



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000387627

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2368405-44.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAPICUÍBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARAPICUÍBA.

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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS SOARES DE MELLO, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN E VICO MAÑAS.

São Paulo, 16 de abril de 2025

CAMPOS MELLO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade 2368405-44.2024.8.26.0000 VOTO 84927

Autor: Prefeito do Município de Carapicuíba.

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Carapicuíba.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAPICUÍBA CONTRA LEI COMPLEMENTAR Nº 11, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2024, QUE “*DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DA LEI Nº 2.107/1999 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*”, NORMA QUE ALTERA A LEI MUNICIPAL ZONEAMENTO URBANO, E LEI COMPLEMENTAR Nº 12, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2024, QUE “*DISPÕE SOBRE ESTABELECEER NORMATIVAS PARA APROVAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*”, AMBAS DO MUNICÍPIO DE CARAPICUÍBA. 1. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS ARTS. 180, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E 29, XII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARTICIPAÇÃO POPULAR NÃO EVIDENCIADA NO CASO EM TELA. 2. INEXISTÊNCIA, ALÉM DO MAIS, DE PLANEJAMENTO E ESTUDOS TÉCNICOS PRÉVIOS EM RELAÇÃO AO OBJETO DA LEI. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. PRECEDENTES DESTA CORTE NO MESMO SENTIDO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar nº 11, de 21 de novembro de 2024, que “*Dispõe sobre a alteração da Lei nº 2.107/1999 e dá outras providências.*”, norma que altera a Lei Municipal Zoneamento Urbano, e Lei Complementar nº 12, de 21 de novembro de 2024, que “*Dispõe sobre estabelecer normativas para aprovação e implantação de condomínios horizontais e dá outras providências.*”, ambas do Município de Carapicuíba e de iniciativa do Poder Legislativo.

Sustenta o autor que tais normas violam os arts. 144, 180, II e V e 181, § 1º da Constituição Bandeirante, já que não houve nem real participação popular no processo legislativo e nem os estudos técnicos prévios, necessários quando se trata de elaboração de normas relativas ao desenvolvimento urbano. Argumenta ainda que as normas em questão padecem de vício de iniciativa, que seria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Pede a concessão de liminar e, ao final, a procedência da demanda.

Processou-se com liminar (cf. fls. 98/100). O Presidente da Câmara Municipal de Carapicuíba prestou informações (cf. fls. 115 e seguintes) e a Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (cf. certidão a fls. 295). Após, a Procuradoria-Geral de Justiça manifestou-se pela procedência (cf. fls. 300/343).

É o relatório.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A presente ação deve ser julgada procedente, pelas razões a seguir expostas.

A Lei Complementar nº 11, de 21 de novembro de 2024, versa sobre alteração do zoneamento urbano e das dimensões mínimas de lotes, e a Lei Complementar nº 12, de 21 de novembro de 2024, 12/24 estabelece as diretrizes para aprovação, registro e implantação de condomínios horizontais. Trata-se, portanto, de leis urbanísticas, de parcelamento do solo urbano, matéria que não é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 24, § 2º, Constituição Estadual), situando-se, assim, na esfera da iniciativa comum ou concorrente.

Também não há que se falar em violação ao art. 47 da Constituição do Estado, visto que as normas impugnadas não veiculam típicos atos de gestão, que seriam de competência exclusiva do administrador municipal.

Nesse contexto, fica rechaçada a alegação de inconstitucionalidade das normas impugnadas por vício de iniciativa.

Porém, tais normas padecem de inconstitucionalidade por outra razão. Elas tratam de matéria relacionada a desenvolvimento urbano, o que implica reconhecer que o processo legislativo respectivo deveria observar o disposto pelo art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, segundo o qual é necessária “a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes”, e também o art. 29, XII, da Constituição Federal, que impõe aos municípios a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, e que é aplicável no presente caso por força do art. 144 da aludida Constituição estadual.

No presente caso, porém, o autor sustenta que não houve efetiva participação popular no processo legislativo, pois “(...) No presente caso, as Audiências Públicas foram convocadas por meio de publicação no Diário Oficial de 25/09/2024, sendo que a primeira audiência foi marcada para o dia seguinte (26/09/2024), ou seja, em um curtíssimo prazo de aproximadamente 24 horas. (...) Fato é que, in casu, não foi lavrada lista de presença e, pelo que consta das atas, s.m.j, não houve a efetiva participação popular, eis que somente há registros de falas dos vereadores, não havendo nenhum questionamento por parte da suposta plateia. Ademais, s.m.j, não há notícia de que houve divulgação nas redes sociais da Câmara ou da Prefeitura, tampouco nos sites oficiais. Não há informação de confecção de faixas ou cartazes informando a realização das mencionadas audiências.” (cf. fls. 07). E ele tem razão, já que a designação de audiência em tão curto espaço de

tempo não permite o cumprimento efetivo do requisito da mencionada participação popular.

Nesse sentido, aliás, já se decidiu neste c. Órgão Especial, em caso análogo ao presente. Transcreva-se, no que aqui interessa, trecho do respectivo aresto, verbis: “*Embora o alcaide tenha apontado a realização de duas audiências junto ao Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paulínia (COMDEMA - Paulínia), que contaram com a presença dos membros deste, que incluem representantes da sociedade civil, fato é que as respectivas atas (fls. 496/505 e 510/530) atestaram que tais reuniões se limitaram à referida entidade, não havendo nem sequer alegação de que outras entidades ou a população em geral tenham sido convocadas a comparecer, de modo que não se verificou ampla publicidade suficiente a garantir a plena participação (ou ao menos ciência) da coletividade, visada pela Constituição Estadual a fim de assegurar a gestão democrática da cidade.*” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2043148-27.2023.8.26.0000, Rel. Des. Fábio Gouvêa, j. 06.09.2023).

Além disso, constata-se que a edição dos referidos diplomas legais tampouco foi precedida de audiências públicas com a participação de entidades comunitárias. Por tudo isso, forçoso concluir que não restou atendida, no caso em tela, a exigência estampada tanto no art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, quanto no art. 29, XII da Constituição Federal.

Anote-se que, em situação análoga, este Órgão Especial já decidiu neste mesmo sentido. Confira-se o precedente, que está assim ementado, verbis: “*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.097, de 28 de dezembro de 2022, do Município de Guarulhos, que altera o ordenamento do parcelamento, uso e ocupação do solo. Ausência de participação popular e de planejamento técnico prévio a sua edição. Interesse social deve prevalecer ao privado. Planejamento técnico necessário, a se realizar de forma integral. Vulneração aos artigos 111, 144, 180, I, II e V, e 181, “caput” e §1º, todos da Constituição bandeirante. Ação direta julgada procedente.*” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2095105-33.2024.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, j. 24.07.2024).

No mesmo sentido, ainda, os seguintes precedentes: Direta de Inconstitucionalidade nº 2299687-34.2020.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 28.7.2021; Direta de Inconstitucionalidade nº 2267559-58.2020.8.26.0000, Rel. Des. Torres de Carvalho, j. 14.7.2021; Direta de Inconstitucionalidade nº 2060485-34.2020.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 23.6.2021; Direta de Inconstitucionalidade nº 2282090-52.2020.8.26.0000, Rel. Des. Soares Levada, j. 2.6.2021; Direta de Inconstitucionalidade nº 2129887-42.2019.8.26.0000, Rel. Des.

James Siano, j. 19.5.2021; Direta de Inconstitucionalidade nº 2049181-38.2020.8.26.0000, Rel. Des. Costabile e Solimene, j. 24.3.2021; Direta de Inconstitucionalidade nº 2092632-16.2020.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 25.11.2020.

Nesse ponto, vale transcrever o já decidido nesta Corte em Ação Direta de Inconstitucionalidade 2272531-37.2021.8.26.0000, j. em 27.7.2022, de relatoria da ilustre Desembargadora Luciana Bresciani, tendo por objeto a Lei Municipal nº 5.031/2016, de Mogi Guaçu, verbis:

“(…)

Em relação ao mérito, a Lei impugnada padece de vício de inconstitucionalidade decorrente da ausência de participação popular por ocasião de sua elaboração, contrariando previsão expressa dos artigos 180, inciso II, e 191, ambos da Constituição Estadual:

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, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

(…)

Artigo 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.

A necessidade de observância da garantia de participação popular no processo legislativo envolvendo matéria urbanística já foi objeto de reiterados pronunciamentos deste Órgão Especial. Destaco ementa e excerto do voto proferido pelo Excelentíssimo Desembargador Márcio Bartoli, no qual Sua Excelência reforçou considerações e balizas interpretativas, debatidas anteriormente pelo C. Órgão Especial, quanto ao alcance dos mencionados dispositivos da Constituição Bandeirante (grifos no original):

I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.559, de 14 de janeiro de 2020, de Mogi das Cruzes, que dá nova redação a dispositivo previsto em lei municipal de parcelamento do solo urbano. Significativas modificações de regras a serem observadas na implantação de condomínios residenciais.

II. Relevância do impacto da lei impugnada no âmbito

municipal. Possibilidade, em tese, de que sua execução gere desdobramentos no meio ambiente urbano que sejam indesejados pela população local. Presença dos requisitos estabelecidos pela jurisprudência do OE para que se exija a participação comunitária no processo legislativo de norma urbanística. Interpretação da determinação constitucional para a elaboração de leis dessa natureza.

III. Ausência de participação popular no processo legislativo. Infringência aos artigos 180, caput, e inciso II, e 191, ambos da Constituição do Estado. Precedentes deste Órgão Especial.

IV. Inconstitucionalidade da Lei nº 7.559/2020 e, por arrastamento, da Lei nº 7.508/2019, ambas de Mogi das Cruzes. Liminar convalidada. Pedido julgado procedente.

4. Observados os requisitos fixados por este Órgão Especial no julgamento da ADI nº 2101558-20.2019.8.26.0000, deve ser declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 7.559, de 14 de janeiro de 2020 e, por arrastamento, da Lei nº 7.508, de 11 de outubro de 2019, ambas do Município de Mogi das Cruzes.

Com efeito, por ocasião do julgamento da ADI nº 2101558-20.2019.8.26.0000, o colegiado fixou importantes critérios interpretativos a serem observados quando examinadas alegações de infringência aos artigos 180, inciso II, e 191, ambos da Constituição do Estado de São Paulo. Tais dispositivos exigem, em suma, a participação comunitária na elaboração de normas e diretrizes relacionadas ao desenvolvimento urbano.

Tendo em vista, contudo, que a maioria dos atos normativos locais a versar sobre a matéria acarreta, em menor ou maior escala, desdobramentos urbanísticos e, por conseguinte, possui potencial de impacto no ambiente urbano, estabeleceu-se que seria desarrazoado exigir-se, indiscriminadamente, a submissão de todos os processos de criação de leis com tal conteúdo à participação popular direta.

Concluiu-se, em síntese, que tal medida representaria indevido engessamento da função legiferante local, como consequente esvaziamento do sistema de democracia representativa. Afinal, fosse demandada a participação direta dos munícipes na produção de todos os diplomas legais capazes de afetar, ainda que minimamente, o desenvolvimento urbano, inexistiria razão para se eleger representantes para o exercício de tal função, mitigando-se a previsão do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal.

Pontuou-se, ainda, que nos municípios de pequeno porte

a participação popular em todos os processos legislativos poderia até ser aventada como exigência fisicamente viável. Todavia, em cidades maiores, a medida seria totalmente inexecutável, criando-se um entrave fatal à produção de leis. Logo, considerando-se que qualquer lei que aborde o desenvolvimento urbano e a temática do meio ambiente tem impacto sobre setores que representam numerosa quantidade de pessoas, possibilitar a todas o exercício da prerrogativa de participação direta em todos os processos de criação de leis significaria a criação de injustificado obstáculo à produção legislativa municipal.

5. Por isso e ante a necessidade de realizar-se uma leitura harmônica e razoável da Constituição Estadual -, este Órgão Especial firmou duas diretrizes hermenêuticas básicas a orientar o exame da constitucionalidade de leis como a ora impugnada.

*A primeira se refere à necessária análise da **relevância do impacto da lei questionada no ambiente urbano**. É dizer, leis que claramente não acarretem percepção sensível de desdobramentos no cenário municipal, ou que não tenham potencial para gerar consequências relevantes no meio ambiente urbano, não precisam ser submetidas à obrigatoriedade da participação popular durante seus respectivos processos de elaboração.*

A segunda, por seu turno, diz respeito à avaliação, ainda que superficial, da natureza positiva ou negativa do impacto social a ser gerado pela implementação da lei questionada. Sem dúvida, algumas políticas públicas implantáveis por meio de lei, embora necessárias, ainda assim têm potencial para produzir reflexos negativos no ambiente urbano. Em tais hipóteses, a participação popular no processo legislativo é imprescindível; nas demais, não.

6. No caso em julgamento, a lei questionada altera importantes regras a serem observadas na implantação de condomínios residenciais, como a exigência de área de recreação, salão de reuniões, sala para administração, salão de jogos ou quadra de esportes, destinação de área institucional ao Município e frente mínima, tudo a depender da quantidade de unidades residenciais.

É evidente, portanto, o potencial de alteração das construções e empreendimentos imobiliários da municipalidade com a introdução e aplicação das normas ora impugnadas, o que pode impactar o desenvolvimento urbano.

Tal medida constitui mecanismo de ampla abrangência, possuindo, até por conta de sua própria natureza, considerável impacto positivo ou negativo, a depender das medidas implementadas, no ambiente urbano.

7. Dessa forma, não há dúvida a respeito da (i) relevância do impacto da lei impugnada no âmbito municipal, tampouco quanto à (ii) possibilidade, em tese, de que sua execução gere desdobramentos indesejados pela população local, no meio ambiente urbano.

Aliás, sem qualquer juízo de valor a respeito do conteúdo da lei em questão, é preciso pontuar que um munícipe representou ao Procurador-Geral de Justiça, com o objetivo de levar ao conhecimento do Ministério Público o vício de constitucionalidade ora apurado. Nessa oportunidade, o representante salientou que a alteração legislativa contrariava interesses de parte da população e gerava prejuízo à qualidade de vida e ao bem-estar das crianças, em decorrência da retirada da exigência de área de recreação dos condomínios residenciais de até determinada área (fls. 13/20).

Devem incidir, portanto, as disposições dos artigos 180, inciso II, e 191, ambos da Constituição Estadual, sendo exigível a participação comunitária na elaboração do diploma em análise.

(Direta de Inconstitucionalidade n.º 2071117-22.2020.8.26.0000; Relator: Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 03/02/2021; Data de Registro: 04/02/2021; V.U.).

A Lei impugnada pelo d. Procurador-Geral nitidamente acarreta impacto relevante no ordenamento do espaço urbano, na medida em que apresenta impacto diretamente na forma de acesso e fruição de bens de uso comum do povo. Portanto, não poderia prescindir da necessária participação popular em sua elaboração. De igual modo, ausente prévio planejamento para a edição do diploma normativo, sem qualquer referência à compatibilidade do fechamento do loteamento com o sistema viário municipal, ou ainda à coerência com as diretrizes da política urbana local. (...). ”

Ainda que assim não fosse, o que se admite apenas por epítrope, outra não seria a solução a ser adotada, já que a produção de normas relativas à matéria urbanística não prescinde de planejamento e estudos técnicos prévios, consoante o art. 180, II, da Constituição do Estado. Forçoso, assim, concluir que não houve discussão aprofundada, exame ou avaliação dos impactos da alteração proposta nas leis aqui impugnadas, motivo pelo qual a mera apreciação por Comissão Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente não basta para atender a imposição constante do art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo.

Em resumo, não houve planejamento ou estudos técnicos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

a respeito do impacto da alteração proposta nas referidas leis. Daí decorre a conclusão no sentido de que, também por esse motivo, a procedência da presente demanda é de rigor.

Em situações análogas, aliás, este Órgão Especial já reputou inconstitucionais leis que, tal como a que é objeto da presente demanda, não foram precedidas de estudos técnicos: Direta de Inconstitucionalidade 2226757-13.2023.8.26.0000, Rel. Des. Décio Notarangeli, j. 28.02.2024; Direta de Inconstitucionalidade 2235845-12.2022.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 04.10.2023; Direta de Inconstitucionalidade 2111004-08.2023.8.26.0000, Rel. Des. Vianna Cotrim, j. 13.09.2023; Direta de Inconstitucionalidade 2270133-83.2022.8.26.0000, Rel. Des. Jarbas Gomes, j. 09.08.2023; Direta de Inconstitucionalidade 2024127-65.2023.8.26.0000, Rel. Des. Elcio Trujillo, j. 28.06.2023.

Pelo exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 11, de 21 de novembro de 2024, que “*Dispõe sobre a alteração da Lei nº 2.107/1999 e dá outras providências.*”, e da Lei Complementar nº 12, de 21 de novembro de 2024, que “*Dispõe sobre estabelecer normativas para aprovação e implantação de condomínios horizontais e dá outras providências.*”, ambas do Município de Carapicuíba.

Campos Mello
Desembargador Relator