



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 163/2023

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre **Vereador Fabio Simoa Mendes do Carmo Leite**, que “*Regulamenta em âmbito municipal a Lei Federal nº 13.465/2017 para autorizar a aprovação de Projetos de Condomínio de Lotes no Município de Sorocaba*”.

Em linhas gerais, a proposição pretende incrementar regras de **ordenamento urbano**, com foco na aprovação de condomínio de lotes, matéria essa da competência do Município, nos termos do disposto no art. 30, inciso VIII da **Constituição Federal**, art. 180 e 181 da **Constituição Estadual**, bem como art. 33, incisos I, e XIV da **Lei Orgânica Municipal**, *in verbis*:

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”

Constituição Estadual

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, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

III - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;
IV - a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública;

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

VI - a restrição à utilização de áreas de riscos geológicos;

Artigo 181 - Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

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.*

§2º - *Os Municípios observarão, quando for o caso, os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual, prevalecendo, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias.*

§3º - *Os Municípios estabelecerão, observadas as diretrizes fixadas para as regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, critérios para regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares*

Lei Orgânica Municipal

“Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito:

(...)

XIV – ordenamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.”

O mestre Hely Lopes Meirelles conceitua ordenamento urbano da seguinte forma:

*“O **ordenamento urbano** é a disciplina da cidade e suas atividades através da regulamentação edilícia, que rege desde a delimitação da urbe, seu traçado, o uso e ocupação do solo, o zoneamento, o **loteamento**, o controle das construções, até a estética urbana. Tudo, enfim, que afetar a comunidade urbana sujeita-se à regulamentação edilícia, para assegurar o bem-estar da população local ¹.” (g.n.)*

Todavia, em que pese a matéria ser da competência municipal, as disposições da proposição invadem a esfera destinada a gestão municipal, conhecida como **Reserva da Administração**, consistente nas matérias que são da alçada privativa do **Chefe do Poder Executivo**, imunes às intervenções do Poder Legislativo, conforme determina o art. 61, incisos II, III e VIII da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

“Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

III- iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;”

¹ Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, p. 542.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

No caso em tela, é forçoso concluir que a **aprovação de projetos de Condomínio de Lotes** é matéria inserida na **Reserva da Administração**, haja vista que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo, analisando dados técnicos fornecidos pelos seus órgãos competentes, decidir pela conveniência e oportunidade da instalação no Município de novos empreendimentos dessa natureza.

O ilustre jurista **José Afonso da Silva** leciona que o **Poder Executivo é “o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de lei, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa”²**, exatamente como ocorre no presente caso, daí o reconhecimento da inconstitucionalidade da proposição por ofensa ao **Princípio da Separação entre os Poderes**.

A corroborar com o nosso entendimento, destacamos as seguintes decisões proferidas pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Tendo por objeto a Lei nº 1.918/21 e a Lei nº 1.925/21, do Município Estância Hidromineral de Monte Alegre do Sul, suspendendo, pelo período de 02 anos, os processos administrativos municipais que versem sobre a aprovação de loteamentos. Separação dos poderes. Inconstitucionalidade. Normas, embora estabeleçam prescrição negativa, acabam por impedir, ainda que por prazo delimitado, a prática de expedientes procedimentais voltados à aprovação de loteamentos na Municipalidade, matéria típica de gestão administrativa. A aprovação de loteamentos é encargo diretamente relacionado a órgão do Poder Executivo, como se verifica do Plano Diretor local (art. 103, VII, da Lei nº 1.896/20). Não pode o Legislativo, a pretexto de solucionar problemática de ordem urbanística, obstar – por meio de ato normativo – atribuição inerente ao Executivo. Desrespeito ao princípio constitucional da ‘reserva de administração’ e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Procedente a ação. (ADI 2299211-59.2021.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Especial; Julgamento: 15/06/2022; Data de Registro: 20/06/2022 -grifamos)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 4º, 15-A, 16 e 22-A da Lei n. 1.585, de 16 de abril de 2020, resultantes da Emenda Aditiva n. 01/2020 ao Projeto de Lei Complementar n. 1.736/2019, do Município de Onda Verde. Lei que condiciona a aprovação de projeto de loteamento urbano à edição de lei formal. (...) **USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO**. Legislador que, ao exigir a edição de lei formal para a aprovação de projeto de loteamento urbano, invadiu a esfera destinada à gestão municipal, a chamada reserva da administração. Situação que deve*

² “Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional”, RT, 1964, pag. 116.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º e 47, inciso II da Constituição Estadual. VÍCIO FORMAL DO PROCESSO LEGISLATIVO. Ocorrência. Inobservada a necessária participação popular no processo de planejamento urbanístico. Vício insanável. Violação ao artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente. (ADI 2087610-74.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Especial; Julgamento: 10/02/2021; Data de Registro: 16/02/2021-grifamos)

Impende, ainda, frisar que a inconstitucionalidade também se manifesta pela desobediência à garantia de participação comunitária no processo legislativo, delineada no comando do inciso II do art. 180 da Constituição Estadual e que decorre do inciso XII do art. 29 da Constituição Federal, *in verbis*.

Constituição Estadual

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

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

Constituição Federal

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Ocorre que **a participação da população** durante o processo legislativo é condição de legitimidade das leis urbanísticas em geral. Trata-se de exigência constitucional reconhecida do caráter coletivo intrínseco à matéria tratada nessas leis, que tentam **conciliar interesses diversos em busca do estabelecimento da melhor utilização possível dos espaços urbanos**.

Nesse sentido, destacamos as seguintes decisões proferidas pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo:



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

“(...) 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”

(TJSP, ADI 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, m.v., 05-05-2010).

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Complementar Municipal n. 373/2007, de Catanduva - Legislação, de iniciativa parlamentar, que altera tabela relativa a regras de zoneamento na cidade - Impossibilidade - **Planejamento urbano** - Uso e ocupação do solo - Inobservância de disposições constitucionais – **Ausente participação da comunidade, bem como prévio estudo técnico que indicasse os benefícios e eventuais prejuízos com a aplicação da medida** - Afronta, outrossim, ao princípio da separação dos Poderes - Matéria de cunho eminentemente administrativo - Ademais, lei dispôs sobre situação concreta, concernente à organização administrativa - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da norma”*

(TJSP, ADI 157.903-0/2-00, Órgão Especial, Rel. Des. Maurício Ferreira Leite, v.u., 20-08-2008

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Demanda tendo por objeto a Lei nº 3.549, de 25 de junho de 2001, de Americana, autorizando o Poder Executivo a **regularizar e aprovar o Plano de Loteamento Residencial Fechado** denominado 'Riviera Tamborlin'. Por arrastamento, o Decreto nº 5.427, de 07 de fevereiro de 2002, do Prefeito Municipal, que aprova o projeto do referido loteamento, com outorga de permissão de uso das áreas públicas que menciona. [...] 2. Vício formal. **Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas.** A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. **Inconstitucional o ato normativo carente desse requisito de regularidade.** [...] Procedente a ação na parte conhecida, com modulação.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2021265-34.2017.8.26.0000; Relator (a): Des. Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/11/2017; Data de Registro: 09/11/2017; g.n.).

Aliás, insta salientar que o próprio **Plano Diretor do Município** (Lei nº 11.022 de 2014)³, em seu art. 144, também estabelece a necessidade da realização de audiência pública antes de qualquer alteração de seus dispositivos, sendo certo que a presente proposição trata de matéria intimamente ligada às normas dispostas no

³ “Art. 144. Qualquer alteração aos dispositivos desta Lei deverá ser precedida de audiência pública e sua aprovação dependerá do voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal”.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Plano Diretor, aplicando-se ao caso a exigência de tal requisito, sob pena de constatação de vício insanável de inconstitucionalidade.

Registre-se, ainda, que no caso de eventual aprovação da proposição em análise, diversos dispositivos contém o termo “Lei xxxxx”, que devem ser suprimidos, haja vista não estarem de acordo com a melhor técnica legislativa, são eles: art. 1º, art. 3º, caput e incisos II e III e art. 5º.

Além disso, outros dispositivos fazem menção à “Lei Complementar”, porém o caso em tela trata de “Lei ordinária”, razão pela qual devem ser corrigidos tais termos nos seguintes dispositivos: Art. 2º, II, Art. 10, VI, art. 15 e art. 16, I do PL.

Por sua vez, observamos que o inciso VI do art. 4º menciona em especial a Lei Complementar nº 30, de 24 de junho de 2007, como legislação aplicável, devendo haver uma correção de data ou número, haja vista não existir tal numeração na legislação municipal, nem tampouco na estadual.

Diante desta inafastável ilação, o presente projeto de lei **padece de inconstitucionalidade e ilegalidade**, na medida em que interfere em matéria restrita a **Reserva da Administração** (art. 61, II, III e VIII da LOM), resultando em violação ao **Princípio da Separação entre os Poderes** (art. 2º da CF, art. 5º da CE e art. 6º da LOM), bem como contraria o art. 144 do Plano Diretor (Lei Municipal 11.022, de 2014) e art. 180, inciso II da Constituição Estadual, tendo em vista a ausência de efetiva participação da comunidade no processo legislativo.

É o parecer.

Sorocaba, 16 de junho de 2023.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa