



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

**Registro: 2015.0000010641**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2155554-06.2014.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor MINISTERIO PÚBLICO DE SÃO PAULO - PGJ, são réus PREFEITO DO MUNICIPIO DE INDAIATUBA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, CARLOS BUENO, GRAVA BRAZIL, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, ROBERTO MORTARI, LUIZ AMBRA E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 21 de janeiro de 2015.

**PAULO DIMAS MASCARETTI**  
**RELATOR**  
 Assinatura Eletrônica



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

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2155554-06.2014.8.26.0000**  
**Autor: Ministério Público de São Paulo - PGJ**  
**Réus: Prefeito do Município de Indaiatuba e Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba**  
**Interessado: Prefeitura Municipal de Indaiatuba**  
**Comarca: São Paulo**  
**Voto nº 20.581**

Ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigo 33, §§ 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º e 10º, da Lei nº 3.525, de 18 de março de 1998, do Município de Indaiatuba, que dispõe sobre loteamentos, arruamentos, retalhamentos de imóveis em geral – Legislação que regulou matéria atinente ao direito urbanístico, acerca da qual apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal compete legislar, na forma estabelecida no artigo 24, inciso I, da Carta Magna – Eventual suplementação da norma federal pelo Município, com esteio no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que deveria ficar restrita às questões de manifesto interesse local, sem estender-se em regras gerais, afetas apenas à competência legislativa da União – Tema, ademais, que já havia sido inteiramente regulado na Lei Federal nº 6.766/79, impedindo a edição de ato normativo em sentido diverso pelo ente público local – Invasão de competência legislativa de outros entes federados pelo Município que restou, portanto, evidenciada – Ausência, ainda, da imprescindível participação popular imposta pelo artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual, durante a tramitação do projeto de lei que deu origem aos atos normativos questionados nos autos – Vícios de inconstitucionalidade suscitados na petição inicial que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 1º, 111, 144 e 180, II, todos da Carta Paulista – Preceitos legais impugnados, todavia, que vigoram há muitos anos, não se mostrando recomendável, e talvez nem sequer possível, a desconstituição de loteamentos aprovados e implantados sob aquelas regras – Presença, destarte, de razões de segurança jurídica na espécie que recomenda a modulação dos efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade, a partir da concessão da medida liminar nestes autos, por aplicação da regra contida no art. 27 da Lei Federal nº 9868/99 – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação dos efeitos, prejudicado o exame do agravo interno.



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

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face do artigo 33, §§ 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º e 10º, da Lei nº 3.525, de 18 de março de 1998, do Município de Indaiatuba, que “dispõe sobre loteamentos, arruamentos, retalhamentos de imóveis em geral e dá outras providências”.

Alega o autor, em apertada síntese, que: as disposições legais atacadas são incompatíveis com os artigos 1º, 144, 180, incisos I, II, V, VII e suas alíneas “a”, “b” e “c”, 181 e 191, da Constituição Estadual, bem como ao sistema de repartição de competências estabelecida na Constituição Federal, especialmente por violação aos artigos 22, inciso I, e 24, inciso I, dessa Carta; apenas à União cabe legislar sobre direito civil ou sobre direito urbanístico, este concorrentemente com os Estados, não abrindo espaço nessa seara para a intromissão municipal, nem sequer de forma supletiva, quando contrarie as regras federais traçadas pela Lei Federal nº 6.766/79; nem existiria interesse local para o exercício da competência legislativa complementar do Município, pois as normas gerais relativas ao parcelamento do solo, no que se refere à destinação de áreas institucionais e de lazer, têm relevância além dos limites do ente público local; assim, ao tratar de matéria cuja competência é do legislador federal ou estadual, os atos normativos impugnados nos autos desrespeitam o princípio federativo, de observância obrigatória pelos Municípios, na forma do artigo 144 da Constituição Paulista e artigo 29 da Constituição Federal; não bastasse isso, os dispositivos questionados disciplinam questões relacionadas a condomínios e desmembramentos,



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

tema que se insere no plexo de normas urbanísticas tendentes ao uso e ocupação do solo urbano, cujo projeto de lei não pode prescindir da participação comunitária em todas as fases de sua produção, imposta pelo artigo 180, *caput* e inciso II, e 191, da Carta Bandeirante, o que não foi observado na espécie.

A medida cautelar postulada na exordial foi deferida para o fim de suspender, com efeitos *ex nunc*, a eficácia das normas contidas no questionado art. 33, §§ 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º e 10º, da Lei nº 3.525/98, do Município de Indaiatuba (v. fls. 284/285), sobrevindo a interposição de agravo regimental pelo Prefeito local em face dessa decisão (v. autos em apenso).

A Procuradoria Geral do Estado foi citada para a demanda, afirmando seu desinteresse em realizar a defesa da lei (v. fls. 295/296 e 298/300).

O Prefeito e a Presidência da Câmara Municipal de Indaiatuba prestaram as informações requisitadas, sustentando a constitucionalidade da legislação questionada (v. fls. 302/307 e 318/330).

Admitiu-se o ingresso da Municipalidade de Indaiatuba no feito, na qualidade de *amicus curiae* (v. fls. 333/346 e 351).

A Procuradoria Geral de Justiça reiterou os fundamentos da petição inicial (v. fls. 355/359).

É o relatório.

Cumprido, de início, anotar que a redação do § 5º do artigo 33 da Lei nº 3.525/1998, do Município de Indaiatuba,



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

impugnado nos autos, foi modificada com a vigência da Lei Municipal nº 4.110/2001, na forma abaixo reproduzida, o que, no entanto, não implicou na perda do objeto da ação quanto a esse dispositivo, haja vista que a inconstitucionalidade aduzida na exordial em relação a ele não foi afastada com a superveniência dessa alteração.

De outra banda, com a presente decisão, em um juízo exauriente, fica prejudicado o exame das alegações preliminares suscitadas nas informações, atinentes à antecipação dos efeitos da tutela de mérito deferida nos autos.

E a ação merece acolhida.

As disposições da Lei nº 3.525, de 18 de março de 1998, do Município de Indaiatuba, objeto da demanda em causa, estabelecem, *in verbis*:

“Art. 33 - A aprovação de desmembramentos urbanos abrangerá exclusivamente as áreas de terra que: **(redação dada pela Lei nº 3.875/2000)**

I - estejam localizadas dentro do perímetro urbano de Indaiatuba;<sup>1</sup> **(redação dada pela Lei nº 3.875/2000)**

II - sejam servidas por vias públicas oficiais, que integrem os bens de uso comum do povo no Município, e possuam os melhoramentos públicos previstos nos incisos III a VIII e XI do art. 15, desta lei;<sup>2</sup> e **(redação dada pela Lei nº 6.267/2014)**

III - estejam inscritas, para fins de lançamento do IPTU, no cadastro fiscal da Prefeitura Municipal, como áreas urbanas que atendem os requisitos legais para ssim

<sup>1</sup> Dispositivo não impugnado nesta ação.

<sup>2</sup> Dispositivo não impugnado nesta ação.



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

erem consideradas.<sup>3</sup> **(redação dada pela Lei nº 3.875/2000)**

§ 1º - Não serão aceitas doações de áreas particulares para fins de abertura de vias públicas que possibilitem o desmembramento urbano, quando essas vias públicas não prolonguem vias públicas preexistentes ou não tenham início ou término nas mesmas.<sup>4</sup> **(redação dada pela Lei nº 3.875/2000)**

§ 2º - Nos desmembramentos de pequeno porte será dispensada a reserva de área destinada a sistema de lazer e de área destinada a fins institucionais a que se refere o parágrafo único do artigo 32. **(redação dada pela Lei nº 3.875/2000)**

§ 3º - Serão considerados desmembramentos de pequeno porte aqueles que abranjam uma área total não superior a 20.000,00 (vinte mil metros quadrados).<sup>5</sup> **(redação dada pela Lei nº 6.267/2014)**

§ 4º - Nos desmembramentos de grande porte a Prefeitura poderá optar entre exigir que o empreendedor faça a reserva de área destinada a sistema de lazer e de área destinada a fins institucionais, cujo percentual incidirá somente sobre a área que será destacada, ou exigir que o empreendedor deposite aos cofres municipais, em conta específica e destinada a aquisição de outras áreas para as mesmas finalidades, uma quantia em dinheiro correspondente ao valor da área a ser destacada, avaliada na forma dos §§ 4º e 5º do art. 16 desta lei, a título de compensação, sempre que essas áreas estiverem localizadas onde não houver interesse do Município em urbanizar, conservar e utilizar área verde ou institucional.

<sup>3</sup> Dispositivo não impugnado nesta ação.

<sup>4</sup> Dispositivo não impugnado nesta ação.

<sup>5</sup> Dispositivo não impugnado nesta ação.



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

**(redação dada pela Lei nº 4.237/2002)**

§ 5º - Nos desmembramentos promovidos pela Prefeitura Municipal, suas autarquias e fundações, ou mediante acordo ou convênio para construção habitacional destinada a população de baixa renda, ficará dispensada a reserva das áreas a que se refere o parágrafo único do artigo 32.

**(redação dada pela Lei nº 4.110/2001)**

§ 6º - Não será exigida a execução de melhoramentos públicos nos desmembramentos de pequeno porte. **(redação dada pela Lei nº 3.875/2000)**

§ 7º - Nos desmembramentos de grande porte serão exigidos os melhoramentos públicos e as garantias a que se referem os artigos 15 e 16 e seus parágrafos.<sup>6</sup> **(redação dada pela Lei nº 3.875/2000)**

§ 8º - Nos desmembramentos de gleba urbana poderá ser dispensada a exigência dos melhoramentos públicos a que se refere o artigo 15 e seus parágrafos, desde que a gleba urbana não tenha condições, pela sua localização, de receber todos os melhoramentos públicos, e desde que o proprietário se comprometa a realizar os melhoramentos mínimos que assegurem condições de habitabilidade nos lotes resultantes do desmembramento, consistentes no fornecimento de água potável e de energia elétrica, e no destino final aos esgotos sanitários, pelos meios construtivos usuais ou pelas alternativas que tecnicamente sejam admitidas pelo SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgotos e pela ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. **(redação dada pela Lei nº 3.875/2000)**

§ 9º - Quando a área resultante de desmembramento tiver por objetivo a implantação de condomínio

<sup>6</sup> Dispositivo não impugnado nesta ação.





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

e ou parcelamento, poderá o Município optar entre a reserva imediata das áreas de lazer e institucional a que se refere o art. 32 e respectivos parágrafos desta lei, cujo percentual incidirá somente sobre a área a ser destacada, e que deverá ser gravada através de averbação na matrícula do imóvel, ou postergar a inclusão dessas áreas no futuro empreendimento, sendo que, neste caso, poderá ser exigida qualquer das garantias previstas no art. 16 desta lei. **(redação dada pela Lei nº 4.237/2002)**

§ 10º - Quando a área remanescente do desmembramento venha a ser objeto de novo parcelamento ou, ainda, destinado à implantação de condomínio e ou loteamento, será exigida a reserva de área a que se refere o art. 32 e respectivos parágrafos desta lei, podendo ser aplicado o disposto no § 4º deste artigo. **(redação dada pela Lei nº 4.237/2002)**”.

Como se vê, a lei em comento cuidou realmente de regular matéria atinente ao direito urbanístico, acerca da qual compete apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, na forma estabelecida no artigo 24, inciso I, da Carta Magna.

No exercício dessa competência, foi editada a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, na qual restaram expressamente definidos os requisitos a serem atendidos pelos loteamentos, esgotando o tema ali tratado.

A propósito, estabelece o art. 4º daquela Lei Federal, *in verbis*:

“Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I – as áreas destinadas a sistemas de





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

circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem; (*redação da Lei 9.785, de 29.1.99*)

II – os lotes terão área mínima de 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III – ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa 'non aedificandi' de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

IV – as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1º. A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (*redação da Lei 9.785, de 29.1.99*)

§ 2º. Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares”.

Não há dúvida, portanto, que o destaque



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

de parte do imóvel objeto de parcelamento, com vistas à implantação dos equipamentos urbanos, comunitários e áreas livres de uso público, é requisito essencial imposto pela legislação federal à aprovação do respectivo projeto, não podendo ser dispensado pela Administração, sob pena de flagrante violação ao princípio da legalidade, insculpido no artigo 111 da Constituição Estadual, ao qual se deve submeter.

É certo que o artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República autoriza os Municípios a suplementarem a legislação federal, no que couber, em assuntos relativos ao interesse local; todavia, como expressamente ressalvado nesse dispositivo, tal faculdade deve ficar restrita aos temas específicos de interesse exclusivamente local; portanto, não cabe ao ente público beneficiado pela norma constitucional em causa dispor acerca de questões já inteiramente disciplinadas nas normas gerais postas pela União, ampliando os limites ali definidos, sob pena de converter a competência suplementar do Município em competência concorrente, da qual não dispõe.

Aliás, a própria Lei Federal nº 6.766/79 prevê sua suplementação por parte do Município, fixando-lhe o âmbito de ingerência, na seguinte forma:

“Art. 4º. (...)

(...)

II – os lotes terão área mínima de 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, **salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências**, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de



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

conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

(...)

§ 1º. A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento (*redação da Lei 9.785, de 29.1.99*)” (g.n.).

Impende considerar, então, que apenas nestas específicas questões caberia a intromissão do ente público local, não podendo extravasar tal competência para disciplina da matéria, máxime quando em claro confronto com os limites traçados na legislação federal.

A propósito, destaca Alexandre de Moraes que:

“O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988.

Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente



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

federativo: interesse local” (v. “Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional”, 5ª edição, São Paulo, Atlas, 2005, p. 765).

Do mesmo modo, doutrina Hely Lopes Meirelles, precisamente, que:

“Tratando-se de competências concorrentes e supletivas, sempre que a esfera mais alta passar a prover o mesmo assunto de modo diverso do provimento inferior fica afastada a regulamentação da entidade menor; se não houver conflitos vigem, paralelamente, ambas as competências.

(...)

Com a Lei 6.766, de 19.12.1979, que dispõe sobre o *parcelamento do solo para fins urbanos*, foram editadas normas urbanísticas para o *loteamento* e o *desmembramento* de glebas destinadas a urbanização, mas com a ressalva de que 'os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais' (art. 1º, parágrafo único). As normas urbanísticas desta lei federal são de caráter geral e fixam parâmetros mínimos de urbanização da gleba e de habitabilidade dos lotes, os quais podem ser complementados com maior rigor pelo Município, para atender às peculiaridades locais e às exigências do desenvolvimento da cidade” (“Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 461 e 559).

Bem de ver que, conquanto aqueles contidos no citado art. 4º da Lei Federal nº 6.766/79 sejam os requisitos mínimos exigíveis do loteador, sendo então lícita a imposição pelo



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

Município de outros **mais rígidos**, segundo sua conveniência e peculiaridades, à evidência, o ente público local não poderia afastar ou mitigar qualquer das obrigações previstas nas regras gerais traçadas na legislação federal, v.g. dispensa de reserva de áreas destinadas a implantação de equipamentos públicos ou substituição dessa obrigação legal por compensação financeira, estando limitado o exercício de sua competência legislativa suplementar, *in casu*, à disciplina ou ampliação das restrições definidas pela União, mas jamais para relevá-las ou aplacá-las.

A legislação federal já havia cuidado de regular integralmente a questão relativa ao parcelamento do solo urbano, estabelecendo expressamente a imprescindibilidade de afetação de parte do imóvel em parcelamento ao domínio público, destinada “a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livre de uso público” (v. artigo 4º, inciso I); destarte, não era dado ao Município desconsiderar tais disposições, prevendo a dispensa ou nova forma de cumprimento desse requisito legal, mediante compensação financeira, o que claramente extrapola o âmbito de sua competência legislativa.

Ademais, tem relevo na espécie o fato de que o tema versado nas disposições da Lei Municipal nº 3.525/1998 ora questionadas não pode realmente ser considerado de interesse predominantemente local, haja vista referir-se a questões genéricas do uso e ocupação do solo, pertinentes a qualquer ente político de forma indistinta, sem dizer respeito a eventual benefício ou interesse específico do Município de Indaiatuba.



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

Ainda uma vez, destaca Alexandre de Moraes que:

“O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da **predominância do interesse** (...) e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. (...) Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois como afirmado por Fernanda Dias Menezes, 'é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional'. Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse)” (v. “Direito Constitucional”, 27ª edição, São Paulo, Editora Atlas, 2011, pp. 314 e 328/329).

Impende considerar, então, que a competência suplementar do Município, em relação às matérias de competência legislativa da União, deve ser exercida apenas para integração da temática disciplinada na norma geral federal; ou seja, a lei municipal não pode alterar ou criar imposições diferentes daquelas estabelecidas pelo ato normativo federal, ficando restrita a uma “adaptação” das disposições da legislação superior às particularidades



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

locais, o que não foi observado no caso dos comandos legais objurados nos autos, os quais claramente extrapolam regras de ordenação urbanística, dispensando ou criando obrigação alternativa aos loteadores, de forma diversa daquela prevista na Lei Federal nº 6.766/79.

Forçoso reconhecer, portanto, que as disposições legais municipais questionadas nos autos invadem competência legislativa da União e dos Estados, nos moldes definidos no artigo 24, inciso I e parágrafos, da Constituição Federal, incidindo em manifesta inconstitucionalidade.

E nem se alegue que haveria impossibilidade do exercício do controle concentrado por esta Corte Estadual no caso concreto, por se tratar de alegação de violação a preceito da Constituição Federal, atribuição que seria afeta privativamente ao Colendo Supremo Tribunal Federal.

Releva notar que o artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo é peremptório ao estabelecer que:

“Artigo 144 – Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, **atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal** e nesta Constituição” (g.n.).

Nessa linha, a competência outorgada aos entes municipais para editarem leis e normas não é irrestrita, estando os limites e contornos dessa legislação previamente definidos nos preceitos e princípios estabelecidos na Carta Magna e na Constituição do respectivo Estado-membro.





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

Já deixou assentado este Colendo Órgão Especial que: “Não obstante a autonomia conferida aos Municípios (art. 30, da CF e 144, da CE), sua atuação legislativa não pode ser desarmônica e diametralmente contrária às leis maiores” (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9055459-53.2008.8.26.0000, relator Desembargador JOSÉ ROBERTO BEDRAN, j. 7/10/2009).

Destarte, uma vez evidenciado que os atos normativos municipais impugnados nos autos desconsideram o “esquema de repartição de competências entre os entes federados – expressão do princípio federativo”, estabelecido na Carta Magna, fica caracterizada a ofensa direta ao disposto no artigo 144 da Constituição Estadual, não se podendo conceber o exercício da autonomia legislativa municipal, sem a adstrição às competências definidas nas Constituições Federal e Estadual.

Além disso, ao que tudo indica, o projeto de lei que deu ensejo à edição da Lei Municipal nº 3.525/98 prescindiu ainda da inafastável participação popular.

O art. 180, inciso II, da Constituição Estadual prevê que:

“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, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes”.



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

Todavia, em nenhum momento a documentação trazida à colação pelo autor, pelo Município ou pela Câmara Municipal de Indaiatuba indica a realização de consultas às entidades interessadas no curso da tramitação do projeto de lei que deu origem à legislação impugnada na presente ação, em clara e frontal violação ao comando constitucional supra mencionado, porquanto não se poderia dispensar a pertinente discussão da matéria perante todos os segmentos interessados da população, com vistas à promoção do debate e pleno atendimento do interesse público.

Na verdade, como bem realçado no parecer da Procuradoria de Justiça:

“Em verdade, esta Procuradoria-Geral de Justiça fundamentou parte de seu pedido com base nos arts. 22, I e 24, I, da Constituição Federal, o que bem poderia ser invocado pelo contraste da lei municipal com a norma remissiva do art. 144 da Constituição Estadual que determina também aos Municípios a observância dos princípios estabelecidos na Constituição Federal.

O art. 144 da Constituição Estadual – que reproduz o art. 29, *caput*, da Constituição Federal – determina a observância na esfera municipal, além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado 'norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal', como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06.09.2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min.



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

Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).

Assim, como a mencionada norma remissiva viabiliza o contraste com a repartição constitucional de competências legislativas inerentes ao princípio federativo, em especial os arts. 22, I e 24, I, da Constituição Federal, não merece ser acolhido o pleito de extinção do processo sem resolução do mérito.

(...)

No mérito, verifica-se que os atos normativos impugnados ao dispensarem destinação de áreas verdes ou institucionais em parcelamento do solo urbano na modalidade desmembramento ou admitirem sua compensação monetária, usurparam a competência legislativa com violação do princípio federativo (art. 1º da Constituição Estadual), uma vez que caracterizada invasão da competência normativa privativa da União sobre direito civil e da competência normativa concorrente entre União e Estados sobre direito urbanístico (arts. 22, I e 24, I, Constituição Federal), violando os arts. 1º e 144 da Constituição Estadual que abriga o princípio federativo de repartição constitucional de competências normativas.

De outro lado, a lei de ordenamento do uso e ocupação do solo tem como elemento formal obrigatório, para atribuição de legitimidade substancial ao uso do poder, a participação popular em todas as suas fases, bem como o planejamento técnico, decorrendo de sua inobservância violação dos arts. 180, I, II e V, 181 e 191, da Constituição Estadual” (v. fls. 357/359).

No mesmo sentido, precedente deste Colendo Órgão Especial assentou a inconstitucionalidade de atos normativos de semelhante abrangência a daqueles impugnados nestes



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

autos, valendo transcrever aqui sua ementa:

**“AÇÃO DIRETA DE**  
**INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 111, de 25**  
 de julho de 2006, do Município de Santa Fé do Sul, que alterou a  
 redação anterior do Plano Diretor, impondo novas condições  
 para aprovação de projetos de parcelamento do solo –  
 Legislação que regulou matéria atinente ao direito urbanístico,  
 acerca da qual compete apenas à União, aos Estados e ao  
 Distrito Federal legislar, na forma estabelecida no artigo 24,  
 inciso I, da Carta Magna – Eventual suplementação da norma  
 federal pelo Município, com esteio no art. 30, incisos I e II, da CF,  
 que deveria ficar restrita às questões de manifesto interesse  
 local, sem estender-se em regras gerais, afetas apenas à  
 competência legislativa da União – Tema, ademais, que já havia  
 sido inteiramente regulado na Lei Federal nº 6.766/79, impedindo  
 a edição de ato normativo em sentido contrário pelo ente público  
 local – Invasão de competência legislativa de outros entes  
 federados pelo Município que restou, portanto, evidenciada – Ato  
 normativo questionado que, ainda, impôs a doação de percentual  
 do loteamento ao Município, como condição à aprovação do  
 projeto, exigência não contida no art. 4º, inciso I, da Lei Federal  
 nº 6.766/79, criando espécie anômala de desapropriação, não  
 prevista no ordenamento jurídico pátrio, em desconsideração ao  
 direito de propriedade – Inexistência, também, de pertinência  
 entre a exigência legal contestada e o interesse público  
 envolvido (ordenação do espaço urbano), pois a obrigação de  
 “doação” de percentual da área dos loteamentos ao Município  
 não importa em benefícios aos moradores locais, o que  
 evidencia, igualmente, violação aos princípios que devem reger a  
 atuação da Administração, insculpidos no art. 111 da Carta  
 Estadual, especialmente os da legalidade, razoabilidade,



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

finalidade e interesse público – Áreas recebidas pelo Município em razão da legislação ora questionada que foram objeto de dezenas de alienações públicas, desde a vigência do ato normativo, no ano de 2006, em negócios que atingiram valor substancial e envolveram terceiros de boa-fé, não se mostrando razoável e nem recomendando a desconstituição dessas transações – Presença, destarte, de razões de segurança jurídica na espécie que recomenda a modulação dos efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade, a partir da concessão da medida liminar nestes autos, por aplicação da regra contida no art. 27 da Lei Federal nº 9868/99 – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação dos efeitos” (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0128604-28.2013.8.26.0000, relator Desembargador PAULO DIMAS MASCARETTI, j. 14/05/2014).

Em suma, restou mesmo evidenciada a alardeada inconstitucionalidade dos dispositivos legais municipais objeto da demanda em causa, por violação aos artigos 1º, 111, 144 e 180, II, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Tem lugar, no entanto, a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade do ato normativo questionado, na forma do art. 27 da Lei Federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

A propósito, anotam Gilmar Ferreira Mendes e Ives Gandra da Silva Martins, precisamente, que:

“... a técnica da modulação dos efeitos temporais da decisão, prevista no artigo 27 da Lei Federal nº 9.868/99, qualifica-se como exceção ao princípio da nulidade da lei inconstitucional - segundo o qual a exclusão do ato normativo



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

contrário à Constituição do cenário jurídico deve retroagir até a data de sua entrada em vigor -, e, em razão disso, demanda, para sua correta aplicação, além da observância dos pressupostos legalmente exigidos (razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social), um juízo de ponderação, à luz do postulado da proporcionalidade, *'entre os interesses afetados pela lei inconstitucional e aqueles que seriam eventualmente sacrificados em conseqüência da declaração de inconstitucionalidade'* (v. “Controle Concentrado de Constitucionalidade: Comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999”, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 27).

No caso vertente, a retroação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos objurgados nos autos, a partir do início de sua vigência, há quase dezessete anos, ou ao menos doze anos da última alteração legislativa relevante que lhe foi imposta, acabaria por atingir parcelamentos do solo aprovados sob tal regra legal e há muito consolidados, cuja recomposição ao *status quo ante* ou reconfiguração para adequação à normatização pertinente mostrar-se-ia extremamente difícil, quando não impossível; deve-se, então, reconhecer a presença de razões de segurança jurídica na espécie, de molde a recomendar que a eficácia da declaração de inconstitucionalidade ora pronunciada dê-se apenas a partir da concessão da medida liminar nestes autos, ficando preservada a validade dos atos administrativos anteriormente praticados com esteio naquela legislação, assim entendidos aqueles loteamentos cujos projetos já tenham sido aprovados pela Administração Municipal, estando devidamente regularizados e implantados.



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

Ante o exposto, julga-se procedente a presente ação, para o fim de declarar a inconstitucionalidade do artigo 33, §§ 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º e 10º, da Lei nº 3.525, de 18 de março de 1998, do Município de Indaiatuba, com a modulação dos efeitos dessa declaração, prejudicado o exame do agravo interno interposto pelo Prefeito de Indaiatuba, com vistas à revogação da liminar concedida.

***PAULO DIMAS MASCARETTI***  
Relator