



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE
DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado nº 95.598/2017

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.758, DE 18 DE JANEIRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ. FECHAMENTO DE RUAS SEM SAÍDA E VILAS. VIOLAÇÃO À LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E INTERESSE PÚBLICO. INVASÃO DA ESFERA NORMATIVA ALHEIA SOBRE DIREITO CIVIL. DESVINCULAÇÃO DO PLANO DIRETOR.

1. O fechamento de vias públicas e vilas é restrição incompatível com as funções essenciais da cidade, a limitação à liberdade de circulação e de acesso e usufruto dos bens públicos de uso comum do povo (art. 180, I, CE/89).

2. Legislação a que falta interesse público e razoabilidade (art. 111, CE/89): aquele significa a garantia do livre acesso e do irrestrito gozo dos bens públicos de uso comum do povo, não se coadunando com a restrição, discriminação incompatível com o princípio da igualdade, sem possuir racionalidade, justiça, bom senso ou amparo em elemento diferencial justificável.

3. Incompatibilidade com a repartição constitucional de competências normativas, a que remete o art. 144, CE/89, pela invasão da competência alheia para legislar sobre direito civil, não havendo espaço para invocação de interesse local por não haver sua predominância nem



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

para suplementação normativa que contraria regras federais.

4. Violação ao art. 144, CE/89, patenteada pela restrição à liberdade de circulação, princípio estabelecido como direito fundamental.

5. A adoção 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, § 1º, CE/89).

○ PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo), em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, IV, da Constituição Federal, e, ainda, nos arts. 74, VI, e 90, 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 expressão “ruas sem saída, vilas e” constante do art. 1º da Lei nº 8.758, de 18 de janeiro de 2017, do Município de Jundiaí, pelos fundamentos a seguir expostos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

I – O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei Municipal nº 8.758, de 18 de janeiro de 2017, “*Autoriza fechamento de ruas sem saída, vilas e loteamentos*”, nos seguintes termos:

“**Art. 1º** - É autorizado o fechamento, total ou parcial, a critério da Administração, de **ruas sem saída, vilas e loteamentos**, desde que registrados e situados em zona classificada como predominantemente residencial, unifamiliar, com acesso controlado de veículos e de pessoas não domiciliadas no local.

Art. 2º - O pedido para fechamento será formulado por, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) mais um dos proprietários dos imóveis existentes na área, a ser formalizado através de requerimento, que será acompanhado de:

I - planta, na qual constem as divisas da área, as vias existentes e os locais a serem fechados;

II - relação pormenorizada e quantitativa dos imóveis existentes;

III - identificação de cada um dos requerentes, com os respectivos números de Registro Geral-RG e Cadastro da Pessoa Física-CPF, bem como o número de inscrição imobiliária municipal do imóvel respectivo;

IV - prova de constituição legal da entidade representativa dos proprietários da área que responderá pelas despesas com a instalação e manutenção dos elementos da respectiva área.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Parágrafo único - O requerimento também poderá ser formulado pela associação de moradores regularmente constituída, caso em que, além de observados o disposto nos incisos I e IV do *caput* deste artigo, será acompanhado de cópia autenticada da ata da assembleia que deliberou sobre o fechamento, desde que comprovada a convocação de 50% (cinquenta por cento) mais um dos proprietários da área abrangida pela associação, atendidas as identificações exigidas no inciso III do *caput* deste artigo.

Art. 3º - O fechamento das divisas da área será feito com cerca viva, muro de alvenaria ou alambrado em tela, com altura máxima de 4.00m (quatro metros), desde que:

I - não ocorra prejuízo para as redes de energia elétrica, de iluminação pública e de telefonia porventura existentes;

II - não obstrua o fluxo normal de veículos na malha viária existente, além do necessário para o atendimento do disposto no art. 5º.

Art. 4º - O leito das ruas ficará livre de quaisquer obstáculos de efeito permanente autorizado a conter apenas portaria, portão, cancela, corrente ou similares em sua extensão, que permitam o trânsito de veículos e, obrigatoriamente, acesso diferenciado para pedestres.

Parágrafo único - As áreas institucionais e verdes situadas nas áreas referidas no art. 1º, não poderão



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

sofrer alteração em sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos.

Art. 5º - O acesso de pedestres ou condutores de veículos não residentes na área fechada é garantido mediante simples identificação ou cadastramento, vedado qualquer restrição a esse acesso.

Art. 6º - As áreas referidas no art. 1º, que já se encontrem nas situações previstas por esta lei, se o caso, adaptar-se-ão às disposições desta lei, sob pena de remoção do respectivo fechamento até sua completa regularização.

Art. 7º - O executivo regulamentará esta lei.

Art. 8º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.” (sic - grifo nosso)

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

A expressão 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. Os preceitos da Constituição Federal e da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força do art. 29 daquela e do art. 144 desta.

Conforme será demonstrado, a inconstitucionalidade manifesta-se pela dissonância de tal ato normativo com os seguintes preceitos da Constituição Bandeirante:

“Art. 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

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.

(...)

Art. 180 - 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;

(...)

V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;

(...)

Art. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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

III - FUNDAMENTAÇÃO

A – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

De proêmio, verifica-se que a legislação local, no que diz respeito à expressão objurgada, **não** se atém aos limites do interesse local, círculo da competência normativa dos Municípios, incompatibilizando-se com o **princípio federativo** que impõe a observância das balizas constitucionais destinadas a delimitar as competências legislativas dos entes federativos, sob pena de atentar ao princípio federativo, e cuja sindicância é viável nesta via por caracterizar-se ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual.

Com efeito, o texto normativo impugnado contrasta com o art. 144 da Constituição Estadual, norma que determina a observância da Constituição Federal e da Constituição Estadual pelos Municípios no exercício de sua autonomia, reproduzindo o “caput” do art. 29 da Constituição Federal.

O art. 144 da Constituição Estadual impondo a observância na esfera municipal, além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado “norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal”, como decidiu o Supremo Tribunal Federal ao admitir o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Destarte, é possível examinar o preceito legal municipal impugnado à luz das normas constitucionais centrais, viabilizando por força da mencionada norma remissiva o seu contraste com a repartição constitucional de competências legislativas inerentes ao princípio federativo, em especial o art. 22, I, da Constituição Federal, que arrola o **direito civil** no espaço da competência normativa **privativa** da União.

A disciplina do fechamento vias públicas e vilas é matéria inerente ao direito civil, sobre o qual o Município não detém competência normativa, não havendo espaço para invocação de interesse local por não haver sua predominância nem para suplementação normativa que contraria regras federais.

Nesse sentido, colaciona-se o seguinte julgado:

“Ora, em se tratando de competência privativa da União, e competência essa que não pode ser exercida pelos Estados se não houver lei complementar – que não existe – que a autorize a legislar sobre questões específicas dessa matéria (artigo 22 da Constituição), não há como pretender-se que a competência suplementar dos Municípios prevista no inciso II do artigo 30, com base na expressa vaga aí constante ‘no que couber’ se possa exercitar para a suplementação dessa legislação da competência privativa da União (...)” (STF, RE 227.384-SP).

De fato, a Lei Federal nº 6.766/79, em seus arts. 2º, § 8º, e 36-A, incluídos por força da Lei nº 13.465/17, permite a instituição de loteamentos de acesso controlado, respeitados os limites legais, não respaldando, porém, o fechamento de vias públicas e vilas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Portanto, a legislação municipal contestada é incompatível com o art. 144 da Constituição Estadual.

B – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Não obstante a inconstitucionalidade apontada, o ato normativo objurgado também está maculado por **inconstitucionalidade material**.

Isso porque, ex vi do disposto nos incisos I e V do art. 180 da Constituição Paulista, aos quais a produção normativa municipal está subordinada, o Município, ao traçar as normas de desenvolvimento urbanístico, tem o dever de assegurar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade**, dentre as quais a **circulação**, e observar as **normas urbanísticas e de qualidade de vida**. José Afonso da Silva assevera que, uma vez instituído o sistema viário, por meio da afetação do bem, o acesso público a ele torna-se um poder legal exercitável erga omnes, em face do qual não se opõe nenhum limite – configurado, por exemplo, pela **exigência de identificação** para ingresso em determinadas vias públicas e vilas (art. 5º da Lei nº 8.758/17 de Jundiaí):

“O sistema viário é o meio pelo qual se realiza o direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção, direito de ir e vir e também de ficar (estacionar, parar), assegurado na Constituição Federal. Pedro Escribano Collado, em excelente monografia sobre as vias urbanas, coloca muito bem o problema, nas seguintes palavras: ‘De maneira ampla, e do ponto de vista do usuário, pode definir-se o direito à circulação como a faculdade, enquanto perdure a afetação da via, de deslocar-se através dela de um lugar para outro do núcleo urbano. **Enquanto se tratar de bem afetado, a**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

utilização não constituirá uma mera possibilidade, mas um poder legal exercitável erga omnes. Em consequência, a Administração não poderá impedir, nem geral nem singularmente, o trânsito de pessoas de maneira estável, a menos que desafete a via, já que, de outro modo, se produziria uma transformação da afetação por meio de uma simples atividade de polícia” (José Afonso da Silva. *Direito Urbanístico Brasileiro*, Malheiros, 5ªed., p. 183-184).

Da leitura do ato normativo impugnado, é cristalina a restrição à ampla liberdade de circulação e de usufruto dos bens públicos de uso comum do povo, enfim, às funções sociais da cidade, rompendo com a diretiva de observância das normas urbanísticas e de qualidade de vida, de modo a colidir com o art. 180, I e V, da Constituição Estadual.

Além disso, e por conta da norma remissiva do art. 144 da Constituição Estadual, há **notória supressão** do direito fundamental à **liberdade de locomoção e circulação**, previsto no art. 5º, “caput” e inciso XV, da Constituição Federal.

A restrição à circulação permitida pelo ato normativo impugnado **não se alia ao interesse público nem à razoabilidade**. O interesse público, ao contrário da providência legislativa adotada, é a garantia do livre acesso e do irrestrito gozo dos bens públicos de uso comum do povo, não se coadunando com a limitação instituída na norma vergastada que, além de irrazoável, é desprovida de racionalidade, justiça e bom senso, implantando **discriminação insuportável**.

Não se deve olvidar que vias públicas e vilas são bens de uso comum do povo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

E, diferente do regulado pela Lei nº 6.766/79 e pelo Código Civil, no fechamento de vilas e ruas sem saída pelo Município de Jundiaí, o particular não está a serviço da administração, mas a serviço próprio; nada é feito em favor da coletividade, trata-se de investimentos privados destinados a seus titulares.

Não há preconceito à utilização de bens públicos por particulares, situação essa disciplinada pela autorização, permissão e concessão de uso, precedidas de licitação, **inspiradas pela satisfação do interesse geral**. O que se pretende nesta exordial é combater a instituição de “condomínios privados” em áreas públicas, visto que contraria o interesse público, a função social da cidade e a ordem jurídica.

E nem se alegue, por oportuno, a insuficiência dos órgãos de segurança pública no combate à criminalidade para se legitimar o fechamento de áreas públicas em prol da fruição de pequena parcela da população, como constou da justificativa do projeto referente ao ato normativo em análise (fls. 62/63).

No atual estágio civilizatório, todos os cidadãos encontram-se vulneráveis (em diferentes graus) à crescente onda de violência, e a decisão de se privilegiar determinados munícipes com o fechamento de suas vias ou bairros, em detrimento de outros, revela-se ato totalmente refratário ao primado da isonomia, vez que possui traços de pessoalidade e arbitrariedade, isso sem mencionar a possibilidade de óbice ao direito geral de locomoção nos perímetros que compõem a urbe.

Em relação ao tema *sub judice*, lança-se precedente firmado neste Sodalício, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI
MUNICIPAL QUE AUTORIZA O FECHAMENTO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

NORMALIZADO DE **RUAS SEM SAÍDA, VILAS E** LOTEAMENTOS SITUADOS EM ÁREAS RESIDENCIAIS, **INCLUSIVE COM ACESSO CONTROLADO** - VÍCIO DE INICIATIVA PATENTE - INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 21 E 30, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - AÇÃO PROCEDENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA O FECHAMENTO NORMALIZADO DE RUAS SEM SAÍDA, VILAS E LOTEAMENTOS SITUADOS EM ÁREAS RESIDENCIAIS, INCLUSIVE COM ACESSO CONTROLADO - INADMISSIBILIDADE - NÚCLEO SEMÂNTICO DO DIREITO À CIDADE QUE NÃO HARMONIZA COM A LEGISLAÇÃO QUESTIONADA - O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE NÃO PODE SER CONFUNDIDO COM INEXISTENTE DIREITO FUNDAMENTAL A SE CRIAR ESPAÇOS SEGREGADOS NA CIDADE - INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE RETROCESSO - PRECEDENTES DOUTRINÁRIOS - AÇÃO PROCEDENTE” (ADI 9055901-19.2008.8.26.0000, Rel. Des. Renato Nalini, m.v., 04-05-2011). (grifo nosso)

No mesmo sentido, vetusto acórdão do Supremo Tribunal Federal fixou que o **interesse público é preservado** pela defesa da **livre utilização** de bem público de uso comum do povo:

“Loteamento. Fechamento de acesso a ruas que interligam lotes e conduzem à orla marítima. - Legalidade de ato da Prefeitura Municipal, removendo obstáculos que impediam aquele livre acesso. - Inconstitucionalidade incorrente da Lei Municipal nº 557/79, de Ubatuba: assegura direito à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

utilização de bem público de uso comum do povo. Recurso Extraordinário não conhecido” (STF, RE 94.253-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Oscar Correa, 12-11-1982, v.u., DJ 17-12-1982, p. 13.209).

Por derradeiro, a norma impugnada também é inconstitucional por **ofensa** aos arts. 180, V, e 181, § 1º, da Constituição do Estado de São Paulo.

Das normas municipais de desenvolvimento urbano se impõe **compatibilidade às normas urbanísticas** (art. 180, V, Constituição Estadual) e, outrossim, delas se exige, inclusive no tocante às limitações administrativas, que instituem **conformidade com diretrizes do plano diretor**, que deve **caráter integral** (art. 181, “caput” e § 1º, da Constituição Paulista).

A adoção 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. 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:

“(…) 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).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A Constituição do Estado acolhe objetiva e expressamente o **princípio do planejamento** em matéria urbanística, predicado por integralidade, compatibilidade e globalidade, e que se consubstancia no plano diretor, acolitado pelo princípio da conformidade com as normas urbanísticas e de qualidade de vida.

A exigência do plano diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, está assentada no § 1º do art. 182 da Constituição Federal, cuja aplicabilidade à hipótese decorre da regra contida no art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, não bastasse o art. 181 desta. E o art. 182, “caput”, da Carta Magna 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”.

Se o inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal prevê 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”, seu exercício não pode se distanciar dos demais cânones constitucionais federais e estaduais incidentes, seja qual for o propósito da legislação urbanística municipal.

O que se infere dos dispositivos acima apontados é que a política de ocupação e uso adequado do solo se faz mediante planejamento e estabelecimento de diretrizes através de lei, e 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Ora, a sistemática constitucional, quanto à necessidade de planejamento, diretrizes, e ordenação global da ocupação e uso do solo, torna patente que o **casuísmo** resta evidenciado no atos normativos que regulam situações isoladas, como ocorre na hipótese em apreço, violando diretamente a sistemática constitucional incidente sobre a matéria, vez que qualquer modificação legislativa que envolva a política de desenvolvimento urbano, o zoneamento e a ocupação e uso do solo deve ser realizada dentro de um contexto de planejamento, e de diretrizes gerais, não se admitindo ordenação dissociada da utilização global do solo urbano.

Tratando da elaboração do plano diretor, anota Hely Lopes Meirelles que “toda cidade há que ser planejada: a cidade nova, para sua formação; a cidade implantada, para sua expansão; a cidade velha, para sua renovação” e acresce que “a elaboração do plano diretor é tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do Prefeito, que transmitirá as aspirações dos munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população” (*Direito Municipal Brasileiro*, pp. 393-395).

Ainda sobre o tema, pondera Toshio Mukai:

“(...) 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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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: Editora Fórum, 2004, p. 29).

E nem seria despropositado obtemperar que a transformação assentida pelo ato normativo combatido teria potencialidade para incompatibilizar-se com o princípio da **impessoalidade**, adotado expressamente no art. 111, "caput", da Constituição do Estado de São Paulo, bem como no art. 37, "caput", da Constituição Federal, porque foi instituído em prol de poucos que pretendem se segregar no usufruto restrito de bens públicos.

Deste modo, as inovações legislativas urbanísticas impendem planejamento neutro e objetivo, racional e imparcial, não inculcando mudanças tópicas capazes de criar desequilíbrio subjetivo determinado.

Pelas razões expostas, é flagrante a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado.

IV – PEDIDOS

A. PEDIDO LIMINAR

Estão presentes, na hipótese examinada, os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a justificar a suspensão liminar da vigência e eficácia do ato normativo impugnado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A razoável fundamentação jurídica decorre dos motivos expostos, que indicam, de forma clara, que a expressão questionada padece de inconstitucionalidade.

O perigo da demora decorre especialmente da ideia de que sem a imediata suspensão da vigência e eficácia da norma questionada, subsistirá a sua aplicação, com um crescimento desordenado da cidade, com comprometimento ao planejamento urbanístico, ao bem-estar da população, à qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável da comuna, que dificilmente poderão ser sanados, na hipótese provável de procedência da ação direta.

A ideia do fato consumado, com repercussão concreta, guarda relevância para a apreciação da necessidade da concessão da liminar na ação direta de inconstitucionalidade.

Note-se que, com a procedência da ação, pelas razões declinadas, dificilmente será possível restabelecer o *status quo ante*.

Por outro lado, de forma paradoxal, a não concessão da liminar neste momento processual poderá servir de fundamento, no futuro, para se pleitear e justificar, de forma indevida, a modulação de efeitos, com base na narrativa de situação consolidada, que poderia ter sido evitada.

Assim, a imediata suspensão da eficácia do ato normativo impugnado evitará a ocorrência de maiores prejuízos, além dos que eventualmente já se verificaram.

De resto, ainda que não houvesse essa singular situação de risco, restaria, ao menos, a excepcional conveniência da medida.

No contexto das ações diretas e da outorga de provimentos cautelares para defesa da Constituição, o juízo de conveniência é um



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

critério relevante, que vem condicionando os pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, preordenados à suspensão liminar de leis aparentemente inconstitucionais (cf. ADIN-MC 125, j. 15.2.90, DJU de 4.5.90, p. 3.693, rel. Min. Celso de Mello; ADIN-MC 568, RTJ 138/64; ADIN-MC 493, RTJ 142/52; ADIN-MC 540, DJU de 25.9.92, p. 16.182).

Diante do exposto, requer-se a concessão da liminar, para fins de **suspensão imediata da eficácia** da expressão “ruas sem saída, vilas e” constante do art. 1º da Lei nº 8.758, de 18 de janeiro de 2017, do Município de Jundiaí.

B. PEDIDO PRINCIPAL.

Face ao exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “ruas sem saída, vilas e” constante do art. 1º da Lei nº 8.758, de 18 de janeiro de 2017, do Município de Jundiaí.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações ao Prefeito e à Câmara Municipal de Jundiaí, bem como, posteriormente, citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre o ato normativo impugnado, protestando por nova vista para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 18 de janeiro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça