



## MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

**OFÍCIO/SJMRI Nº 0331/2021**

Em 4 de novembro de 2021

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
**ALUÍSIO BRAZ**  
Vereador e Presidente da Câmara Municipal de Araraquara  
Rua São Bento, 887 – Centro  
**14801-300 - ARARAQUARA/SP**

Senhor Presidente:

Nos termos da Lei Orgânica do Município de Araraquara, encaminhamos a Vossa Excelência, a fim de ser apreciado pelo nobre Poder Legislativo, o incluso Projeto de Lei Complementar que revoga, com efeito repristinatório, a Lei Complementar nº 944, de 19 de maio de 2021.

A principal motivação para a construção da presente propositura decorre da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2236449-07.2021.8.26.0000, em trâmite perante o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado São Paulo, movida pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (PGJ/SP), tendo por objeto a declaração da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 944, de 2021 – a qual, inclusive, está com sua eficácia suspensa, por força de liminar concedida no âmbito de referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, que segue anexa.

Conforme se verifica na petição inicial de referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, a PGJ/SP argumenta que a Lei Complementar nº 944, de 2021, padece de inconstitucionalidade formal, por conta, em apurada síntese, de suposta ausência de publicidade, participação popular e planejamento técnico no processo legislativo que instrumentalizou a sua edição – não obstante:

- (i) o texto normativo constante do Projeto de Lei Complementar nº 007/2021, que instrumentalizou a edição da Lei Complementar nº 944, de 2021, tenha sido (a) ratificado pelo Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental de Araraquara (COMP UA), em reunião realizada em 18 de março de 2021, bem como (b) objeto de audiência pública realizada pelo Poder Executivo Municipal em 22 de março de 2021, convocada com 15 (quinze) dias de antecedência;
- (ii) o Projeto de Lei Complementar nº 007/2021 tenha sido objeto de audiência pública realizada pelo Poder Legislativo Municipal em 29 de abril de 2021, igualmente convocada com 15 (quinze) dias de antecedência;
- (iii) tenha sido juntado ao Projeto de Lei Complementar nº 007/2021 todas as informações e estudos técnicos, elaborados no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, que subsidiaram a sua elaboração.

Com efeito, considerando que:



## MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

- 1) a Ação Direta de Inconstitucionalidade em questão baseia-se exclusivamente em supostos argumentos de inconstitucionalidade formal – presumindo-se, portanto, a **constitucionalidade material** do objeto constante da Lei Complementar nº 944, de 2021;
- 2) as inovações trazidas pela Lei Complementar 944, de 2021, são benéficas à cidade de Araraquara, eis que, dentre outros
  - a. possibilitariam a ampliação das tipologias dos empreendimentos habitacionais a serem executados no município de Araraquara, tendo em vista a redução da fração ideal mínima de 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) para 200m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados) em condomínios urbanísticos residenciais, e
  - b. confeririam maior eficiência nas permutas de áreas a serem destinadas ao Município em razão do parcelamento do solo, eis que passariam a ser realizados com base nas áreas patrimoniais a serem destinadas ao Município,
- 3) o debate a ser travado na Ação de Inconstitucionalidade em questão demandaria espaço de tempo considerável – inviabilizando, portanto, a imediata fruição dos benefícios decorrentes das inovações trazidas pela Lei Complementar nº 944, de 2021,

propõe-se a presente propositura, visando à revogação da Lei Complementar nº 944, de 2021, com efeitos repristinatórios expressos, a fim de pôr termo à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2236449-07.2021.8.26.0000 – salientando-se desde já que a Prefeitura do Município de Araraquara já está adotando as providências necessárias para, cumpridas as formalidades necessárias, **especialmente as que foram alegadamente descumpridas pela PGJ/SP**, viabilizar a apresentação de Projeto de Lei Complementar a veicular o mesmo objeto constante da Lei Complementar nº 944, de 2021.

Assim, tendo em vista as finalidades a que este Projeto de Lei Complementar se destina, entendemos estar plenamente justificada a presente propositura que, por certo, irá merecer a aprovação desta Casa de Leis.

Finalmente, por julgarmos esta propositura como medida de urgência, solicitamos seja o presente Projeto de Lei Complementar apreciado dentro do menor prazo possível, nos termos do art. 80 da Lei Orgânica do Município de Araraquara.

Valemo-nos do ensejo para renovar-lhe os protestos de estima e apreço.

Atenciosamente,

**EDINHO SILVA**  
Prefeito Municipal



**MUNICÍPIO DE ARARAQUARA**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº**

Revoga, com efeitos repristinatórios, a Lei Complementar nº 944, de 19 de maio de 2021.

Art. 1º Fica revogada a Lei Complementar nº 944, de 19 de maio de 2021.

Parágrafo único. Ficam atribuídos efeitos repristinatórios à revogação de que trata o “caput” deste artigo, passando todas as legislações alteradas pela Lei Complementar nº 944, de 2021, a vigorar com as redações anteriormente vigentes à sua edição.

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

PAÇO MUNICIPAL “PREFEITO RUBENS CRUZ”, 4 de novembro de 2021.

**EDINHO SILVA**  
Prefeito Municipal

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Direta de Inconstitucionalidade**  
**Nº 2236449-07.2021.8.26.0000**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

Vistos.

É ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Exmo Sr. Procurador Geral de Justiça em face da Lei Complementar nº 944 de 19/05/2021 do Município de Araraquara a qual estabeleceu novas diretrizes e parâmetros para o cálculo de áreas institucionais e patrimoniais decorrentes do parcelamento do solo.

Aduzindo, em síntese, a ausência da publicidade, participação popular e planejamento técnico no processo legislativo com violação aos artigos 111, 180, I, II e V, 181 *caput* e § 1º e 191 da Constituição do Estado de São Paulo o autor, ao lado do pedido de procedência, pretende a concessão de liminar para a suspensão da eficácia daquela norma.

E a medida almejada *initio litis* comporta acolhida porque, em princípio, presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

De fato, em tese, mostram-se relevantes,

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Direta de Inconstitucionalidade**  
**Nº 2236449-07.2021.8.26.0000**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

dentre outros os argumentos relatados na peça inicial, aqueles relativos à ausência de estudos técnicos e a efetiva participação popular no curso do processo legislativo a justificar a compreensão do primeiro requisito e, bem assim, o segundo, em face da promulgação da norma com a possibilidade da realização de obras e empreendimentos com apoio na legislação ora impugnada os quais, para futuro, em caso de acolhimento da ação, dificilmente serão desfeitos, daí se justificar a suspensão do ato legislativo impugnado até o pronunciamento da Corte.

Portanto, para esse fim, oficie-se comunicando-se a concessão da liminar ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Araraquara e a Presidência da Câmara Municipal de Vereadores daquele Município requisitando-se, ao mesmo tempo, as informações previstas no art. 6º da Lei nº 9.868 de 10/11/99 no prazo de 30 (trinta) dias contados do recebimento.

Decorrido o prazo, com ou sem resposta, cite-se a Procuradoria Geral do Estado.

Int.

São Paulo, 13 de outubro de 2021.

**VIANNA COTRIM**  
**Em substituição ao Des. Carlos Bueno**

## EXCELENTÍSSIMO DE DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Protocolado SEI nº 29.0001.0155579.2021-48

**CONSTITUCIONAL. URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 944, DE 19 DE MAIO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA. MODIFICAÇÃO DE DIRETRIZES E PARÂMETROS PARA O CÁLCULO DE ÁREAS INSTITUCIONAIS E PATRIMONIAIS DECORRENTES DO PARCELAMENTO DO SOLO. PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E PLANEJAMENTO TÉCNICO.**

1. Lei Complementar nº 944, de 19 de maio de 2021, do Município de Araraquara, que estabelece novas diretrizes e parâmetros para o cálculo de áreas institucionais e patrimoniais decorrentes do parcelamento do solo e dá outras providências.
2. Ausência de publicidade, participação popular e planejamento técnico no processo legislativo de lei que versa sobre loteamento.
3. Violação aos arts. 111, 180, I, II e V, 181, *caput* e § 1º, e 191 da Constituição Estadual.

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, IV, da Constituição Federal, e ainda art. 74, VI, e art. 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de medida liminar**, em face da **Lei Complementar nº 944, de 19 de maio de 2021, do Município de Araraquara**, pelos seguintes fundamentos:

## I. O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A **Lei Complementar nº 944, de 19 de maio de 2021, do Município de Araraquara**, que “*altera a Lei Complementar nº 851, de 11 de fevereiro de 2014, estabelecendo novas diretrizes e parâmetros para o cálculo de áreas institucionais e patrimoniais decorrentes do parcelamento do solo, e dá outras providências*”, apresenta a seguinte redação:

Art. 1º A Lei Complementar nº 851, de 11 de fevereiro de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10A. Nos parcelamentos do solo de que trata esta lei complementar, será permitida a permuta de até 100% (cem por cento) da área patrimonial, por obra de interesse público, sendo que o valor para a permuta será apurado através de avaliação oficial do Município, considerando-se o valor de mercado do local como se concluída e urbanizada a área a ser parcelada.

...

Art. 18. Os condomínios urbanísticos e os loteamentos fechados poderão permutar a obrigação de destinar área patrimonial (áreas estas a serem avaliadas

incluindo as infraestruturas necessárias) pela realização de obras de interesse público.

Parágrafo único. Em loteamentos urbanísticos mistos será permitida a permuta da área patrimonial por obras de interesse público, cujo percentual será definido através de análise dos órgãos públicos municipais competentes, de acordo com os seguintes critérios:

...

Art. 28. ...

I - viabilidade: etapa na qual o empreendedor requererá à Administração a viabilidade de parcelar o solo na modalidade específica que deseja, apresentando para tanto a planta de localização da área, a intenção de doar área institucional, a intenção de doar ou permutar área patrimonial, se for o caso, na gleba ou em outra área, e outras intenções potestativas que lhe confira a lei. A Administração Pública, através do órgão competente, expedirá Certidão de Viabilidade na qual constará o zoneamento da área; as restrições de parcelamento da mesma (áreas não sujeitas ao parcelamento, como definido no art. 3º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979), e parecer quanto à viabilidade de parcelar o solo da área através da modalidade pretendida.” (NR)

Art. 2º As Tabelas 1, 2, 3, 4, 5 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar nº 851, de 2014, passam a vigorar com as alterações dadas pelo Anexo Único a esta lei complementar.

Art. 3º. A Lei Complementar nº 901, de 27 de fevereiro de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações:



“Art. 7º ...

I - doação de 10% (dez por cento) da gleba rural, sendo 3% (três por cento) área institucional e 7% (sete por cento) área patrimonial, nos moldes da Lei de Parcelamento do Solo do Município vigente;

...

III - em recurso financeiro depositado no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUMDU), cujo valor terá por referência a área patrimonial prevista no inciso I deste artigo e será oriundo de avaliação oficial a ser realizado por técnico municipal, para aplicação em obras de interesse público.”(NR)

Art. 4º. Fica revogado o § 2º do art. 10 da Lei Complementar nº 851, de 2014.

Art. 5º. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Seguem abaixo as tabelas do Anexo:

ANEXO

TABELA 1  
PADRÕES PARA LOTEAMENTOS PREDOMINANTEMENTE RESIDENCIAIS ABERTOS

Localização		ZOPRE-AEIU, ZOEM1-AEIU	ZOEMI - AEIU-ACITE	ZOPRE-APRM;ZORA	ZOEMI-AEIS-AEIRA; ZOPRE-AEIS	ZEPP-ZEPIS; ZEPP-ZOPI; ZEPP-ZOPAG	ZORUR
Áreas de destinação pública	Gleba menor que 100.000m²	Área institucional	10%	10%	10%	3%	7%
		Área Patrimonial	-	-	-	7%	3%
	Gleba maior que 100.000m²	Área institucional	7%	7%	7%	10%	7%
		Área Patrimonial	3%	3%	3%	-	7%
	Áreas verdes		10%	15%	15%	10%	10%
	Malha viária mínima		10%	20%	20%	20%	20%
Lotes	Área mínima (m²) (1)	Meio de Quadra	250	500	250	250	250
		Esquina	300	500	300	300	300
		Comercial	500	500	500	500	500
	Testada mínima (m)	Meio de Quadra	8	12	8	8	8
		Esquina	12	12	12	12	12
		Comercial	12	12	12	12	12
Quarteirões	Face máxima (m) (4)		200	200	200	200	200
	Área máxima (ha) (4)		4	4	4	4	4
Área non aedificandi às margens das faixas de domínio de rodovias e estrada de ferro (m)			15	15	15	15	15

TABELA 2  
PADRÕES PARA LOTEAMENTO DE CHÁCARAS DE RECREIO

Localização		ZORA; ZORUR	ZOPRE-APRM; ZOEMI-AEIU-ACITE; ZOPRE AEIU	ZEPP-ZOPI; ZEPP-ZEPIS; ZEPP-ZOPAG	ZOEMI-AEIU-ACOP
Áreas de Destinação Pública	Gleba menor que 100.000 m²	Área institucional	10%	10%	10%
		Área Patrimonial	-	-	-

04/06/2021

Lei complementar nº 944 - Legislação Digital

	Gleba maior que 100.000 m <sup>2</sup>	Área institucional	7%	7%	3%	3%
		Área Patrimonial	3%	3%	7%	7%
	Áreas verdes (%) (1) (2)(3)		10%	10%	15%	10%
	Malha viária mínima		15%	15%	15%	15%
Lotes	Área Mínima (m <sup>2</sup> )	Meio de quadra	2.000	1.500	1.500	1.000
		Esquina	2.000	1.500	1.500	1.000
Esquina	Testada Mínima (m)	Meio de quadra	20	15	15	15
		Esquina	20	15	15	15
Quarteirões	Face máxima (m) (4)		400	400	400	400
	Área máxima (ha) (4)		16	16	16	16
Área <b>non aedificandi</b> às margens das faixas de domínio de rodovias e estrada de ferro (m)			15	15	15	15

**TABELA 3**  
**PADRÕES PARA LOTEAMENTO PREDOMINANTEMENTE INDUSTRIAIS E DE SERVIÇOS**

Localização		ZORUR; ZOEMI - AEIU-ACOP	ZEPP - ZOPI; ZEPP - ZEPIS; ZEPP - ZOPAG	ZOEMI - AEIS - AEIRA; ZOPRE - APRM	ZOPRE-AEIS; ZOEMI-AEIU-ACITE
Áreas de destinação pública	Área institucional	7%	3%	7%	5%
	Área patrimonial	3%	7%	3%	5%
	Áreas verdes	10%	15%	15%	10%
	Sistema viário	20%	20%	20%	20%
Lotes	Área mínima (m <sup>2</sup> )	Meio de quadra	500	500	500
		Esquina	1000	1000	1000
	Testada mínima (m)	Meio de quadra	15	15	15
		Esquina	20	20	200
Quarteirões	Face máxima (m)		400	400,00	400
	Área máxima (ha)		16	16	16
Área <b>non aedificandi</b> às margens das faixas de domínio de rodovias e estrada de ferro (m)		20	20	20	20

**TABELA 4**  
**PADRÕES PARA LOTEAMENTOS ABERTOS PREDOMINANTEMENTE RESIDENCIAIS ABERTOS DE INTERESSE SOCIAL**

Localização		ZOPRE-APRM; ZOPRE-AEIS	ZOEMI-AEIU-ACOP;	ZOEMI-AEIS-AEIRA	ZEPP-ZEPIS; ZEPP-ZOPI	ZORUR; ZEPP-ZOPAG
Áreas de destinação pública	Gleba menor que 100.000 m <sup>2</sup>	Área institucional	10%	10%	10%	3%
		Área Patrimonial	-	-	-	7%
	Gleba maior que 100.000 m <sup>2</sup>	Área institucional	7%	10%	7%	3%
		Área Patrimonial	3%	-	3%	7%
	Áreas Verdes (%)		15	10	10	10
Sistema Viário (%)		20	20	20	20	
Lotes	Área Mínima (m <sup>2</sup> )	Meio de quadra	200	200	200	200
		Esquina	250	250	250	250
		Comercial	500	500	500	500

14/06/2021

Lei complementar nº 944 - Legislação Digital

	Testada Mínima (m)	Meio de quadra	8	8	8	8	8
		Esquina	10	10	10	10	10
		Comercial	12	12	12	12	12
Quarteirões	Face Máxima (m)		200	200	200	200	200
	Área Máxima (ha)		4	4	4	4	4
Área <b>non aedificandi</b> às margens das faixas de domínio de rodovias e estrada de ferro (m)			15	15	15	15	15

 TABELA 5  
PADRÕES PARA CONDOMÍNIO URBANÍSTICO RESIDENCIAL

Localização		ZOPRE-AEIU	ZOPRE-APRM; ZOEMI-AEIU-ACITE; ZOPRE-AEIS	ZOEMI-AEIU-ACOP	ZOEMI-AEIS-AEIRA	ZOPP-ZOPI; ZOPP-ZEPIS; ZOPP-ZOPAG	ZORUR	
Áreas de Destinação Pública	Gleba Menor que 100.000 m <sup>2</sup>	Área institucional	10%	10%	10%	10%	3%	7%
		Área Patrimonial	-	-	-	-	7%	3%
	Gleba Maior que 100.000 m <sup>2</sup>	Área institucional	7%	7%	10%	7%	3%	7%
		Área Patrimonial	3%	3%	-	3%	7%	3%
Área verde		10%	10%	10%	10%	10%	10%	
Fração Ideal Mínima		200	200	200	200	200	Não se aplica	
Área <b>non aedificandi</b> às margens das faixas de domínio de rodovias e estrada de ferro (m)		15	15	15	15	15	15	

 TABELA 6  
PADRÕES PARA CONDOMÍNIO URBANÍSTICO INDUSTRIAL

Localização		ZOPP-ZOPI; ZOPP-ZEPIS; ZOPP-ZOPAG; ZOEMI-AEIU-ACITE	ZORUR ZOEMI-AEIU-ACOP; ZOEMI-AEIS-AEIRA	
Áreas de destinação pública	Gleba menor que 100.000 m <sup>2</sup>	Área Institucional	3%	3%
		Área Patrimonial	7%	7%
	Gleba maior que 100.000 m <sup>2</sup>	Área Institucional	3%	7%
		Área Patrimonial	7%	3%
Área verde		7%	3%	
Fração ideal		700	700	
Área <b>non aedificandi</b> às margens das faixas de domínio de rodovias e estrada de ferro (m)		20	20	

 TABELA 7  
PADRÕES PARA CONDOMÍNIO COMERCIAL OU DE SERVIÇOS

Localização		ZOPRE-AEIU, ZOPRE-AEIS, ZOPRE-APRM, ZOEMI-AEIU-ACOP, ZOEMI-AEIU-ACITE, ZORUR	ZOPP-ZOPI ZOPP-ZEPIS ZOPP-ZOPAG ZOEMI-AEIS-AEIRA	
99 Áreas de	Gleba Menor que	Área Institucional	3%	3%

14/06/2021

Lei complementar nº 944 - Legislação Digital

destinação pública	100.000 m <sup>2</sup>	Área Patrimonial	7%	7%
	Gleba Maior que 100.000 m <sup>2</sup>	Área Institucional	7%	3%
		Área Patrimonial	3%	7%
	Área Verde		10%	10%
	Fração ideal		700	700
	Área non aedificandi às margens das faixas de domínio de rodovias e estrada de ferro (m)		15	15

## II. O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

O ato normativo impugnado 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, e da própria Constituição Paulista (art. 144).

A lei local impugnada contrasta com os seguintes preceitos da Constituição Paulista:

**Art. 111.** A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

**Artigo 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;

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

.....

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

**Artigo 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.

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

.....

**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.

### III. FUNDAMENTAÇÃO

Cuida-se de lei municipal, que promoveu alteração na legislação urbanística do Município de Araraquara, aos instituir novas diretrizes e parâmetros para o cálculo de áreas institucionais e patrimoniais e dar outras providências correlatas

Contudo, as modificações na ordem urbanística operadas pela lei atacada foram produzidas **sem planejamento prévio, publicidade e participação comunitária**, conforme se depreende do processo legislativo, contrariando os arts. 111, 180, I, II e V, 181, *caput* e § 1º, e 191 da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta.

Nos termos dos arts. 180, I e V, e 181, *caput* e § 1º, da Constituição Estadual, extrai-se que o **planejamento** é indispensável à validade e legitimidade constitucional da legislação relacionada ao parcelamento, uso e ocupação do solo.

Todo e qualquer regramento relativo ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo, seja ele geral ou individualizado (autorização para construção em

determinado imóvel, regularização de construção, alteração do uso do solo para determinada via, área ou bairro, zoneamento, loteamento etc.), deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, daí a exigência de **planejamento técnico precedente**, como resulta dos arts. 30, VIII, e 182, *caput*, da Constituição Federal, **exigência asseguradora do bem-estar da população, da qualidade de vida e das funções sociais da cidade**.

Às normas municipais de desenvolvimento urbano se impõe compatibilidade às normas urbanísticas (art. 180, V, Constituição Estadual) e delas se exige, inclusive no tocante às limitações administrativas, que sejam instituídas em conformidade com diretrizes do plano diretor, que deve ter caráter integral (art. 181, § 1º, Constituição Paulista).

Para que a norma urbanística tenha legitimidade e validade, ela deve decorrer de planejamento, consubstanciado em processo técnico dirigido para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. Não pode decorrer da simples vontade do administrador ou do legislador, mas de estudos técnicos que visem a assegurar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade** (habitar, trabalhar, circular e recrear) e garantir o **bem-estar de seus habitantes**.

O planejamento não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos atores do processo legislativo. É uma previsão e exigência constitucional (arts. 48, IV, e 182, CF; art. 181, *caput* e § 1º, CE). Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos e estudos quando se trate da elaboração normativa relativa ao estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano.

O planejamento urbanístico não é um simples fenômeno técnico, mas um verdadeiro processo de criação de normas jurídicas, que ocorre em duas fases: uma preparatória, que se manifesta em planos gerais normativos, e outra

vinculante, que se realiza mediante planos de atuação concreta, de natureza executiva.

A ordenação do uso e ocupação do solo é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. Preconiza uma estrutura orgânica para a cidade, mediante aplicação de instrumentos legais como o do zoneamento e de outras restrições urbanísticas que, como manifestação concreta do planejamento urbanístico, tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse do bem-estar da população, conformando-os ao princípio da função social.

Para que o ordenamento urbanístico seja legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida dos habitantes da cidade e de quem por ela circule.

Qualquer atividade urbanística busca a transformação e a orientação da realidade das cidades, dando uma sistematização senão a ideal, pelo menos, a possível e mais adequada. Por esse motivo é que alterações das normas que regulam o uso e ocupação do solo **dependem de um estudo que deve levar em conta a situação existente e os objetivos do poder público com respeito às características a dar a cidade**, segundo as possibilidades atuais e futuras do seu desenvolvimento, tal como precisa ser com qualquer tipo de planejamento.

A sistemática constitucional - relativa à necessidade de planejamento, diretrizes e ordenação global do parcelamento, ocupação e uso do solo - evidencia que o casuísmo, nessa matéria, não é em hipótese alguma admissível.

Neste sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 17.256, de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos Alteração tópica do Plano Diretor que se afastou do planejamento integral que demandaria a mudança de parte do zoneamento da cidade, de zona agrícola para zona industrial Diploma que promove a alteração tendo como



objeto imóveis (especificados e determinados por suas matrículas no R.I.) pertencentes a duas empresas que propuseram a modificação Posterior revogação da lei impugnada pela Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015, do Município de São Carlos, **que repete a anterior, contendo os mesmos vícios da lei revogada, notadamente a ausência de planejamento integral e a alteração tópica (alteração pontual do zoneamento: parte da zona rural para zona industrial) e afastada do Plano Diretor (mudança fatiada). As mesmas exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios ou planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade** Violação do disposto nos artigos 180, caput, I, II, V e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual, por força do artigo 144 da Constituição Estadual, e dos princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e § 1º, e 30, VIII, da Constituição Federal Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 17.256, de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos, assim como a lei revogadora e substitutiva, Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015” g.n. (Adin n. 2032961-38.2015.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 03.08.2016)

Nesta ordem de ideias, os atos normativos que alteram sensivelmente as condições, limites e possibilidades do uso do solo urbano, sem planejamento alinhado ao Plano Diretor, violam diretamente a sistemática constitucional na matéria.

Não se admite, nesse quadro, **modificações individualizadas, pontuais, casuísticas e dissociadas** da estrutura sistêmica da utilização de todo o solo urbano estampadas nas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, e nas diretrizes do plano diretor. Caso contrário, tornaria inócuo e sem qualquer

validade todo o planejamento e estudos realizados pelo Poder Executivo, por ocasião da propositura e aprovação da lei complementar que instituiu o Plano Diretor do Município.

Nos termos dos arts. 180, I e V, e 181, *caput* e § 1º, da Constituição Estadual, pode-se extrair que planejamento é indispensável à validade e legitimidade constitucional da legislação relacionada ao desenvolvimento urbano.

E não poderia ser diferente, vez que eventuais alterações nesta temática produzem significativas modificações na geografia e dinâmica urbana, seja em termos de mobilidade, saneamento, questões ambientais e outras, sendo imperiosa a elaboração de minucioso planejamento técnico destinado a apontar eventuais desdobramentos resultantes da mudança do ordenamento urbano, para **evitar moléstia às funções sociais da cidade e ao bem-estar e qualidade de vida.**

Assim sendo, todo e qualquer regramento concernente ao zoneamento urbano, seja em sede inaugural ou em razão de futuras alterações necessárias no curso do desenvolvimento do território, deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, razão pela qual a exigência de estudos técnicos se faz imprescindível.

Cumprindo recordar que a exigência do plano diretor como “*instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*” está assentada no §1º, do art. 182, da Constituição da República.

Está, nesta mesma ordem de ideias, por exemplo, o art. 182, *caput*, da Constituição Federal, estabelecendo 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*”.

Oportuno recordar, ademais, que o inc. 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”.*

É possível extrair dos dispositivos acima apontados que: (a) a adequada política de ocupação e uso do solo é valor que conta com assento constitucional (federal e estadual); (b) **a política de parcelamento, ocupação e uso adequado do solo se faz mediante planejamento e estabelecimento de diretrizes através de lei;** (c) as diretrizes para o planejamento, parcelamento, ocupação e uso do solo devem constar do respectivo Plano Diretor, cuja elaboração depende de avaliação concreta das peculiaridades de cada Município; (d) **a legislação específica sobre parcelamento, uso e ocupação do solo também deve pautar-se em adequado planejamento, a ser feito de forma global, considerando todo o território do Município.**

Portanto, **para que a norma urbanística tenha legitimidade e validade, deve necessariamente decorrer de um planejamento,** definido como um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente de acordo com objetivos previamente estabelecidos.

Feitas essas considerações, e voltando a atenção para o presente caso, verifica-se que a lei objeto da impugnação **não está fundada em planejamento urbanístico que revele compatibilidade com o Plano Diretor e promova o crescimento ordenado da cidade e a melhoria das condições de vida dos cidadãos.**

Consoante se depreende do processo legislativo da lei em questão e das informações prestadas pela Prefeitura e pela Câmara Municipal de Araraquara, o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo veio instruído apenas com ofícios do Prefeito e da Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano, para justificar as modificações na legislação urbanística municipal.

Por óbvio, tais manifestações não configuram um estudo próprio e abrangente e não suprem a falta do planejamento técnico e integral.

Não bastasse, o ato normativo impugnado **não contou com a devida participação popular em sua produção**, violando os arts. 180, II, e 191, da Constituição Bandeirante.

A validade e a 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, pressupõem participação comunitária **em todas as fases** de produção.

Trata-se de exigência de sensível grau de **democraticidade administrativa** e de elevada cristalização da **transparência governamental**.

A esse respeito, o colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim decidiu:

“A participação popular na criação de leis versando política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Ela deve ser assegurada não apenas de forma indireta e genérica no ordenamento normativo do Município, mas especialmente na elaboração de cada lei que venha a causar sério impacto na vida da comunidade” (ADI 0052634-90.2011.8.26.0000, Rel. Des. Elliot Akel, 27-02-2013).

A **democracia participativa** decorrente do art. 180, II, da Constituição Estadual, alcança a **elaboração da lei durante o trâmite de seu processo legislativo até o estágio final de sua produção**, permitindo que a população participe da edição de normas que afetarão a estética urbana, a qualidade de vida e os usos urbanísticos, enfim, normas atinentes ao desenvolvimento urbano, o que repousa, em última análise, no art. 29, XII, da Constituição Federal.

Nem se alegue que a representação parlamentar é bastante para erradicar o vício. Neste sentido, invoca-se importante aresto desta Corte assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 2.786/2005 de São José do Rio Pardo - Alteração sem plano diretor prévio de área rural em urbana - Hipótese em que não foi cumprida disposição do art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo que determina a participação das entidades comunitárias no estudo da alteração aprovada pela lei - Ausência ademais de plano diretor - A participação de Vereadores na votação do projeto não supre a necessidade de que as entidades comunitárias se manifestem sobre o projeto - Clara ofensa ao art. 180, II, da Constituição Estadual - Ação julgada procedente.” (ADI 169.508.0/5, Rel. Des. Aloísio de Toledo César, 18-02-2009).

Desse modo, seria imprescindível a participação efetiva da comunidade para discutir acerca das normas para implantação e regularização de loteamentos com acesso controlado.

De outra banda, é crucial acrescentar às considerações acima que o Poder Legislativo deve atuar de forma completamente obediente aos princípios constitucionais regentes da Administração Pública, dentre os quais está o **princípio da publicidade**, com assento no art. 111 da Constituição Estadual.

Assim, para concretizar a efetiva participação popular, deve ser dada plena e efetiva publicidade dos atos relativos ao processo legislativo que possibilitam tal participação.

Contudo, no caso, da análise do processo legislativo acostado pelo Presidente da Câmara Municipal (Projeto de Lei Complementar nº 7/2021), é possível verificar que **não houve a publicidade e a participação popular necessárias** durante o seu trâmite na Câmara Municipal de Araraquara, nada

obstante tenha sido realizada uma única audiência pública no dia 29 de abril de 2021.

Com efeito, o projeto de lei aportou na Câmara Municipal no dia 25 de março de 2021 e foi realizada uma audiência pública, na forma virtual, no dia 29 de abril de 2021.

O Requerimento nº 317/2021 para a realização da audiência pública foi apresentado no dia 15 de abril de 2021. Acolhido o pleito, o evento foi **divulgado apenas no sítio eletrônico da Câmara Municipal e nas suas redes sociais**. Não houve qualquer divulgação na mídia em geral.

Aliás, nos termos indicados pelo próprio Poder legislativo, a divulgação se deu: a) em chamada de vídeos para as redes sociais, *Facebook* e TV Câmara, no dia 26 de abril de 2021; b) em texto jornalístico publicado no *Facebook* da Câmara Municipal no dia 28 de abril de 2021; c) em texto jornalístico publicado no site da Câmara Municipal no dia 28 de abril de 2021.

Como se vê, a publicidade do evento se deu com antecedência de apenas três dias, o que é inadmissível para que a população consiga tomar efetivo conhecimento do debate que será travado, bem como para que possa se organizar para discutir entre si e comparecer à audiência pública com elementos mínimos para dialogar com o Poder Legislativo de modo eficaz.

Anote-se, além disso, que foi apontado o envio de e-mails para comunicar a realização da audiência pública tão-somente a órgãos municipais, aos Vereadores, aos servidores públicos e ao que foi denominado “demais usuários da Câmara Municipal” no dia 23 de abril de 2021. Noutros termos, sequer houve envio de convites específicos a entidades da sociedade civil com atuação nas questões urbanísticas e aptas a contribuir para a discussão ampla e qualificada do tema.

No mais, enfatize-se que a audiência pública foi transmitida pelas plataformas digitais da Câmara Municipal: *Facebook* e *YouTube*. Todavia, não foi

adotada qualquer estratégia para propiciar a participação de interessados sem acesso aos meios digitais.

É ainda essencial dizer que a audiência do dia 29 de abril de 2021 ocorreu numa quinta-feira, às 16 horas. O dia da semana e a hora do evento são fatores que não são condizentes com o intento de propiciar a devida participação popular no debate.

De fato, as falhas no processo de elaboração da lei de tamanha importância, isto é, a ausência de publicidade e os entraves na participação da coletividade na discussão do projeto, comprometem a efetiva participação popular, uma vez que limita a possibilidade de uma análise crítica dos munícipes acerca da proposta.

É imprescindível a participação da comunidade para discutir acerca da viabilidade das modificações incidentes sobre ordenamento territorial, que tratam dos mais diversos temas, tais como macrozonas, zoneamento, limitações de uso, dentre outros assuntos urbanísticos relevantes, o que não se evidencia no caso em tela.

Deste modo, é inexorável a incompatibilidade entre as normas impugnadas e o ordenamento constitucional estadual, pois, a Constituição do Estado de São Paulo prevê objetivamente a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística, sob pena de ofensa aos arts. 111 (princípio da publicidade), 180, I e II, e 191, da Constituição do Estado.

Apenas para se realçar a relevância da adequada publicidade e acesso ao material, vale destacar os incs. II e III, do art. 4º, da Resolução nº 25/2005, do Conselho das Cidades:

**Art. 4º** No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

(...)

**II - ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;**

**III - publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo. (destacamos);**

Aqui não se trata de realizar o confronto das normas impugnadas com a mencionada resolução, mas sim de explicitar a inexistência de publicidade efetiva e, portanto, a inexistência de consulta popular eficiente nos moldes exigidos pelo poder constituinte.

No mais, é imprescindível acrescentar que, **após a realização da audiência pública**, foi apresentada a Emenda nº 01, no dia 04 de maio de 2021, que teve por objetivo **modificar** a fração mínima ideal da Tabela 5 e relacionada a padrões para condomínio urbanístico residencial de 200 metros para 250 metros, de sorte a permitir ampliar a tipologia dos empreendimentos habitacionais do Município.

Após a apresentação de tal emenda, entretanto, nenhuma audiência pública foi realizada, sem prejuízo de sua votação e aprovação, o que reforça o desrespeito aos comandos constitucionais.

A propósito, cumpre lembrar que este Órgão Especial já pronunciou a **inconstitucionalidade de leis resultantes de emendas não submetidas à participação popular no processo legislativo**. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR DISCIPLINANDO O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – PROCESSO LEGISLATIVO SUBMETIDO À PARTICIPAÇÃO POPULAR – VOTAÇÃO, CONTUDO, DE PROJETO SUBSTITUTIVO QUE, A DESPEITO DE ALTERAÇÕES SIGIFICATIVAS DO PROJETO INICIAL, NÃO FOI LEVADO AO CONHECIMENTO DOS MUNÍCIPES – VÍCIO INSANÁVEL – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.



“O projeto de lei apresentado para apreciação popular atendia aos interesses da comunidade local, que atuava ativamente a ponto de formalizar pedido exigindo o direito de participar em audiência pública. Nada obstante, a manobra política adotada subtraiu dos interessados a possibilidade de discutir assunto local que lhes era concernente, causando surpresa e indignação. Cumpre ressaltar que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com idéias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as conseqüências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta” (ADI 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, m.v., 05-05-2010).

**Para arrematar,** é imprescindível frisar que, recentemente, este Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo apreciou ação direta de inconstitucionalidade promovida em face de lei do Município de Americana, cujas questões controversas foram bastante semelhantes às ora examinadas, já que examinou a participação popular no âmbito do Poder Legislativo e no contexto da pandemia, com audiências públicas exclusivamente virtuais.

O voto do digno Desembargador Relator Moreira Viegas merece aqui ser transcrito, porque traz balizas essenciais sobre como se deve se dar efetivamente a publicidade e a participação popular durante o trâmite do processo legislativo de normas ambientais e urbanísticas, em tais condições excepcionais:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.434/20, do Município de Americana – Aprova o regulamento da área de proteção ambiental de Americana (APAMA) – Afronta

aos artigos 111, 144, 180, I E II, 181, caput e § 1º e 191 da Constituição Estadual; também aos artigos 1º, caput, inc. II e parágrafo único, 29, caput e inc. XII, 30, inc. VIII, 37, caput, e 182, caput e § 1º, da Constituição Federal – Desrespeito aos princípios da participação comunitária e da publicidade no processo legislativo de norma de cunho ambiental e urbanístico – Precedentes – Prejudiciais afastadas – Ação julgada procedente.

(...)

Com efeito, examinando os documentos que instituíram o expediente, constata-se que não houve publicação do respectivo ato convocatório no Diário Oficial da Câmara Municipal de Americana, mas apenas a divulgação no site da Casa Legislativa e o encaminhamento de convites a representantes de órgãos públicos e entidades privadas (via e-mail), a agentes políticos, servidores públicos e a outras dezenove pessoas.

**Ao contrário do que aduz a Câmara, a publicação em órgão oficial e em jornais de grande circulação, no entanto, é imprescindível para que os interessados tomem conhecimento da realização da audiência pública, da pauta a ser debatida e da forma de acesso às informações pertinentes, viabilizando, assim, a plena e efetiva contribuição da sociedade envolvida na alteração legislativa.**

Em outras palavras, o ato convocatório, atendendo ao princípio da publicidade em atos da Administração Pública, contido no art. 111 da Constituição Estadual (art. 37, caput, da Constituição Federal), deve ser veiculado em instrumento que oportunize o efetivo conhecimento e a presença de todos os interessados.

A divulgação restrita do evento, voltado a discutir os ajustes finais de importante norma urbanística-ambiental, comprometeu o princípio e direito fundamental da participação comunitária e, conseqüentemente, os requisitos inerentes ao processo legislativo da Lei nº 6.434/2020.

Mesmo com a publicação de novas emendas parlamentares nos dias 15/05/2020 e 22/02/2020, a Câmara Municipal não promoveu adequadamente a discussão a esse respeito.

Além de ter sido efetivada tão somente uma audiência pública para abordar o projeto com suas emendas, o ato foi realizado de forma puramente virtual, sem viabilizar a participação oral e simultânea da população.

O direito de participação em audiências públicas integra o conjunto de instrumentos disponibilizados a todos os cidadãos para garantir a gestão democrática das cidades, devendo ser concretizado de forma substancial nos termos das Constituições Federal e Estadual.

**Contraditoriamente, a efetivação de audiência pública virtual exclui as pessoas que não gozam de integral inclusão digital, seja por não possuírem os aparelhos necessários (computadores, tablets ou celulares), seja por não contarem com conexão à internet ou, ainda, por não se familiarizarem com o uso de tecnologias digitais, sobretudo com as plataformas de interação social.**

De outro lado, favorece os indivíduos que possuem as melhores tecnologias em informática a estão ambientados às suas funcionalidades.

(...)”.

(ADI 2030673-10.2021.8.26.0000. Rel. Des. Moreira Viegas, julgamento no dia 11 de agosto de 2021, grifos nossos)

Portanto, padece de inconstitucionalidade a Lei Complementar n° 944, de 19 de maio de 2021, do Município de Araraquara, por subtrair a possibilidade e exigência constitucional de publicidade, de participação popular e de prévio planejamento técnico, ferindo frontalmente o disposto nos arts. 111, 180, I, II e V, e 181, *caput* e § 1°, e 191 da Constituição Estadual.

#### IV. PEDIDO

Face ao exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Complementar n° 944, de 19 de maio de 2021, do Município de Araraquara.**

Requer-se, ademais, a requisição de informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Araraquara, e a citação da douta Procurador-Geral do Estado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

Requer-se, por fim, a concessão de **medida liminar para suspensão da eficácia do ato normativo impugnado**, à vista da reunião dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

A ponderabilidade do direito alegado é manifesta e a medida ora requerida é impositiva para impedir lesão irreparável ou de difícil reparação consistente na realização de obras com base nos preceitos legais vergastados que causam impacto no ordenamento urbano e que dificilmente serão desfeitas, mesmo procedente o pedido inicial, visto que, em casos de tal jaez, o Poder Judiciário,

em várias ocasiões, determina não sejam desconstituídas situações de fato consolidadas.

São Paulo, 20 de setembro de 2021.

**Mário Luiz Sarrubbo**  
**Procurador-Geral de Justiça**

pss

**Protocolado SEI nº 29.0001.0155579.2021-48**

1. Distribua-se a inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face da Lei Complementar nº 944, de 19 de maio de 2021, do Município de Araraquara, no egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

2. Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 20 de setembro de 2021.

**Mário Luiz Sarrubbo**  
**Procurador-Geral de Justiça**