



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2019.0000759411

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2103283-44.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI E RENATO SARTORELLI.

São Paulo, 11 de setembro de 2019.

FERRAZ DE ARRUDA
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Direta de Inconstitucionalidade: 2103283-44.2019.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Valinhos

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Valinhos

VOTO Nº 38.527

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 5.780, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DOS SISTEMAS DENOMINADOS “TELHADO VERDE” E “JARDIM VERTICAL” - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E VÍCIO DE INICIATIVA – NÃO CARACTERIZAÇÃO - MATÉRIA RELACIONADA AO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO QUE EXIGE PRÉVIO ESTUDO TÉCNICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA POR VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 180, II E 191, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO PROCEDENTE.

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Valinhos contra a Lei Municipal nº 5.780, de 26 de fevereiro de 2019, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a instalação dos sistemas denominados Telhado Verde e Jardim Vertical em Valinhos.

O autor sustenta, em síntese, ofensa ao princípio da separação dos poderes e inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, com violação dos artigos 5º e 47 II e XIV, da Constituição Estadual uma vez que a lei trata do

Direta de Inconstitucionalidade nº 2103283-44.2019.8.26.0000

Plano Diretor da cidade, matéria afeta à competência do Executivo e interfere na estrutura e atribuições da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente da Administração Municipal.

Acrescenta, ainda, inconstitucionalidade da lei por criar despesas sem indicação de fonte de custeio, ferindo o disposto no artigo 25, da Constituição Estadual.

A medida liminar foi deferida.

A Câmara Municipal prestou informações (págs. 77/92).

O douto Procurador-Geral do Estado, embora intimado, não se manifestou nos autos.

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (págs. 177/186).

É o relatório.

Inicialmente, observo que o objetivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade é impedir que norma contrária à Constituição permaneça no ordenamento jurídico, por isso o processo objetivo não se presta ao controle de inconstitucionalidades indiretas, mas somente ofensas diretas ao texto constitucional.

Sendo a Constituição Estadual o parâmetro nas ações que tramitam neste Órgão Especial, imperativo reconhecer a impossibilidade do exame de inconstitucionalidade do texto legal por afronta à Lei Orgânica Municipal, Estatuto da Cidade ou Lei de Responsabilidade Fiscal, acenadas na

inicial.

Passo ao exame da inconstitucionalidade alegada.

Eis o teor da impugnada Lei Municipal nº 5.780, de 26 de fevereiro de 2019:

Dispõe sobre a instalação dos sistemas denominados “Telhado Verde” e “Jardim Vertical”, na forma que especifica.

Art. 1º - Todos os prédios a serem edificadas ou reformados no Município a partir da publicação da presente Lei, sejam eles residenciais, comerciais, industriais ou públicos, poderão prever a instalação dos sistemas denominados “Telhado Verde” e “Jardim Vertical”, com o fim de cuidar e preservar o meio ambiente, mediante os seguintes incentivos:

I. compensação parcial da construção sobre a área livre obrigatória mínima necessária para a edificação no terreno;

II. prioridade na liberação da Licença da Obra nos termos das disposições emergentes do art. 17 da Lei nº 2.977/1996;

III. prioridade na liberação do “habite-se” após a conclusão, nos termos previstos no art. 43 da Lei 2.977/1996.

Art. 2º - O Poder Público Municipal estabelecerá condições e prazos para que as edificações de que trata o artigo primeiro passem a utilizar em suas coberturas o “Telhado Verde” e/ou em seus muros ou paredes o “Jardim Vertical” a partir da regulamentação desta Lei.

Art. 3º - O “Telhado Verde” e o “Jardim Vertical” serão compostos de vegetação preferencialmente nativa e devem resistir ao clima tropical e às variações de temperatura, devendo prever as adequações técnicas necessárias de modo a não servir de habitat para mosquitos ou pragas.

Art. 4º - Para fins de aplicação desta Lei considera-se:

I - Telhado Verde: cobertura de vegetação extensiva ou intensiva arquitetada sobre laje de concreto ou cobertura, de modo a melhorar o aspecto paisagístico, diminuir a ilha de calor, absorver o escoamento superficial, reduzir a demanda de ar condicionado e melhorar o microclima, com a transformação do dióxido de carbono (C02) em oxigênio (O2) pela fotossíntese;

II - Jardim Vertical: intervenção paisagística em muros e paredes externas ou internas dos edifícios, que são cobertas por vegetação através de técnicas especializadas, visando diminuir a ilha de calor, absorver o escoamento superficial, reduzir a demanda de ar condicionado e melhorar o microclima, com a transformação do dióxido de carbono (C02) em oxigênio (O2) pela fotossíntese;

III - Vegetação extensiva: cobertura cujo solo varia de 25 mm a 127 mm de espessura, necessitando de uma estrutura que suporte uma carga entre 50 kg/m² e 250 Kg/m², composta por vegetação rasteira, exemplificada pelas gramináceas e espécies afins;

IV - Vegetação intensiva: cobertura cujo solo varia de 150 mm a 300 mm, necessitando de uma estrutura que

suporte uma carga entre 400 kg/m² e 750 Kg/m², usada geralmente como local de visitaç o.

Art. 5^o - Somente ser  admitido como “Telhado Verde” ou “Jardim Vertical” a vegeta o composta basicamente das seguintes camadas:

I - impermeabiliza o;

II - prote o contra ra zes;

III - drenagem;

IV - filtra em;

V - substrato; e

VI - vegeta o.

Art. 6^o - A instala o do “Telhado Verde” ou do “Jardim Vertical” n o ser  considerada forma de compensa o ambiental.

Art. 7^o - O Executivo Municipal regulamentar  o detalhamento t cnico necess rio para a obten o da licen a para a instala o do “Telhado Verde” e do “Jardim Vertical” dentro das normas tratadas nesta Lei.

Art. 8^o - Esta Lei entra em vigor na data de sua publica o.

Alega o Prefeito Municipal que a norma, de iniciativa parlamentar, viola o princ pio da Separa o dos Poderes e cont m v cio de iniciativa que estaria, neste caso, afeta ao Chefe do Executivo, maculando o disposto nos artigos 5^o, 24,  2^o e 47, XIX, “a”, todos da Constitui o Estadual.

Aduz que h  afronta, tamb m, ao artigo 25, da Constitui o Estadual, porque cria despesa sem a respectiva fonte de custeio.

Pois bem.

A norma veicula posturas municipais no que tange à defesa do meio ambiente, matéria para a qual o Município é competente por força do estatuído nos artigos 23, VI, 24, VI e 30, I e II, todos da Constituição Federal.

Quando a competência é concorrente, à União compete estabelecer as normas gerais e aos Estados e Municípios, a suplementação desta legislação.

Competente, pois, o Município, para a normatização ora impugnada, não se verificando vício de iniciativa ou ofensa ao princípio da Separação dos Poderes.

É que não se verifica, na espécie, quaisquer das hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo previstas no artigo 24, §2º, da Constituição Estadual ou de violação de sua atribuição insculpida no artigo 47, XIX, “a”, da mesma Carta Estadual.

Como bem leciona o saudoso Hely Lopes Meirelles, (...) *as atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa: governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização – e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder; administrativas são as que visam à concretização das atividades executivas do Município, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário e, em certos casos, pelo Legislativo local (in “Direito Municipal Brasileiro”, São*

Paulo: Malheiros Editores, 2006, 14ª. edição, p. 711).

Noutro giro, a função legislativa da Câmara Municipal deve ser de caráter genérico e abstrato. A Edilidade não administra o Município. Nesse sentido, cita-se novamente o escólio do insigne administrativista:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incommunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo prove 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'.

(...)

Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. (in ob. cit, p. 605/606)

Igualmente não há na Lei de Valinhos inconstitucionalidade no que tange à criação de despesa sem indicação de fonte de custeio. O que se verifica é a ineficácia da referida legislação no exercício financeiro respectivo à sua vigência. Esse é o entendimento do STF. Confira-se:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia

(art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (grifei – ADI 3599/DF – DJ-e de 14.09.07 – Rel. Min. GILMAR MENDES)

Entretanto, ainda que afirmada sua competência, por meio de seus Poderes Legislativo e Executivo, deve o Município observar as normas constitucionais estaduais atinentes à espécie que exigem, além de estudo prévio, a participação da comunidade no respectivo processo legislativo:

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.

Todo regramento relativo ao uso e ocupação do solo deve levar em consideração a cidade como um todo e respeitar seu planejamento urbanístico, por isso exige-se estudos técnicos e compatibilidade com o plano diretor, além de que proporcione a participação da comunidade.

Como bem salientou a Procuradoria Geral de Justiça em seu parecer de págs. 177/186, *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.*

No caso em tela, do exame do processo legislativo

acostado aos autos se depreende a inobservância dos dispositivos citados, o que enseja o decreto de inconstitucionalidade da norma, por ofensa aos artigos 180, II e 191, ambos da Constituição do Estado de São Paulo.

Isto posto, julgo procedente a ação para **declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.780, de 26 de fevereiro de 2019, do Município de Valinhos.**

FERRAZ DE ARRUDA
Desembargador Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 SJ 6.1 - Serv. de Proces. do Órgão Especial
 Praça da Sé s/nº - Palácio da Justiça - Sala 309 - CEP: 01018-010 -

CERTIDÃO

Processo nº: **2103283-44.2019.8.26.0000**
 Classe – Assunto: **Direta de Inconstitucionalidade - Atos Administrativos**
 Autor: **Prefeito do Município de Valinhos**
 Réu: **Presidente da Câmara Municipal de Valinhos**
 Relator(a): **FERRAZ DE ARRUDA**
 Órgão Julgador: **Órgão Especial**

CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO

Certifico que o v. acórdão transitou em julgado em **17/10/2019**.

São Paulo, 18 de outubro de 2019.

 ALESSANDRA SOARES MORAES SANTOS - Matrícula: M814734
 Escrevente Técnico Judiciário