
Acima de 1.000,00	Até o valor máximo da Área do Terreno em questão	Ver Quadro II		20,00

QUADRO II

CATEGORIAS	TIPO DE ESTABELECIMENTO	ÀREA MÍNIMA PARA AUTOMÓVEIS	PÁTIO PARA CARGA E DESCARG
R 1	02 Habitações geminadas e iguais	12,00m² por unidade residencial	
R 2	Habitações agrupadas horizontalmente	12,00m² por unidade residencial	
	Habitações agrupadas verticalmente	12,00m² por unidade residencial	
R 3		12,00m² por unidade residencial	
CS 1		1 vaga para cada 50,00m² de área edificada	
	Hotéis / Motéis	12,00m² para cada quarto	
	Estabelecimentos de Ensino / Bancos / Restaurantes / Choperias / Churrascarias e Pizzarias / Clubes / Buffet	1,00m² para cada 10,00 m² de área construída	
	Supermercados	1,00m² para cada 10,00 m² de área construída	Obrigatório com área construída supe 1.000,00m²
CS 2		1 vaga para cada 10,00m² de área edificada	Obrigatório com área construída supe 1.000,00m²
	Pronto-Socorro, Ambulatórios com área construída superior a 300,00m²	1,00m² para cada 17,00m² de área construída	Obrigatório com área construída supe 1.000,00m²
	Lojas de departamentos, supermercados ou centros de compras com área construída superior a 1.000,00m²	1,00m² para cada 2,00m² de área construída	Obrigatório com área construída supe 1.000,00m²
	Hospitais	1,00m² para cada 10,00m² de área construída	Obrigatório com área construída supe 1.000,00m²
CS 3		1 vaga para cada 50,00m² de área construída	
CS 4 / CS 5		1 vaga para cada 100,00m² de área construída	Obrigatório com área construída supe 1.000,00m²

INS			1 vaga a cada 500m² de área construída	
	INS-RLG	AC-Nave até 299,00m²	Isento de vagas	
		AC-Nave de 300,00 a 600,00m²	1 vaga para cada 70,00m² de AC-Nave	
		AC-Nave de 601,00 a 1.000,00m²	1 vaga para cada 60,00m² de AC-Nave	
	Legenda para o Quadro II: **Legenda para o Quadro II: AC-Nave** - Área Construída da Nave do Templo/Local de Cultos Religiosos	AC-Nave Acima de 1.000,00m²	1 vaga para cada 50,00m² de AC-Nave	
I 1		1 vaga para cada 100.00m² de área construída ou fração		Obrigatório com área construída superior a 1.000,00m²
I 2, I 3, I 4, I5		1 vaga para cada 100.00m² de área construída ou fração		Obrigatório com área construída superior a 1.000,00m²

2. DO PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

A Lei nº 4.811/2017, de iniciativa parlamentar, do Município de Guaratinguetá, ao promover alterações na lei que estabelece diretrizes básicas para o uso e ocupação do solo no Município, contraria frontalmente os artigos 180, V, e 181, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo.

Ao flexibilizar os parâmetros urbanísticos em benefício das edificações destinadas aos cultos religiosos, sem fundamentação técnica e em dissonância com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Municipal, violou os princípios da isonomia e da razoabilidade, em afronta aos artigos 111 e 144, da Constituição Paulista.

Com efeito, as normas contestadas são incompatíveis com os seguintes preceitos da Constituição Paulista, *in verbis*:

> "**Artigo 111** – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.
>
> (...)
>
> **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.

(...)

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

(...)

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. "

3. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO - DA ALTERAÇÃO TÓPICA DE NORMAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. NORMAS URBANÍSTICAS ALHEADAS AO PLANO DIRETOR

O ato normativo impugnado desrespeitou a necessidade de planejamento, princípio que deve ser observado na edição de leis relacionadas ao uso do solo.

Verifica-se que a Lei nº 4.811/2017, de iniciativa parlamentar, do Município de Guaratinguetá, acrescentou ao art. 9º da Lei nº 1.925/86, a classificação de uso *Institucional Religioso (INS – RLG)*.

Pela análise dos quadros I e II do Anexo a lei há permissão de uso do imóvel na modalidade *Institucional Religioso (INS – RLG)* em praticamente todas as zonas da cidade (com exceção de algumas zonas com finalidades específicas, como a militar). O referido uso foi permitido tanto à zona do centro principal, como para as zonas industriais e para as zonas estritamente residenciais, que até então permitiam imóveis definidos na lei como *R1a,* ou seja, *habitações unifamiliares com apenas uma unidade residencial*(definição dada pelo art. 9°, I da Lei n° 1,925/86) e *INS* (área institucional).

A lei suprimiu das zonas estritamente residenciais o uso institucional (INS), para promover o uso religioso (INS-RLG).

No quadro I a Lei estabeleceu parâmetros urbanísticos para o uso *Institucional Religioso (INS – RLG)*. Em relação à exigência de vagas para automóveis, impõe requisitos próprios para o uso INS-RLG, de forma muito banda em relação a outras edificações da cidade. Ademais, apenas a título de ilustração, a edificação religiosa que tenha área de 299m2 de *nave* está isenta de previsão de vagas para automóveis, prerrogativa que não se aplica a qualquer outra edificação.

Ainda no quadro I, há disposições que privilegiam o uso INS-RLG, como a exigência de frente mínima de 5 metros para área de terreno de 125m2 à 299 m2. Para se ter uma ideia da incongruência e direcionamento da lei, em todas as outras zonas da lei de uso e ocupação do solo, com exceção do Centro Principal, residencial de alta densidade e comercial tipo A, a frente mínima exigida nunca será inferior a 10 metros e a área mínima nunca inferior a 250 m2.

A lei possibilita exclusivamente para as edificações destinadas ao uso religioso que a área e frente sejam inferiores ao previsto para a maioria das demais zonas da cidade.

Antes de analisar especificamente a Lei impugnada, cumpre fazer uma breve digressão sobre a centralidade do Plano Diretor Municipal no planejamento urbanístico, nos termos do art. 181, *caput*, da Constituição Paulista, e 182, § 1°, da Constituição Federal, e, assim, a inconstitucionalidade de normas supervenientes que vão de encontro às suas diretrizes, desfigurando-o.

De efeito, não se pode confundir a alteração das regras urbanísticas de forma compatível ao Plano Diretor, com a alteração tópica do Plano Diretor, a fim de ajustar e impor as mudanças desejadas.

Ora, se é necessário fatiar o Plano Diretor para se impor a alteração desejada, indubitável sua incompatibilidade com o planejamento integral urbano, consubstanciado no Plano Diretor, aprovado nos termos dos artigos 40 e seguintes do Estatuto da Cidade, *verbis*:

> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
>
> § 1° O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.
>
> § 2° O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3° A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4° No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos."

(...)

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5° desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

(...)

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

§ 1° A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2° O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei n° 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3° Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4° Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1o O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

> § 2o Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.
>
> § 3o A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições."

A transcrição dos citados dispositivos não foi feita com a intenção de se confrontar a Lei Municipal com a Lei Federal, expediente vedado em sede de controle concentrado de constitucionalidade, mas apenas para se apontar a importância do **planejamento integral urbano** consubstanciado pelo Plano Diretor.

O Plano Diretor a que nos referimos é aquele original, aprovado em obediência aos requisitos elencados na Lei Federal nº 10.257/2001, e não aquele fatiado, como o fez os dispositivos objurgados, os quais excepcionaram parâmetros urbanísticos instituídos pelo Plano Diretor, como será demonstrado nos próximos tópicos.

Das normas municipais de desenvolvimento urbano se impõe compatibilidade com as normas urbanísticas (art. 180, V, da Constituição Estadual) e com as diretrizes do Plano Diretor, que deve possuir caráter integral (art. 181, caput, e § 1º, da Constituição Paulista).

Neste ponto, o Supremo Tribunal Federal entende possível o contencioso de constitucionalidade sem que se configure contraste entre a lei impugnada e o plano diretor, estimando desafio direto e frontal à Constituição, *in verbis*:

> "(...) Plausibilidade da alegação de que a Lei Complementar distrital 710/05, ao permitir a criação de projetos urbanísticos 'de forma isolada e desvinculada' do plano diretor, violou diretamente a Constituição Republicana. (...)" (STF, QO-MC-AC 2.383-DF, 2ª Turma, Rel. Min. Ayres Britto, 27-03-2012, v.u., 28-06-2012).

Neste contexto, os atos normativos impugnados desrespeitaram a necessidade de **planejamento**, princípio que deve ser observado na edição de leis relacionadas ao uso do solo.

Nos termos dos art.180, II e 181 § 1° da Constituição Estadual, pode-se extrair que planejamento é indispensável à validade e legitimidade constitucional da legislação relacionada o uso do solo.

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 a exigência de planejamento e estudos técnicos.

O art.182 *caput* da CF disciplina que "*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*".

O inciso VIII do art.30 da Constituição Federal prevê ainda a competência dos Municípios para "*promover, no que couber, adequado*

ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento, e da ocupação do solo urbano".

Em decorrência dos dispositivos acima apontados pode-se concluir que: (a) a adequada política de ocupação e uso do solo é valor que conta com assento constitucional (federal e estadual); (b) **a política de ocupação e uso adequado do solo se faz mediante planejamento e estabelecimento de diretrizes através de lei;** (c) as diretrizes para o planejamento, ocupação e uso do solo devem constar do respectivo plano diretor, cuja elaboração depende de avaliação concreta das peculiaridades de cada Município; (d) **a legislação específica sobre uso e ocupação do solo deve pautar-se por adequado planejamento e participação popular.**

A norma urbanística é, por sua natureza uma disciplina, um modo, um método de transformação da realidade, de superposição daquilo que será a realidade do futuro àquilo que é a realidade atual.

Para que a norma urbanística tenha legitimidade e validade deve decorrer de um planejamento que é um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. Não pode decorrer da simples vontade do administrador, mas de estudos técnicos que visem assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (habitar, trabalhar, circular e recrear) e garantir o bem- estar de seus habitantes.

O planejamento não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos administradores. É uma previsão e exigência constitucional (Art.48, IV, 182 CF e art.180, II da CE). Tornou imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, estudos quando se

trate da elaboração normativa relativa ao estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano.

O planejamento urbanístico não é um simples fenômeno técnico, mas um verdadeiro processo de criação de normas jurídicas, que ocorre em duas fases: uma preparatória, que se manifesta em planos gerais normativos, e outra vinculante, que se realiza mediante planos de atuação concreta, de natureza executiva.

Discorrendo a respeito do tema Joseff Woff consigna que o *plano urbanístico não constitui simples conjunto de relatórios, mapas e plantas técnicas, configurando um acontecer unicamente técnico. Compenetrando-se da realidade a ser transformada e das operações de transformação que consubstanciam o processo de planejamento, sob pena de ser mera abstração sem sentido, o plano urbanístico adquire, ele próprio, por contaminação necessariamente dialética, as características de um procedimento jurídico dinâmico, ao mesmo tempo normativo e ativo, no sentido de que os anteprojetos elaborados por técnicos e especialistas adquirem a categoria de diretrizes para a política do solo e sua edificação, ao mesmo temo que, em seus desdobramentos, se manifesta como conjunto de atos e fundamentos para a produção de atos de atuação urbanística concreta.* (*El Planeamiento Urbanístico del Território y lãs Normas que Garantizan su Efectividad, conforme a la Ley Federal de Ordenación Urbana,* em *La Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municípios, p. 28* , apud José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro,* 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 83).

A propósito do tema, José Afonso da Silva chega a observar que:

> Muitos fatores contribuem para dificultar a implantação desse processo, tais como carência de meios técnicos de sustentação, de recursos financeiros e de recursos humanos, bem assim certo temor do Prefeito e da Câmara de que o processo de planejamento substitua sua capacidade de decisão política e de comando administrativo. (*Direito Urbanístico Brasileiro,* 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 83).

A ordenação do uso e ocupação do solo é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. Preconiza uma estrutura orgânica para a cidade, mediante aplicação de instrumentos legais como o do zoneamento e de outras restrições urbanísticas que, como manifestação concreta do planejamento urbanístico, tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse do bem-estar da população, conformando-os ao princípio da função social.

Para que o zoneamento seja legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida dos habitantes da cidade e de quem por ela circule.

O zoneamento, como atividade urbanística, busca a transformação e orientação da realidade das cidades, dando uma sistematização senão a ideal, pelo menos, a possível e mais adequada. Por esse motivo é que a delimitação das zonas, sua localização e área com definição dos usos e restrições urbanísticas, dependem de um estudo que deve levar em conta a situação existente e os objetivos do poder público com respeito às características a dar a cidade, segundo as possibilidades atuais e futuras

do seu desenvolvimento, tal como precisa ser com qualquer tipo de planejamento.

Como instrumento legal urbanístico, o zoneamento deve ser estruturado, sistematizado para que possa proporcionar o adequado e sustentável crescimento da cidade tendo sempre em vista o bem-estar da comunidade.

A sistemática constitucional - relativa à necessidade de planejamento, diretrizes, e ordenação global da ocupação e uso do solo - evidencia que o casuísmo, nessa matéria, não é em hipótese alguma admissível.

O ato normativo que altera sensivelmente as condições, limites e possibilidades do uso do solo urbano sem realização de qualquer planejamento ou estudo específico, viola diretamente a sistemática constitucional na matéria.

Não se admite, nesse quadro, modificações individualizadas, pontuais, casuísticas e dissociadas da estrutura sistêmica da utilização de todo o solo urbano estampada no mapa de zoneamento e nas demais normas propostas pelo Projeto de Lei. Caso contrário, tornaria inócuo e sem qualquer validade todo o planejamento e estudos realizados pelo Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, para fins de elaboração e aprovação 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.

José Afonso da Silva, ensina, quanto às hipóteses de alteração de zoneamento, que:

> "(...) recomenda-se, nessas alterações, muito critério, a fim de que não se façam modificações bruscas entre o zoneamento existente e o que vai resultar da revisão. É preciso ter em mente que o zoneamento constitui condicionamento geral à propriedade, não indenizável, de tal maneira que uma simples liberação inconseqüente ou um agravamento menos pensado podem valorizar demasiadamente alguns imóveis, ao mesmo tempo que desvalorizam outros, sem propósito. É conveniente que o zoneamento resultante da revisão ou da alteração constitua uma progressão harmônica do zoneamento revisado ou alterado, para não causar impactos, que, por sua vez, geram resistências que dificultam sua implantação e execução. É prudente avançar devagar, mas com firmeza, energia e justiça" (*Direito Urbanístico*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 251).

Acerca da importância do planejamento urbanístico que deve preceder a toda e qualquer legislação elaborada nesta matéria, discorre Toshio Mukai que:

> "(...) a ocupação e o desenvolvimento dos espaços habitáveis, sejam eles no campo ou na cidade, não podem ocorrer de forma meramente acidental, sob as forças dos interesses privados e da coletividade. Ao contrário, são necessários profundos estudos acerca da natureza da ocupação, sua finalidade, avaliação da geografia local, da capacidade de comportar essa utilização sem danos para o meio

> ambiente, de forma a permitir boas condições de vida para as pessoas, permitindo o desenvolvimento econômico-social, harmonizando os interesses particulares e os da coletividade" (*Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 29).

No caso em tela, pela análise do processo legislativo da Lei nº 4.811/ 2017, do Município de Guaratinguetá o mero estudo técnico providenciado pela Câmara teve o único propósito de dar contornos de constitucionalidade ao projeto de lei, haja vista anterior pronunciamento acerca da inconstitucionalidade de lei daquela Municipalidade. Ademais, embora possua 110 páginas, a maioria contém proposições genéricas e citação de autores, sem referência aos problemas, aos anseios, as questões e os objetivos específicos relativos ao Município de Guaratinguetá.

Causa até espécie a menção no estudo o direcionamento da modificação legislativa para beneficiar os evangélicos, na medida em que se faz comparações acerca do número de evangélicos no Município e projeção de seu crescimento.

Não foram providenciados estudos técnicos específicos ou qualquer planejamento abalizado para as alterações promovidas pela lei por força das emendas especificadas.

As alterações e acréscimos normativos impugnados trazem inegável e direta interferência no zoneamento e no planejamento urbano do município comprometendo o crescimento organizado da cidade e a ocupação ordenada de seus espaços.

Basta lembrar que além das alterações pontuais no uso do solo em toda a cidade, foram abrandadas e eliminadas diversas imposições e restrições urbanísticas, sobretudo em relação a previsão de vagas para veículos e frente mínima da construção e lotes. Como consequência pode-se prever problemas relacionados a importunação do sossego alheio, problemas para o tráfego e diminuição da qualidade de vida que o planejamento inicial buscou evitar.

Ora, é o Poder Executivo quem sabe da necessidade de áreas públicas, sobretudo as relacionadas às áreas institucionais, áreas verdes e de lazer, bem como da necessidade de vagas de estacionamento na cidade, ordenação do seu crescimento, necessidade de evitar adensamento populacional e outras questões relacionadas às restrições urbanísticas que tem consequências na estética da cidade e qualidade de vida de seus moradores e por quem por ela circule. Por este motivo cabe a ele a iniciativa de lei sobre esta matéria, que deve ser precedida de estudos técnicos para subsidiar um planejamento que oriente a sua propositura.

Deste modo, patente a inconstitucionalidade dos atos normativos oriundos do Legislativo Municipal que, sem qualquer estudo prévio consistente, e de forma casuística e pontual, alterou a lei de uso e ocupação do solo e abrandando e eliminando diversas restrições urbanísticas, ferindo frontalmente o disposto nos artigos 180, caput e inciso II, e 181, caput e § 1°, ambos da Constituição Estadual, bem como, por força do artigo 144 da Constituição Estadual, os princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e §1°, e 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

Ora, na hipótese em comento, a lei impugnada contraria as diretrizes instituídas pelo Plano Diretor, violando frontalmente o disposto nos artigos 180, V e 181, *caput*, da Constituição Estadual, bem como, por força do artigo 144 da Constituição Estadual, os princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, *caput* e § 1°, e 30, inciso VIII, da Constituição Federal, nos termos do entendimento esposado pelo E. STF.

4. DAS DIRETRIZES DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO INTEGRAL

A Lei Complementar n° 23, de 09 de junho de 2006, do Município de Guaratinguetá, que Institui o novo Plano Diretor do Município, dá as diretrizes para o uso do solo, estabelecendo que o uso não-residencial, no qual se enquadra as atividades religiosas (art. 69, § 2°), pode se instalar na Macrozona Urbana Consolidada, desde que obedeçam às condições estabelecidas nas Seções I e II deste CAPÍTULO, determinadas em função: das características da zona em que vier a se instalar; das características e categorias das atividades compatíveis com níveis de incômodos; e dos objetivos do planejamento (art. 70).

Ao permitir o uso institucional religioso em toda a cidade, a lei impugnada, viola o princípio do planejamento integral, previsto no plano diretor, pois deixou de avaliar os aspectos relacionados aos incômodos; interferência no tráfego; e impacto à vizinhança gerando incompatibilidade no dimensionamento da infra e superestrutura urbanas locais (art. 71).

Não se nega que as atividades religiosas geram ruídos que podem causar perturbação do sossego alheio, não se olvidando ainda dos reflexos no tráfego.

Assim, o abrandamento de exigências urbanísticas relativas ao uso do solo para a categoria Institucional-Religioso e a obrigatoriedade de vagas para veículos, afronta o planejamento integral reclamado pelo plano diretor.

Resta evidente que a possibilidade de usos de edificações para usos Institucional Religioso em toda a área da cidade de Guaratinguetá, com abrandamento dos padrões urbanísticos, viola as diretrizes de ordenação do território nas zonas de estruturação urbana, por meio das quais o plano diretor pretende promover o ordenamento urbanístico.

A flexibilização dos parâmetros urbanísticos previstos na lei impugnada, pautou-se unicamente no uso dado ao imóvel, qual seja a prática de cultos religiosos, independentemente de sua localização, o que não se mostra consentâneo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor.

Resta, assim, patente a violação ao artigo 181, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo.

6. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE RAZOABILIDADE

Não bastasse a contrariedade ao princípio do planejamento integral exigido pela Constituição e Plano Diretor, a ausência de fundamentação técnica para as alterações promovidas pela lei, demostra que o legislador local visou beneficiar atividade plenamente identificável em detrimento do

interesse público, em violação ao princípio da impessoalidade (art. 111, CE/89).

Olvidou-se o legislador que a lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos (Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade", Malheiros, São Paulo, 1995, 3.ª ed., p. 10).

O fundamento das normas urbanísticas há de ser sempre o de atender às necessidades prioritárias da comunidade, por este motivo, não deverá nem poderá ser político, isto è, visando à satisfação política dos membros do Legislativo.

A justificativa apresentadas para a atividade legislativa que provocou as alterações e acréscimos, conferindo a possibilidade de usos Institucional-Religioso em toda a área da cidade, privilegiando as atividades religiosas, acabou violando o princípio da impessoalidade e razoabilidade adotados expressamente no art. 111 *caput* da Constituição do Estado de São Paulo, bem como no art.37, caput, da Constituição Federal, aplicável por força do art.144 da Carta Bandeirante.

É que a modificação teve por escopo beneficiar o uso de imóveis para a atividade de cultos evangélicos, conforme se verifica da exposição do estudo técnico encomendado pela Câmara Municipal.

Assim, o ato normativo viola ao princípio da laicidade do Estado prevista no art. 19 da Constituição Federal.

Em artigo sobre o princípio da igualdade, Fábio Konder Comparato anota que "*a força desse princípio impõe-se não só ao aplicador da lei, na*

esfera administrativa ou judiciária, mas também ao próprio legislador. Em outras palavras, quando a Constituição consagra a igualdade, ela está proibindo implicitamente, quer a interpretação inigualitária das normas legais, quer a edição de leis que consagrem, de alguma forma, a desigualdade vedada. Ao lado, pois, de uma desigualdade perante a lei, pode haver uma desigualdade da própria lei, o que é muito mais grave." (Cf. "Precisões sobre os conceitos de lei e de igualdade jurídica", Editora Revista dos Tribunais, ano 87, v. 750, abril de 1998, pp. 11/19).

Esclarece o indigitado jurista que esse vício de inconstitucional desigualdade da própria lei pode ocorrer de duas formas. Haverá, de modo absoluto, uma infração ao princípio de igualdade, quando a lei for editada, explícita ou implicitamente, para regular um só caso individual. Diversamente, a desigualdade será relativa, quando a lei determinar, de modo arbitrário, a diferenciação ou a identificação de situações jurídicas, vale dizer, quando tratar desigualmente os iguais ou igualmente os desiguais (ob. e loc. cits.).

A propósito, recorda Celso Antônio Bandeira de Mello, que "*a Administração tem que tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimentosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis (...) O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia*" (Curso de direito administrativo, 12ªed., 2ªtir., São Paulo, Malheiros, 2000, p.84).

Como salienta Hely Lopes Meirelles, tratando do zoneamento urbano, "*normas edilícias devem evitar o quanto possível essas súbitas e freqüentes modificações de uso, que afetam instantaneamente a propriedade e as atividades particulares, gerando instabilidade no mercado imobiliário urbano e intranqüilidade na população citadina (...) O Município só deve*

impor ou alterar zoneamento quando essa medida for exigida pelo interesse público, com real vantagem para a cidade e seus habitantes" (*Direito Municipal Brasileiro, cit., p.407*).

Por este motivo, as normas urbanísticas se prestam à satisfação política dos membros do Legislativo, seu fundamento há de ser sempre o de atender às necessidades prioritárias da comunidade.

No que se refere ao abrandamento das restrições urbanísticas em relação às atividades religiosas, a discriminação operada em relação a outras atividades do mesmo nível de interferência ambiental (atividades de: academia de ginástica, bar noturno, choperia sem música, "buffet" infantil, casa de jogos, clubes esportivos e recreativos, hospital e maternidade, rinque de patinação, boliche, escola de futebol e/ou aluguel de quadra esportiva e atividades similares) não possui justificação ponderável ou razoável.

As restrições que foram abrandadas foram concebidas para o controle da fluidez do trânsito, estética urbanística, e principalemente para o controle da emissão de ruídos, notórios, sobretudo os produzidos nas atividades religiosas e templos de culto em geral, que se sabe tanto tem sido objeto de conflitos de vizinhança e ambientais.

Sabe-se que a emissão de ruídos acima dos limites toleráveis pelos seres humanos é qualificada como poluição sonora e, como tal, deve ser controlada e fiscalizada pelo Poder Público. Estudo publicado pela Organização Mundial de Saúde assinala como efeitos do ruído: perda da audição; interferência com a comunicação; dor, interferência no sono; efeitos clínicos sobre a saúde; efeitos sobre a execução de tarefas;

incômodo; efeitos não específicos (Cf. Paulo Affonso Leme Machado, "in" Direito Ambiental Brasileiro, Malheiros Editores, 6.ª ed., p. 482).

A liberdade religiosa (CR., art. 5.º, VI) está assegurada constitucionalmente, na forma da lei, ou seja, na forma da legislação em vigor. Assim, nem dentro dos templos, nem fora dos mesmos, podem os praticantes de um determinado credo prejudicar o direito ao sossego e à saúde dos que forem vizinhos, ou estiverem nas proximidades das práticas litúrgicas.

As atividades religiosas devem sujeitar-se como qualquer outra atividade que produza ruídos a legislação, bem como as obrigações referentes à disponibilização de vagas de estacionamento para seus fiéis e estética urbanística, razão pela qual a discriminação trazida pela lei impugnada viola o princípio da impessoalidade que conforme nos ensina Hely Lopes Meirelles *está entrelaçado com o princípio da igualdade (art.5º, I da CF) o qual impõe à Administração Pública tratar igualmente todos os que estejam na mesma situação fática e jurídica* (Direito Administrativo Brasileiro, 33ª. Ed. Malheiros, pag.92).

E a Constituição do Estado dispõe de modo expresso que "no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão, dentre outras coisas, a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida" (art. 180, inciso V). Afigura-se evidente que a lei em discussão afronta também a referida norma constitucional (art. 180, V, da CE), a qual serve de parâmetro para a aferição de inconstitucionalidade.

Está patente, na situação em exame, que os dispositivos normativos impugnados foram acrescentados para satisfazer o interesse de grupos religiosos que não querem se subordinar às exigências urbanísticas.

Sobreleva notar que as regras de direito constitucional de conflitos tem de construir-se em base na harmonização de direitos e, se necessário, na prevalência de um direito em relação ao outro, que somente em face das circunstâncias concretas se poderá elaborar, pois só nessas condições é legítimo dizer que um direito tem mais peso do que outro, ou seja, um direito prefere outro face às circunstâncias do caso concreto.

De outro lado, o art. 191 da Carta Paulista dispõe que "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*".

A disposição constitucional é clara: a atuação do Estado e dos Municípios deve ser voltada à proteção do meio ambiente. Partindo dessa premissa, tem-se que, neste caso, a atividade legislativa desenvolvida pela Câmara Municipal de Guaratinguetá seguiu direção oposta às diretrizes traçadas pelo Constituinte Estadual.

No que se refere ao abrandamento das restrições urbanísticas previstas na legislação impugnada, a discriminação operada não possui justificação ponderável ou razoável.

A liberdade religiosa (CR., art. 5.º, VI) está assegurada constitucionalmente, na forma da lei, ou seja, na forma da legislação em vigor. Dessa maneira, devem sujeitar-se como qualquer outra atividade às restrições urbanísticas relativas às construções de edificações.

Também sob a ótica da razoabilidade o ato normativo impugnado não subsiste. A razoabilidade pressupõe a congruência lógica entre os motivos (pressupostos fáticos) e o ato emanado, tendo em vista a finalidade pública a cumprir. A bem da verdade, não existe nenhuma pertinência lógica entre a situação apresentada e a atuação concreta do Legislativo local, que impôs à Administração uma regra que visa apenas a satisfazer interesses de grupos religiosos.

Dessa forma, a Lei nº 4.811/2017 do Município de Guaratinguetá, além de violar frontalmente o princípio do planejamento integral, afrontou os princípios da impessoalidade e razoabilidade, em ofensa aos artigos 111, 144, 180, V, e 181, *caput*, da Constituição Paulista.

7. DOS PEDIDOS

a. Do pedido liminar

À saciedade demonstrado o *fumus boni iuris*, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o *periculum in mora*. A atual tessitura dos preceitos legais do Município de São Paulo apontados como violadores de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, *de per si*, para suspensão de sua eficácia até o julgamento final desta ação, de maneira a evitar a restrição inconstitucional de liberdades constitucionais.

Dessa forma, requer-se a concessão de medida liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação, da Lei nº 4.811, de 21 de dezembro de 2017, do Município de Guaratinguetá.

b. Do pedido principal

Posto isso, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a

inconstitucionalidade da Lei nº 4.811, de 21 de dezembro de 2017, do Município de Guaratinguetá.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Guaratinguetá, bem como citado o Procurador-Geral do Estado, para se manifestar sobre os atos normativos impugnados, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que,

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 12 de julho de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

aca

Protocolado n° 23.167/2018

Assunto: da Lei nº 4.811, de 21 de dezembro de 2017, do Município de Guaratinguetá, de iniciativa parlamentar, que *Altera e acrescenta dispositivos à Lei Municipal n° 1.925, de 22 de outubro de 1986, que estabelece as diretrizes básicas para o uso e a ocupação do solo no Município de Guaratinguetá, e dá outras providências*

1. Distribua-se a inicial da ação direta de inconstitucionalidade junto ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

2. Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 12 de julho de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

aca