



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2020.0000666947**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2188461-58.2019.8.26.0000, da Comarca 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: REJEITARAM A PRELIMINAR E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, NA PARTE CONHECIDA. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ADEMIR BENEDITO E DÉCIO NOTARANGELI.

São Paulo, 19 de agosto de 2020.

**GERALDO WOHLERS**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Voto nº 34.565**

Relator: **Desembargador Geraldo Wohlers**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade** nº  
 2188461-58.2019.8.26.0000

Requerente: **Prefeito do Município de Valinhos**

Requerido: **Presidente da Câmara Municipal de Valinhos**

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 5.882, de 14 de agosto de 2019, do Município de Valinhos, que altera a redação do artigo 18 da Lei nº 4.186, de 10 de outubro de 2007, a qual, por sua vez, dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências.

Questão prejudicial suscitada. Lei que, embora de efeitos concretos, não teve a eficácia exaurida. Preliminar rechaçada.

Matéria de interesse local, inserida no âmbito do poder de polícia administrativa. Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado.

Configurado vício formal, porém, no que se refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante respectivo. Norma que versa matéria urbanística. Ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedente.

Não conhecimento de alegações do requerente baseadas na Lei Orgânica da citada urbe e na Lei Complementar nº 101/2000, porquanto no âmbito da presente ação a norma deve ser contrastada somente com dispositivos da Constituição do Estado. Eventual afronta a legislação federal ou municipal consubstanciaria mera ilegalidade.

Ação procedente na parte conhecida.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Vistos, etc...**

1. Trata-se de Ação Direta, com pleito liminar, proposta pelo Senhor Prefeito do Município de Valinhos buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 5.882, de 14 de agosto de 2019, do Município de Valinhos e de iniciativa parlamentar, que altera a redação do artigo 18 da Lei nº 4.186, de 10 de outubro de 2007, a qual, por sua vez, dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências -, em razão de afronta aos artigos 5º, 25, 47, incisos XVII e XIX, 174 e 175, todos da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força de seu artigo 144, bem como à Lei Orgânica da cidade de Valinhos e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sustenta o autor que o ato normativo investivado interfere na esfera de atuação do Executivo, afrontando o princípio da separação dos poderes, pois compete exclusivamente ao Prefeito deflagrar o processo legislativo afeto à



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

gestão administrativa (reserva da Administração). Argumenta também que, a despeito de versar matéria urbanística, a edição do diploma legislativo não foi precedida de participação popular e de estudos técnicos. Salaria ainda a inexistência de fonte de custeio e de prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro para a realização do objeto da legislação combatida.

Recusado o provimento preambular (fls. 126/7), prestou informações o d. Presidente da Câmara Municipal de Valinhos, ressaltando a *“IMPOSSIBILIDADE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS COM EFEITOS CONCRETOS”* (fls. 137/74 e 181/218).

A d. Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, embora regularmente intimada (fls. 133), deixou transcorrer *in albis* o prazo para se manifestar (fls. 221/31).

Pela procedência da ação opinou a i. Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 221/31).

É o relatório.

2. Estabelece a Lei nº 5.882/2019, do Município de Valinhos:

*“Art. 1º. O caput do artigo 18 da Lei n.º 4.186, de 10 de outubro de 2007, que 'dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências', com redação dada pela Lei n.º 5.637, de 25 de abril de 2018, passa a vigorar na seguinte conformidade:*

*'Art. 18. Excepcionalmente e até o dia 31 de dezembro de 2020, respeitadas as disposições da legislação federal*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*pertinente, serão admitidos nos loteamentos Parque Portugal, Jardim São Luiz e Novo Milenium desdobros ou subdivisões de lotes de terrenos com testada mínima de 5,00 m (cinco metros) e área não inferior a 125,00m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados)'.  
 Art. 2º. O artigo 18 da Lei n.º 4.186, de 10 de outubro de 2007, que 'dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências', passa a ter parágrafo único na seguinte conformidade:*

*'Parágrafo único. Para que as disposições constantes neste artigo possam ser aplicadas exclusivamente em relação aos loteamentos Parque Portugal e Jardim São Luiz, é necessária a comprovação de que já existe edificação no lote resultante do desdobro ou subdivisão, feita alternativamente, através de:*

*I. foto aérea datada de maio de 2018;*  
*II. apresentação de um laudo técnico, emitido por um profissional habilitado pelo CREA, incluindo fotos ou outras provas documentais, demonstrando que a edificação existe no local até a data da promulgação desta Lei'.*

*Art. 3º. São revogados expressamente os incisos I e II do caput do art. 18 da Lei n.º 4.186, de 10 de outubro de 2007, que 'dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências'.*

*Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário" (fls. 28/9).*

*3. De proêmio cumpre salientar que, relativamente à viabilidade do exame do pleito, consoante perspícaz e certa observação do eminente Des. Ricardo Anafe na sessão de julgamento do dia 05 de fevereiro p.p., "A ação direta de*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*inconstitucionalidade é o meio pelo qual se procede ao controle de constitucionalidade das normas jurídicas in abstracto, isto é, dotadas de generalidade, o que exclui as que, malgrado sua forma de lei, veiculam atos de efeitos concretos. No controle abstrato de normas visa-se apenas a uma finalidade, qual seja, a tutela da ordem constitucional, sem quaisquer vinculações a situações jurídicas de caráter individual ou concreto.*

A propósito, observa Zeno Veloso<sup>1</sup>:

***'Somente atos do Poder Público, com características de generalidade e abstração, podem ser submetidos à fiscalização de constitucionalidade, através de ação direta. '(...) A jurisprudência do STF não considera possível este controle, igualmente, sobre leis de efeito concreto ou atos individuais e concretos, sem caráter de generalidade. Leis no sentido apenas formal, mas cujo conteúdo encerre preceito que tem objeto determinado e destinatários certos ('leis casuísticas'), não se prestam ao controle abstrato de normas. Ao julgar a ADIN nº 767-AM, o Supremo Tribunal decidiu que a lei impugnada representava ato administrativo concreto, sob forma de lei, inexistindo os aspectos de abstração e generalidade que caracterizam o objeto idôneo da ação direta (RTJ, 146/483). No julgamento da ADIn nº 647-DF (Medida Liminar), o Relator, Ministro Moreira Alves, expôs a doutrina que tem sido seguida pelo Excelso Pretório: 'A ação direta de inconstitucionalidade é o meio pelo qual se procede, por intermédio do Poder Judiciário, ao controle da constitucionalidade das normas jurídicas in abstracto. Não se presta ela, portanto, ao controle da constitucionalidade de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob forma de lei – as leis meramente formais, porque têm forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato' (RTJ 140/41).'***

---

<sup>1</sup> "VELOSO, Zeno. Controle Jurisdicional de Constitucionalidade. Belém: CEJUP, 1999, pp. 112-113".



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

O entendimento acima é reforçado por Alexandre de Moraes, ao salientar que **'atos estatais de efeitos concretos não se submetem, em sede de controle concentrado, à jurisdição constitucional abstrata, por ausência de densidade normativa no conteúdo de seu preceito'** (in *Direito Constitucional*, São Paulo: Atlas, 9. ed., 2001, p. 584).

A esse respeito, os ensinamentos de Clemerson Merlin Clève acerca do caráter objetivo do processo de controle abstrato de constitucionalidade:

**'(...) A finalidade da ação direta de inconstitucionalidade não é, propriamente, a defesa de um direito subjetivo, ou seja, de um interesse juridicamente protegido lesado ou na iminência de sê-lo (o que pode ocorrer, não obstante, de modo indireto e reflexo). A ação direta de inconstitucionalidade presta-se, antes, para a defesa da Constituição. A coerência da ordem constitucional e não a tutela de situações subjetivas consubstancia a finalidade primeira (mas não exclusiva) da apontada ação'** (in "A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro", São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 142-143).

Também Luís Roberto Barroso enfatiza: **'A norma impugnada por ação direta tem de ser dotada dos atributos de generalidade e abstração. Por vezes, sob a roupagem formal de uma lei, são editadas medidas materialmente administrativas, com objeto determinado e destinatários certos. Esses atos de efeitos concretos, despojados de coeficiente de normatividade ou de generalidade abstrata, não são passíveis de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade'** (in "O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro", 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 158).

Nessa quadra, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal havia se firmado no sentido da impossibilidade de controle abstrato de normas de efeitos concretos, fixando que **'a ação direta de**





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*inconstitucionalidade é o meio pelo qual se procede, por intermédio do Poder Judiciário, ao controle da constitucionalidade das normas jurídicas 'in abstracto'. Não se presta ela, portanto, ao controle da constitucionalidade de atos administrativos que tem objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei - as leis meramente formais, porque tem forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinem relações jurídicas em abstracto' (ADI 647, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 27.3.1992).*

*E, ainda:*

*'É expressiva dessa orientação jurisprudencial a decisão que não conheceu da ADI n. 2.100, 17.12.1999, Jobim, DJ 1.6.2001: 'Constitucional - Lei de Diretrizes Orçamentárias - Vinculação de percentuais a programas - Previsão da inclusão obrigatória de investimentos não executados do orçamento anterior no novo - Efeitos concretos. Não se conhece de ação quanto a lei desta natureza. Salvo quando estabelecer norma geral e abstrata - Ação não conhecida'. (...)' (ADI 2.535-MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU 21.11.2003).*

*Pois bem.*

*No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048/DF, Relator o Ministro Gilmar Mendes, o Plenário do Supremo Tribunal, por maioria de votos, modificou o entendimento antes firmado para conhecer da ação em que se impugnava medida provisória instituidora de crédito extraordinário, nos seguintes termos:*

**'MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.**

**I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes.*

**II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA.** *O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.*

(...)

**IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.** *Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.' (ADI 4048 MC/DF – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – Tribunal Pleno – Relator Gilmar Mendes, j. 14/05/2008) (g.n.)*

*E o novo entendimento foi confirmado no julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.049-9/DF, da relatoria do eminente Ministro Carlos Britto, em 5 de novembro de 2008, com a seguinte ementa:*

**'CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.656, DE 16 DE ABRIL DE 2008. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA CF), CONCOMITANTEMENTE.**

**1. A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal. Precedente: ADI 4.048-MC.**

(...)

**5. Medida cautelar deferida.'** (ADI 4049 MC/DF – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – Tribunal Pleno – Relator Carlos Britto, j. 05/11/2008).

Desse modo, distintamente de outrora, a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal passou a admitir a possibilidade do controle concentrado de constitucionalidade, em princípio, para impugnar norma orçamentária, estendendo-se às leis de efeitos concretos, quando houver um debate constitucional em que se discute a violação ou não aos princípios constitucionais da administração e licitatórios. Nesse sentido: STF, AgR-RE 412.921-MG, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 22-02-2011, v.u., DJe 15-03-2011).

De outro lado, é certo que **não podem ser objeto de impugnação na ação direta, normas de eficácia exaurida e aplicabilidade esgotada.** Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também é pacífica quanto à caracterização de prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto, que tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do simples exaurimento de sua eficácia jurídico-normativa, sendo irrelevante, para tal fim, a existência, ou não, de efeitos concretos (fenomênicos) resultantes da norma cujas consequências esgotaram-se em razão do decurso do tempo. Em outros termos, **não é cabível ação direta para questionar atos normativos de eficácia exaurida ou aplicabilidade esgotada,** como é o caso, por exemplo, das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios financeiros já encerrados.

A propósito:

**'EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. VIGÊNCIA TEMPORÁRIA. EXAURIMENTO DE SUA EFICÁCIA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o exaurimento da eficácia de lei temporária enseja a extinção do processo de controle normativo abstrato pela perda superveniente de seu objeto. Precedentes. 2. Eventuais efeitos residuais concretos devem ser questionados nas vias ordinárias adequadas. Precedentes.'** (STF-Pleno, Ag.Reg. na ADI 5.930, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 31/05/2019).

Assim, na hipótese dos autos, frente ao teor do artigo 1º da Lei nº 5.882/2019, do Município de Valinhos, cumpre observar que ainda não implementado o prazo fixado \_\_\_ 'até o dia 31 de dezembro de 2020' \_\_\_ para admissão dos desdobros de lotes, de tal arte que o ato normativo **não está exaurido em sua eficácia**, não restando consolidada situação de definitividade e irreversibilidade de efeitos, motivo pelo qual não se aplica, à espécie, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que reconhece prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade nas hipóteses de exaurimento de eficácia.

Dessa forma, com a devida vênua do entendimento do eminente Relator, o ato normativo impugnado, nada obstante voltado à regular situações de determinados imóveis, **continua a produzir efeitos**, não ensejando sua prejudicialidade, sendo certo que a sua discussão possui índole constitucional, a saber, a participação popular no desenvolvimento urbano, possibilitando, portanto, sua submissão ao controle abstrato de constitucionalidade<sup>2</sup>.

De todo o exposto, resta rechaçada a questão prejudicial suscitada pelo d. Presidente da Câmara

<sup>2</sup> "Nesse sentido: RE 1034765 / MT, Relator Ministro Dias Toffoli, decisão monocrática, j. 29/09/2017, PUBLIC 03/10/2017".



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Municipal de Valinhos.

4. De outro giro, quanto ao mérito, impende registrar que a ação será conhecida em parte.

Consoante bem explicitado em recente precedente deste Colendo Tribunal Pleno, “ressalvando-se as normas de reprodução obrigatória, o **controle de constitucionalidade** no âmbito da Justiça Estadual, opera-se **apenas** e **tão somente** em relação à **Constituição do Estado**. Este o **parâmetro de controle** (*'... paradigma constitucional sob o qual se realiza o controle'* – **DALTON SANTOS MORAIS** – 'Controle de Constitucionalidade' – Ed. Podivm – 2010 – p. 57) validamente considerado para o exame da constitucionalidade de **Lei Municipal**.

(...)

Leitura diversa implicaria em violação ao **art. 125, §2º, da Constituição Federal** e aos **arts. 74, inciso VI e 90 da Constituição Estadual**, além de configurar usurpação da **competência exclusiva do Eg. Supremo Tribunal Federal** para o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (**art. 102, inciso I, alínea 'a', da Carta da República**).

(...)

Destarte, quanto à ofensa a **Lei Orgânica Municipal não** tem respaldo a pretensão do autor. Afronta à LOM **não** configura inconstitucionalidade, e sim **ilegalidade**” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2003301-91.2018.8.26.0000, Rel. o conspícuo Des. Evaristo dos Santos, j.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

em 29.08.2018).

Não se há conhecer, assim, das alegações contidas na exordial que se fundamentem na Lei Orgânica do Município de Valinhos, bem assim na Lei Complementar nº 101/2000 (*“Lei de Responsabilidade Fiscal”*), porquanto **incabível no âmbito da presente ação a utilização de normas estranhas à Constituição do Estado como parâmetro de constitucionalidade** - na espécie, para exame da aludida lei municipal.

5. No que se refere à parte conhecida, não se cogita de afronta ao preceito da separação de Poderes.

Com efeito, o diploma legal objeto desta demanda versa medidas mínimas de terrenos para fins de desdobros ou subdivisões, bem assim os meios de comprovação dos requisitos legais para incidência da nova norma.

Da leitura da citada lei se infere que foram estabelecidas regras a serem observadas pelos munícipes, cabendo à Administração Pública somente a fiscalização do adimplemento dessas regras no âmbito do exercício do poder de *polícia administrativa*.

Acerca desse *poder de polícia*, impende salientar o que já assentou este V. Órgão Especial:

“... os termos estabelecidos na norma contestada atingem o Poder de Polícia, o qual compreende a fiscalização e o efetivo cumprimento de lei, que são



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inerentes à função da Administração Pública, e que não estão na competência privativa do Poder Executivo, sendo certo que não houve imposição de novos deveres à Administração Pública e nem alteração de despesas públicas. Afinal, foram colocadas providências a serem seguidas por particulares, que independem da adoção de qualquer ato de gestão administrativa pública para a sua instituição.

Logo, o alcance da norma não chega até a iniciativa privativa do Executivo e nem na sua gestão administrativa, tendo tratado de tema de interesse geral da população local, o que, assim, não impede a iniciativa parlamentar” (Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2022815-93.2019.8.26.0000, Rel. o notável Des. Álvaro Passos, j. em 26.06.2019).

Desse modo, a Câmara Municipal local não se imiscuiu na competência constitucionalmente demarcada ao Alcaide e tampouco interferiu em assuntos típicos de gestão administrativa.

No mesmo sentido, outros precedentes deste I. Tribunal pleno:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.502, de 13 de novembro de 2017, do Município de Presidente Venceslau, que 'dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de bebedouros em eventos de grande público realizados no âmbito do Município' – Diploma que não impõe ao Poder Executivo tarefas exclusivas desse poder, a não ser as respeitantes ao exercício do poder de polícia que,





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

por sua natureza e organização, já exerce nos mais variados campos da atividade administrativa de gerência dos interesses da cidade e de sua população – Norma que impõe obrigações apenas a particulares, sujeita a atividade à fiscalização do Poder Executivo, sem impor-lhe novas obrigações – Lei que não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, e assim não viola o princípio da separação de poderes e não invade a esfera da gestão administrativa (arts. 5º; 111, 144 e 150 CE; arts. 2º; 61, § 1º, II, b, e 165, II e III, CF) – Improcedência da ação. Ação julgada improcedente” (**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2157524-02.2018.8.26.0000, Relator o doutíssimo Des. João Carlos Saletti, j. em 15.02.2019).**

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 2.668, de 4-10-2018, do Município de Santo Anastácio, de iniciativa parlamentar, que 'Dispõe sobre a colocação de placa informativa sobre filmagem de ambientes no município de Santo Anastácio, e dá outras providências' (...). Mérito. I - Usurpação de competência. Inocorrência. Matéria relacionada a poder de polícia. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, no âmbito do Município de Santo Anastácio. Competência legislativa comum. Tema de Repercussão Geral nº 917 (...). IV – Fixação de prazo para que o Poder Executivo regulamentar lei. Violação do princípio da separação dos poderes. Direção superior da Administração. Ato da reserva da Administração. Atuação administrativa amparada por critérios de conveniência e oportunidade. Inconstitucionalidade da expressão 'no prazo de 90





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

(noventa) dias' prevista no art. 3º da Lei Municipal nº 2.668, de 4-10-2018, de Santo Anastácio. Ação procedente em parte" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2072342-14.2019.8.26.0000, Rel. o nobre Des. Carlos Bueno, j. em 14.08.2019).

Impende frisar, outrossim, que o diploma legislativo debatido não tratou de estrutura ou atribuições dos órgãos da Administração Pública, nem do regime jurídico de servidores públicos, restando observada, destarte, a tese assentada em repercussão geral pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal (Tema nº 917) quando do julgamento do ARE nº 878911/RJ (Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 11 de outubro de 2016).

Por conseguinte, o ato normativo em apreço, voltado ao regramento de loteamentos na cidade de Valinhos, não está inserto na excepcional reserva da Administração nem na iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo, enunciada nos artigos 24, § 2º, e 47, ambos da Constituição bandeirante, que por simetria se aplicam aos Municípios.

6. Todavia, verifica-se vício formal diverso a macular a higidez constitucional da integralidade do diploma legislativo investivado.

Isso porque institui o Supremo Pacto deste Estado-membro, em seu artigo 180, inciso II, a participação da coletividade na elaboração de diretrizes e normas concernentes ao



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

desenvolvimento urbano - preceito de observância compulsória pelos Municípios em virtude do princípio da simetria (artigo 144, do Supremo Pacto deste Estado membro) -, *in verbis*:

*“Artigo 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, programas e projetos que lhes sejam concernentes;*

(...).”

Relativamente à temática urbanística, o artigo 182 da Constituição da República dispõe 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”*.

Acerca desse tema, leciona o consagrado *Hely Lopes Meireles* que **“visando o Urbanismo, precipuamente, à ordenação especial e à regulação das atividades humanas que entendem com as quatro funções sociais - habitação, trabalho, recreação, circulação -, é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística, para seu território, especialmente para a cidade, provendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizam, e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local”** (*Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 18ª edição, 2017, p. 574*).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Na espécie, a Lei nº 5.882/2019, do Município de Valinhos, como já visto, cuidou da disciplina das dimensões mínimas de terrenos de determinados loteamentos para fins de desdobros e subdivisões, matéria que, consoante se extrai das informações acima amealhadas, está compreendida dentro da epígrafe *desenvolvimento urbano*.

No entanto, conforme se colhe dos autos (fls. 411/124), no bojo do processo legiferante que culminou na aprovação da objurgada lei municipal não houve qualquer tipo de consulta aos munícipes (individualmente considerados ou organizados em grupos ou associações), em afronta ao artigo 180, inciso II, da Carta Política estadual.

Imperiosa exsurgia a observância da sempre desejável participação comunitária antes e durante o respectivo processo de elaboração legal, ainda mais se considerarmos que a matéria contida no diploma legislativo sob exame afeta a população local.

Cumprе salientar ademais que também não foram apresentados estudos técnicos concernentes à modificação das aludidas medidas durante a tramitação do projeto de lei que ensejou a edição do texto ora vergastado, como era de rigor, consoante se extrai do mencionado artigo 182, inciso II, do Supremo Pacto deste-Estado membro.

Destaque-se o que salientou o eminente Desembargador Antônio Carlos Malheiros no julgamento da ADIN



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

nº 2114028-88.2016.8.26.0000:

“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, da CF e art. 180, II, da CE). Tornou-se 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” (TJSP, E. Órgão Especial, j. em 14.09.2016).

Assim, não resguardada a necessária participação comunitária durante o processo legislativo para a criação do ato normativo guereado, nem realizados estudos técnicos acerca da alteração das dimensões mínimas dos imóveis, restou configurado vício de inconstitucionalidade formal.

Nesse sentido verte o entendimento deste E. Tribunal pleno:

“... AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 11.810 de 09.10.18, dispondo sobre as regras específicas a serem observadas no projeto, no licenciamento, na execução, na manutenção e na utilização de contêineres como residências ou estabelecimentos comerciais de qualquer natureza. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. *Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. Precedentes. Procedente a ação*” (ADIN nº 2276121-27.2018.8.26.0000, Relator o já citado Des. Evaristo dos Santos, j. em 08.05.2019).

7. Em decorrência do exposto, **rejeitada a temática preliminar**, meu voto conhece parcialmente da ação, **julgando-a procedente na parte conhecida** para declarar inconstitucional a Lei nº 5.882/2019, do Município de Valinhos.

**Geraldo Wohlers**  
**Relator**