



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

**Registro: 2020.0000542660**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2009659-04.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRANA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRANA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), 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, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ADEMIR BENEDITO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 15 de julho de 2020

**MÁRCIO BARTOLI**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



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

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº  
 2009659-04.2020.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de Serra

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de  
 Serra

42.094

I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 513, de 29 de fevereiro de 2019, do Município de Serra, que altera norma urbanística prévia, instituindo zona de expansão de interesse social (ZEIS) nos termos que define, com determinação de retroação da norma a 13 de junho de 2013.

II. Alegação de vício de iniciativa. Inocorrência. Norma urbanística que não se encontra dentre as matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

III. Causa de pedir aberta. Inconstitucionalidade por razão diversa. Ausência de prévio planejamento e de efetiva participação popular no processo legislativo. Exigência constitucional de adoção de tais medidas em normas de direito urbanístico. Infringência aos artigos 180, caput, e inciso II, e 191, ambos da Constituição do Estado. Precedentes deste Órgão Especial.

IV. Alegação de inconstitucionalidade por retroação indevida da norma. Ocorrência. Violação à razoabilidade, por determinação de retroação a junho de 2013 sem qualquer motivo que justifique a medida excepcional.

III. Pedido julgado procedente, eficácia ex tunc.

1. Trata-se de ação direta de  
 inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Serra,



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

impugnando a Lei Complementar nº 513, de 29 de fevereiro de 2019, do Município de Serrana, que altera norma urbanística prévia, instituindo zona de expansão de interesse social (ZEIS) com os critérios que define, com determinação de retroação da norma a 13 de junho de 2013. Aduz-se, em síntese, a constitucionalidade da norma por sua iniciativa legislativa oriunda de membro do Poder Legislativo, alegando-se versar o diploma sobre questão de organização administrativa; assim como pela disposição do artigo 2º da norma impugnada, que estabelece hipótese de retroação da norma a 13 de junho de 2013, em alegada ofensa ao artigo 5º, XXXVI da Constituição Federal, incorporado à ordem estadual por força do artigo 144 da Constituição do Estado. Sustenta-se violação ainda a disposições da Lei Orgânica do Município e à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Pleiteia-se a declaração a inconstitucionalidade da norma citada (fls. 01/17). Os documentos de fls. 18/28 instruem a inicial.

Regularizada a representação processual do requerente (fls. 30/35), o pedido liminar foi indeferido pela decisão de fls. 37/39.

Informações da Câmara do Município de Serrana



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

às fls. 49/62, acompanhadas dos documentos de fls. 62/89.

Arguiu a Câmara preliminar de inépcia da inicial por ausência de indicação de parâmetro de controle adequado. Sustentou o órgão, no mérito, a constitucionalidade da norma impugnada e, em hipótese de declaração de sua inconstitucionalidade, pleiteou a declaração de inconstitucionalidade da norma antecedente, por violações à Constituição do Estado diversas daquelas apontadas na inicial da ação.

Citada, a Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar no prazo legal (fls. 90).

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça às fls. 93/107 pela procedência da ação, por violação aos artigos 111, 180, I, II e V, e 181, da Constituição do Estado de São Paulo.

2. A norma impugnada assim dispõe:

*“Art. 1º - O artigo 44, inciso IV da Lei Complementar nº 174/2006, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*Art. 44 -*

*IV. Zona de Expansão de Interesse Social I (ZEIS*



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

*l): Corresponde às áreas de expansão para loteamento residencial de interesse social com lotes de área mínima de 160,00 m<sup>2</sup>*

*Art. 2º Esta Lei Complementar entre em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos legais à 13 de Junho de 2013, revogando-se as disposições em contrário.”*

3. Inicialmente, consigne-se que as alegações de incompatibilidade do ato normativo impugnado com a Lei Orgânica do Município de Serrana, bem como com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro não podem ser analisadas na presente via.

Como já decidiu **exaustivamente este Órgão Especial**, o parâmetro de controle em juízo de constitucionalidade é sempre uma norma constitucional.

E, em casos como o presente, julgado por Corte Estadual, o único parâmetro possível é a Constituição do Estado de São Paulo, além das normas de obrigatória observância pelos Estados, contidas na Constituição Federal<sup>1</sup>.

Assim, a ação será conhecida apenas quanto a esses fundamentos constantes da inicial.

<sup>1</sup> Nesse sentido, cumpre rememorar o quanto decidido pelo STF, em sede de repercussão geral: RE 650898, Relator: Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

4. Não se conhece, ademais, do pedido de declaração de inconstitucionalidade de norma diversa, formulado pela Câmara de Serrana em suas informações.

A Câmara, nestes autos, figura como mera informante em processo objetivo de conhecimento, e não como parte, sendo inviável a espécie de reconvenção por ela oferecida em processo de controle concentrado de constitucionalidade.

Não sendo hipótese de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento, inviável a ampliação do objeto da ação na forma pretendida.

Avança-se, assim, ao mérito da presente ação.

**5. A ação direta deve ser julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 513, de 29 de fevereiro de 2019, do Município de Serrana.**

Não se cogita, inicialmente, de violação de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, vez que matéria urbanística não se encontra dentre aquelas previstas em rol taxativo, no artigo 24, parágrafo 2º da Constituição do Estado, como de impulso legislativo reservado àquela autoridade – norma a ser



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

observada, por simetria, também em âmbito municipal.

Trata-se de matéria legislativa, portanto, que prescinde da iniciativa do Prefeito, sendo incondicionada a atuação do Poder Legislativo no referido tema.

6. O ato normativo impugnado, contudo, ao alterar o ordenamento do uso e ocupação do solo e instituir medidas de inegável cunho urbanístico, suprimindo contrapartida urbanística **sem qualquer medida de planejamento prévio ou de participação popular**, ofende o disposto na Constituição do Estado, especialmente, nos artigos 180, *caput*, e 191.

A alteração do texto constante da lei impugnada excluiu a segunda parte do inciso IV do art. 44 da Lei Complementar nº 174/2006, que vigorava com a alteração dada pela Lei Complementar nº 327/2013, que instituiu o plano diretor do Município de Serrana, e que previa, como contrapartida urbanística, a cessão de 5% (cinco por cento) dos lotes urbanos ao Fundo Municipal da Habitação e Interesse Social.

7. Tais dispositivos, analisados em conjunto, exigem a manifestação popular antes da alteração legislativa que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

possa ocasionar mudança urbanística. Com efeito, em especial atenção ao quanto previsto no artigo 180, inciso II, da Constituição Bandeirante, verifica-se que a realização de modificação do ordenamento do uso e ocupação do solo urbano deve sempre assegurar *“a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes”*, disciplina esta que se encontra em consonância com as diretrizes do artigo 191, também da Carta Estadual, e do artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal.

Registre-se que, como acima deduzido, a ausência de participação popular no diploma legislativo discutido, conforme demonstram os documentos de fls. 63/74.

8. Ao lado da participação popular, o planejamento técnico é medida indispensável quando se trata de norma disciplinadora do ordenamento urbano. Afinal, é justamente através dos instrumentos e mecanismos que o integram e dos quais dispõe que se possibilita a adequação do texto legal às reais necessidades da cidade e de sua população, com a correta identificação e conseqüente atendimento do interesse público.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

Sendo assim, a realização do estudo técnico previamente à edição de normas que estabeleçam modificações na lógica urbanística da cidade é, além de uma exigência da Carta Estadual, um mecanismo legitimador desses diplomas, de modo que sua ausência acarreta inegável choque com as disposições constitucionais pertinentes, propiciando o surgimento de regramentos destacadamente casuísticos e potencialmente inadequados à realidade que pretendem regulamentar, justamente a hipótese dos autos.

A respeito da inquestionável necessidade de planejamento no processo de elaboração das normas que versem sobre alterações de natureza urbanística, afirma **Sérgio Claro Buonamici**: *“(...) Na formação do planejamento há de se considerar a formulação de planos, diretrizes, projetos e programas especialmente afetos à regulação da ordem urbanística, estando claro que devem estar sintonizados com as exigências elencadas pelo próprio Estatuto, ou seja, o desenvolvimento das cidades; a distribuição espacial da população e as atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência. Importa aqui considerar que a realização do planejamento urbano deve constar das Leis com o qual se relaciona a*



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

*fim de dar marca de sua exigibilidade. De certo modo, parece ser essa a tendência do direito urbanístico brasileiro na medida em que leis têm contemplado os planos como instrumentos obrigatórios de política pública. E há uma justificativa, pois 'a cidade é um organismo vivo em perene transformação, porque o homem, enquanto ser social, transforma-se constantemente'.*<sup>2</sup>

9. Por tais motivos, em razão da infringência aos dispositivos expressos da Constituição Estadual, já mencionados, não há outra solução que não a declaração da inconstitucionalidade da norma impugnada, nos mesmos moldes dos seguintes **precedentes deste Órgão Especial: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis Complementares ns. 136/11 e 197/15, do Município de São Sebastião que caracterizaram como ZEIS o “Nucleo Sertão de Maresias”. Normas gerais de urbanismo. Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios Incompatibilidade com os arts. 180, II e 191, da CE/89 — Ação procedente, com modulação.”**<sup>3</sup>

Ainda:                   **“AÇÃO                   DIRETA                   DE**

<sup>2</sup> Sérgio Claro Buonamici. Cidadania e participação no direito a cidades sustentáveis: diretrizes gerais e instrumentos de política urbana na Lei nº 10.257/ de 10-07-2001 (Estatuto da Cidade). Páginas 223/224.

<sup>3</sup> TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2247989-23.2019.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 09/06/2020



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

*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*



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

*mera ilegalidade. Ação procedente na parte conhecida.*"<sup>4</sup>

10. Da mesma sorte, a norma impugnada, em sua determinação de retroação, ofende ainda o princípio da razoabilidade, na medida em que, sem qualquer justificativa, faz retroagir norma urbanística, de sorte a afetar exigências preexistentes e negar vigência a lei anteriormente editada, sem qualquer razão que o justificasse.

11. Ausentes excepcional interesse social ou razões de segurança jurídica que determinem a modulação dos efeitos dessa decisão, a declaração deverá ter eficácia *ex tunc*.

12. Ante o exposto, julga-se **procedente** a presente ação para **declarar a inconstitucionalidade** da Lei Complementar n° 513, de 29 de fevereiro de 2019, do Município de Serrana, por violação aos artigos 111, 180, *caput* e inciso II, e 191, todos da Constituição Estadual Paulista, com eficácia *ex tunc*.

**Márcio Bartoli**

Relator

<sup>4</sup> TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2188461-58.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/02/2020; Data de Registro: 18/02/2020



# Câmara Municipal de Serrana

Av. Deolinda Rosa nº 1048 - Jd. das Rosas - CEP 14150-000 - Serrana/SP

Fone/Fax: (16) 3987 - 1320 / 3987 - 2268

camaraserrana@terra.com.br | CNPJ: 49.230.600/0001-35

## LEI COMPLEMENTAR Nº 513/2019

ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO 44, INCISO IV DA LEI COMPLEMENTAR 174/2006, QUE CRIA A ZONA DE EXPANSÃO DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS I) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

DENIS DONIZETI DA SILVA, Presidente da Câmara Municipal de Serrana, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, e a ele conferidas, com base nos artigos 363 e 364 do Regimento Interno e com base no artigo 49, parágrafo 5º e 6º, da Lei Orgânica do Município de Serrana, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele promulga a Lei Complementar nº 513/2019, referente ao Veto Total ao Projeto de Lei Complementar nº 05/2018, autoria da Vereadora Lúcia Rosa da Silva Poiares (Autógrafo nº 60/2018).

Art. 1º - O artigo 44, inciso IV da Lei Complementar nº 174/2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 44 - .....

IV. Zona de Expansão de Interesse Social I (ZEIS I): Corresponde às áreas de expansão para loteamento residencial de interesse social com lotes de área mínima de 160,00 m<sup>2</sup>

Art. 2º Esta Lei Complementar entre em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos legais à 13 de Junho de 2013, revogando-se as disposições em contrário.

CÂMARA MUNICIPAL DE SERRANA/SP.

28 de Fevereiro de 2019.

DENIS DONIZETI DA SILVA

Presidente

Publicada na Secretaria e Site da Câmara e Diário Oficial do Município.

DENIS DONIZETI DA SILVA

Presidente