

## EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Protocolado SEI nº 29.0001.0056577.2018-82

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.964, DE 02 DE MARÇO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE AREALVA. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. ARTS. 180, II E 191, DA CE.**

1. Lei nº 1.964, de 02 de março de 2017, do Município de Arealva, que “Institui zona urbana e delimita seu perímetro”, é incompatível com a Constituição Estadual, em razão da ausência de participação popular em sua produção.

2. Violação aos arts. 180, II e 191 da CE/89.

○ **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 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º e art. 129, inciso IV, da Constituição Federal, e ainda art. 74, inciso VI e art. 90, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da **Lei nº 1.964, de 02 de março de 2017, do Município de Arealva**, pelos seguintes fundamentos:

## 1. O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei nº 1.964, de 02 de março de 2017, do Município de Arealva, que “Institui zona urbana e delimita seu perímetro”, tem a seguinte redação:

Art. 1º - Fica instituída zona urbana as áreas de terras abaixo descritas, localizada no Bairro Ribeirão Bonito, distrito e município de Arealva, Estado de São Paulo, que abaixo se descrevem:

1.) UMA GLEBA DE TERRAS com área de **6.486,475** metros quadrados, ou seja, **0,6486 ha**, ou ainda **0,2680 alqueires paulista** que consta pertencer a **Sebastião Reinaldo Gomes Peres**, situada no Bairro Ribeirão Bonito, distrito e município de Arealva, Estado de São Paulo, atualmente pertencente a comarca e zona da segunda circunscrição imobiliária de Bauru, cuja descrição se inicia no vértice um de coordenadora Este (X) 719.856,07 M e Norte (Y) 7.556.329,05 m, situado junto a linha da cota de desapropriação 407,500 metros e divisa com o terreno do Jardim Colonial; deste, segue pela linha da cota 407,500 m, confrontando com a propriedade IBT-E-193, da AES-TIETÊ S.A – sucessora da CESP – Cia Energética de São Paulo, com os seguintes azimutes e distâncias: do vértice 1 segue até o vértice 2 de de coordenadora UTM E=719.855,75 m e N=7.556.309,69 m, no azimute 105°30’30”, na extensão de 56,11 m; do vértice 3 segue até o vértice 4, de coordenadas UTM E=719.968.97 m e N=7.556.305,05 m, no azimute de 99°20’25”, na extensão de 28,59 metros; do vértice 4 segue confrontando com o terreno 01 da quadra única do loteamento Recanto Eldorado, até o vértice 5, de coordenadas UTM 719.9498,11M e N=7.556.249,73m, no azimute de 199°44’54”, na extensão de 58,78 m; deste segue confrontando com a Estrada Municipal de domínio

público com os seguintes azimutes e distâncias: do vértice 5 segue até o vértice 5 segue até o vértice 6, de coordenadas UTM E=719.923.75m e N=7.556.256,03, no azimute de 283°57'04", na extensão de 88,55 m, finalmente do vértice 7 segue até o vértice 1, (início da descrição), segue confrontando com o terreno do loteamento "Jardim Colonial "no azimute de 19°04'12", na extensão de 58,21 m, fechando assim o polígono acima descrito, abrangendo uma área de 6,486,475m<sup>2</sup>, ou 0,6486 há, ou ainda 0,2680 alqueires.

Referida gleba de terras é parte integrante da matrícula nº **41.793** do 2º C.R.I. de Bauru-SP.

**2) UMA GLEBA DE TERRAS** com área de **36.052,429** metros quadrados, ou seja, **3,6052 ha**, ou seja, **1,4898 alqueires paulista**, que consta pertencer a **Sebastião Reinaldo Gomes Peres**, situada na extinta comunhão da Fazenda Ribeirão Bonito, distrito e município de Arealva, SP, comarca e zona da segunda circunscrição imobiliária de Bauru, cuja descrição perimétrica inicia no vértice 1 de coordenada Este (X) 719.830,77 m e Norte (Y) 7.556.261,04 m, assinalado em planta anexa como segue, e situado na confluência da estrada municipal de domínio público com o imóvel da matrícula número 84.179-2º CRI de Bauru-SP; deste segue confrontando com a estrada municipal de domínio público, sempre distante a 7 metros perpendicular ao eixo, com os seguintes azimutes e distâncias: do vértice 1 segue até o vértice 2 de coordenada UTM E=719.920,64m e N=7.556.242,38m, no azimute 100°55'00", na extensão de 91,80m; do vértice 2 segue até o vértice 3, de coordenada UTM E=719.944,49m N=7.556.236,53m no azimute de 103°07'00", na extensão de 24,26m; deste confrontando

com a rua Arealva do loteamento Recanto Eldorado, com o seguinte azimute e distância: do vértice 3 segue até o vértice 4, de coordenadas UTM E=719.848,62m e N=7.556.980,24m no azimute de 200°52'14", na extensão de 273,52m, deste segue confrontando com o imóvel da matrícula número 41.790 do segundo CRI de Bauru-SP, de propriedade de Joaquim Mendonça Sobrinho, com o seguinte azimute e distância: do vértice 4 segue até o vértice 5, de coordenada UTM e=719.710,61m e N=7.555.932,68m, no azimute de 250°59'07" na extensão de 145,98m; deste, segue confrontando com o imóvel da matrícula 84179 do 2º CRI de Bauru-SP, de propriedade de Amaurílio de Freitas e outros, com os seguintes azimutes e distâncias: do vértice 5 segue até o 6 de coordenada UTME=719.721,42m e N=7.555.962,23m, no azimute de 20°5'37" na extensão de 31,47m; do vértice 6 segue até o vértice 7, coordenadas UTM E=719.747,41m e N=7.556.033,24m no azimute de 20°6'10", na extensão de 75,62m; finalmente do vértice 7 segue até o vértice 1 (início da descrição), no azimute de 20°5'53", na extensão de 244,59m, fechando assim o polígono acima descrito, abrangendo uma área de 36.052,429m<sup>2</sup>, ou 3,6052 hectares, ou seja, 1,4899 alq.pta.

Referida gleba de terras é parte integrante da matrícula nº **41.793** do nº C.R.I. de Bauru-SP.

**Artigo 2º** - As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão por conta das dotações consignadas no orçamento vigente.

**Artigo 3º** - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O ato normativo impugnado padece de incompatibilidade vertical com a Constituição do Estado de São Paulo, como adiante será demonstrado.

## **2. O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE**

O processo legislativo do referido diploma legal contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal, por força do seguinte preceito, ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31, da Constituição Federal:

Art. 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.

A lei local impugnada contrasta os seguintes preceitos da Constituição Paulista:

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

(...)

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

(...)

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

### 3. A VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A Constituição Federal assegura aos Municípios autonomia, mas, determina-lhes respeito aos princípios da própria Constituição Federal e da Constituição Estadual (art. 29), entre eles a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII) e o planejamento urbano na política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 e § 1º).

A norma impugnada contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal, porque viola o disposto nos **arts. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo** (que reproduz o citado art. 29, XII, da Constituição Federal) e **191**.

O art. 180, II, da Constituição Estadual, determina a **participação da população** em todas as matérias atinentes ao desenvolvimento urbano, **como as relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo urbano**.

O artigo 191, por sua vez, estabelece que os Municípios providenciarão a preservação, conservação, defesa e recuperação do meio ambiente natural com a **participação da coletividade**.

O entendimento jurisprudencial sufraga a necessidade não só de prévio estudo técnico e planejamento, como da participação comunitária na produção de normas de ordenamento urbanístico. Neste sentido, convém transcrever as seguintes ementas:

“Ação direta de inconstitucionalidade. São Bernardo do Campo. Lei n. 6.550, de 11 de maio de 2017, do Município de São Bernardo do Campo, que "Dispõe sobre o patrimônio cultural do Município, o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural de São Bernardo do Campo – COMPAHC-SBC, e dá outras providências", em sua redação

original e alterações promovidas pelas Leis n. 6.565, de 22 de junho de 2017, e 6.700, de 09 de agosto de 2018, do mesmo Município. Legislação impugnada que versa sobre matéria de natureza urbanística, com disposições sobre uso e ocupação do solo e limitações administrativas. Processo legislativo em que não se verificou efetiva participação popular. Vício formal configurado. Caracterização de ofensa aos arts. 144, 180, II e 191, da Constituição Estadual. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente, sem modulação dos efeitos”. (TJ/SP, ADI nº 2004051-59.2019.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, julgada em 15/05/2019)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 18.222, DE 23 DE AGOSTO DE 2017, QUE INSERIU O PARÁGRAFO ÚNICO AO ART. 49 DA LEI Nº 13.944, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2006, AMBAS DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS. LEI IMPUGNADA QUE ALTEROU A ABRANGÊNCIA DE ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. 1) LEI IMPUGNADA QUE EXCLUI DA ABRANGÊNCIA DA LEI 13944/2006 (QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE ÁREAS DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MANANCIAS), OS LOTEAMENTOS CONSOLIDADOS, LEGALMENTE IMPLANTADOS E REGISTRADOS NO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS ATÉ 12 DE DEZEMBRO DE 2006. REDUÇÃO, PELA LEI IMPUGNADA, DA PROTEÇÃO AMBIENTAL CRIADA POR LEI ANTERIOR, SEM APRESENTAÇÃO DE MECANISMOS EQUIVALENTES OU COMPENSATÓRIOS OU DE PRÉVIO ESTUDO TÉCNICO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO EM MATÉRIA AMBIENTAL; 2) NORMA URBANÍSTICA SEM PRÉVIA PARTICIPAÇÃO POPULAR. AFRONTA AOS ARTIGOS 180, CAPUT, II e 191, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO

ESTADUAL; 3) VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, IMPESSOALIDADE E INTERESSE PÚBLICO. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”. (TJ/SP, ADI nº 2243119-66.2018.8.26.0000, Rel. Des. Cristina Zucchi, julgada em 08/05/2019)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.845, de 19 de março de 2014, do Município de Taubaté, que "revoga parte das restrições urbanísticas impostas ao Loteamento Reserva Alto do Cataguá" – Norma de uso, ocupação e parcelamento do solo – Processo legislativo – Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular – Ademais, qualquer alteração do loteamento registrado depende de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, nos termos da Lei nº 6.766/1979 – Violação aos artigos 144 e 180, incisos II e V, e 181, caput, da Constituição do Estado de São Paulo – Modulação dos efeitos (ex nunc). Pedido procedente, com modulação”. (TJ/SP, ADI nº 2272571-24.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, julgada em 08/05/2019)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Catanduva. Lei Complementar Municipal n. 937, de 12 de setembro de 2018, de iniciativa parlamentar, que "Altera a Lei Complementar n. 831, de 18 de março de 2016, que aprova o plano diretor de mobilidade de Catanduva-SP – áreas urbanas e rural, estabelece as diretrizes para acompanhamento e o monitoramento de sua implantação e dá outras providências". Incompatibilidade com o disposto no art. 180, II, da Constituição Estadual. Ato normativo que, por seu conteúdo relacionado à mobilidade urbana/urbanismo, dependia de prévios estudos de



planejamento e da participação popular, os quais não foram realizados durante a tramitação do projeto de lei do qual se originou. Incompatibilidade com o texto constitucional caracterizada. Procedimento informado pelo princípio da causa petendi aberta. Legislação impugnada que viola o princípio da reserva da administração. Ofensa aos arts. 5º, caput, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Ação precedente”. (TJ/SP, ADI nº 2224119-80.2018.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Celso Aguillar Cortez, julgada em 27/03/2019)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve as Leis nº 10.031, de 07 de janeiro de 2008, e nº 11.822, de 08 de outubro de 2015, do município de São José do Rio Preto – Textos legais que afrontam os arts. 180, I, II e V, 181, "caput" e § 1º, da Constituição do Estado de São Paulo – Direito Urbanístico – Norma de uso e ocupação do solo com reforma do zoneamento local – Essencialidade de que todas as leis municipais sobre o tema obedeçam as diretrizes do Plano Diretor e que as que o alterem sigam estritamente os preceitos constitucionais para tanto – Não realização de planejamento técnico e participação popular – Documentação que não demonstra o efetivo estudo técnico, com pareceres e laudos de todas as áreas especializadas necessárias – Irrelevância da extensão das mudanças, pois as exigências constitucionais devem ser seguidas em qualquer aspecto – Alteração pontual, dissociada do sistema fixado para o uso do solo integral do ente federado, que torna ineficaz qualquer planejamento anterior realizado para o Plano Diretor – Regramentos que devem se atentar à totalidade do território – Requisito constitucional de participação popular não preenchido – População total que figura como diretamente interessada

nos efeitos das regras urbanísticas – Realização de audiências que não atendem, por si só, aos objetivos do pressuposto constitucional, por não estarem acompanhadas de verdadeira participação com encaminhamento e opiniões sobre projetos – Manifestação de interesse de associações de moradores da região afetada que, sozinha, não preenche o requisito da completa participação popular e da observância do integral território da comarca – Inconstitucionalidade – Configuração – Necessidade de modulação dos efeitos da decisão, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, diante do período de vigência da lei e da necessária segurança jurídica e do interesse social envolvendo condutas de boa-fé adotadas com base no texto legal até então vigor – Eficácia a partir desta decisão (efeito "ex nunc") – Ação procedente”. (TJ/SP, ADI nº 2205038-48.2018.8.26.0000, Des. Rel. Alvaro Passos, julgada em 20 de fevereiro de 2019)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei Complementar nº 307, de 13 de outubro de 2016, do município de Embu das Artes, que altera o plano diretor instituído pela Lei Complementar nº 186, de 20 de abril de 2012 – Texto legal que afronta os arts. 180, I e II, 181, "caput" e § 1º, e 191 da Constituição do Estado de São Paulo – Direito Urbanístico – Norma de uso e ocupação do solo com reforma do zoneamento local – Essencialidade de que todas as leis municipais sobre o tema obedeçam as diretrizes do Plano Diretor e que as que o alterem sigam estritamente os preceitos constitucionais para tanto – Não realização de planejamento técnico e participação popular – Documentação que não demonstra o efetivo estudo técnico, com pareceres e laudos de todas as áreas especializadas necessárias – Irrelevância da extensão das

mudanças, pois as exigências constitucionais devem ser seguidas em qualquer aspecto – Alteração pontual, dissociada do sistema fixado para o uso do solo integral do ente federado, que torna ineficaz qualquer planejamento anterior realizado para o Plano Diretor – Regramentos que devem se atentar à totalidade do território – Requisito constitucional de participação popular não preenchido – Falta de comprovação de efetiva presença de entidades sociais indicadas nos autos – População que figura como diretamente interessada nos efeitos das regras urbanísticas – Realização de única audiência que não atendeu aos objetivos do pressuposto constitucional, por não estar acompanhada de verdadeira participação com encaminhamento e opiniões sobre projetos, por haver discordância dos poucos participantes e pela ausência de entidades no prosseguimento do processo legislativo – Mesmo que inexista prazo legal específico para a publicação da convocação da audiência, o período dado para garantir o conhecimento e o preparo para comparecimento dos institutos e pessoas interessadas deve ser útil – Atuação de vereadores, como representantes do povo, que não supre a condição, devendo ser assegurada a participação direta – Inconstitucionalidade – Configuração – Necessidade de modulação dos efeitos da decisão, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, diante do período de vigência da lei e da necessária segurança jurídica e do interesse social envolvendo condutas de boa-fé adotadas com base no texto legal até então vigor – Eficácia a partir desta decisão (efeito "ex nunc") – Ação procedente". (TJ/SP, ADI nº 2101490-07.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alvaro Passos, julgada em 06 de fevereiro de 2019)

Deveras, a transformação da realidade urbana interfere amplamente na propriedade privada, impondo limites e condicionamentos ao seu uso.

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

Os planos e normas urbanísticas devem levar em conta o bem-estar do povo. Cumprem esta premissa quando são sensíveis às necessidades e aspirações da comunidade. Esta sensibilidade, porém, há de ser captada por via democrática e não idealizada autoritariamente. O planejamento urbanístico democrático pressupõe possibilidade e efetiva participação do povo na sua elaboração.

Sendo democrático, ele se coloca contra pressões ilegítimas ou equivocadas em relação ao crescimento e ordenamento da cidade, busca contê-la e orientá-las adequadamente.

A participação popular no desenvolvimento urbano é um instrumento legitimador das normas produzidas na ordem democrática, que, além de possibilitar a discussão especializada e multifocal do assunto, garante-lhe a própria constitucionalidade, como robustece o art. 29, XII, da Constituição Federal de 1988. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

“as autoridades governamentais, sobretudo as do Município, sujeitam-se ao dever jurídico de convocar as populações e, por isso, não mais lhe fica assegurada apenas a faculdade jurídica de implementar a participação popular no extenso e contínuo processo de planejamento urbanístico”  
(*Comentários ao Estatuto da Cidade*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 4ªed., 2011, p. 298).

A respeito o colendo Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim decidiu:

“A participação popular na criação de leis versando política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Ela deve ser assegurada não apenas de forma indireta e genérica no ordenamento normativo do Município, mas especialmente na elaboração de cada lei que venha a causar sério impacto na vida da comunidade” (ADI. 0052634-90.2011.8.26.0000, Rel. Elliot Akel, 27-02-2013).

A **democracia participativa** decorrente do artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual, alcança a elaboração da lei durante o trâmite de seu processo legislativo até o estágio final de sua produção, permitindo que a população participe da produção de normas que afetarão a estética urbana, a qualidade de vida, e os usos urbanísticos.

Desse modo, seria imprescindível a participação efetiva da comunidade para discutir acerca da alteração do zoneamento promovida pelo diploma legal impugnando, pois a norma afeta, diretamente, o adequado ordenamento urbanístico.

Contudo, no caso em testilha, **conforme informações prestadas pelo Prefeito Municipal (fls. 43/49 do apenso), bem como pela análise do processo legislativo acostado pelo Presidente da Câmara Municipal (fls. 34/39 do apenso), é possível verificar que não houve qualquer participação popular na aprovação do projeto de lei em questão, porquanto não foi realizada nenhuma audiência pública ou outra forma participativa para a sua devida discussão.**

Deste modo, padece de inconstitucionalidade a Lei nº 1.964, de 02 de março de 2017, do Município de Arealva, por subtrair a possibilidade e exigência constitucional da participação popular, ferindo frontalmente o disposto no art. 180, *caput* e inciso II e no art. 191, da Constituição Estadual.

#### **4. PEDIDO**

Face ao exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei nº 1.964, de 02 de março de 2017, do Município de Arealva.**

Requer-se a **requisição de informações** à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Arealva, e a **citação** do Procurador-Geral do Estado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 03 de junho de 2019.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

blo/mi

**Protocolado SEI nº** 29.0001.0056577.2018-82

**Assunto:** análise da constitucionalidade da Lei nº 1.964, de 02 de março de 2017, do Município de Arealva

1. Distribua-se a inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face da Lei nº 1.964, de 02 de março de 2017, do Município de Arealva, 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, 03 de junho de 2019.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

blo/mi