

Nº de ordem do processo na sessão de julgamento Não informado

Registro: 2021.0000221254

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2049181-38.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BAURU e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BAURU.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), TORRES DE CARVALHO, VICO MAÑAS, ARTUR MARQUES, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA E MOREIRA VIEGAS.

São Paulo, 24 de março de 2021.

COSTABILE E SOLIMENE
RELATOR

Assinatura Eletrônica

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Bauru

Nº 2049181-38.2020.8.26.0000

Autor: O Procurador Geral de Justiça

Interessados: Prefeitura e Câmara Municipal de Bauru

Voto nº 51.483

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação da Lei nº 7.027, de 21.12.2017, do Município de Bauru, “que dispõe sobre a transformação de vias públicas em corredores comerciais, de serviços e comercial e de serviços, para alterar a tabela do art. 3º e acrescentar novos corredores comerciais e de serviços e dá outras providências” (verbis).

Restrições urbanísticas de cunho convencional. Patente interesse comunitário, preservado por textos constitucionais.

Processo legislativo. Violação. Imperiosa transparência em todas as fases da tramitação. Violação do art. 180, I, II e V da Constituição do Estado de São Paulo e dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal, ora incidentes em razão do art. 144, novamente da Constituição do Estado de São Paulo. Direito dos administrados e dever dos poderes públicos.

Ofensa ao princípio da plena participação popular. Projeto do Poder Executivo enviado à Câmara Municipal para modificar ocupação do solo no perímetro urbano. Prefeitura que afirma participação popular, circunstância, contudo, verificada apenas na fase antecedente ao encaminhamento do projeto à Edilidade. Prefeitura que sustenta a desnecessidade de audiências públicas enquanto o projeto já tramitava na Casa de Leis, por conta de que o mesmo foi aprovado sem alterações, tal como enviado pelo Executivo ao Poder Legislativo. Argumento inconvincente. Prova documental que revela a existência de justificadas resistências de parte de diferentes interessados, questionável a representatividade dos presentes nos encontros antecedentes, tomando em conta a densidade demográfica local. Tema de interesse geral, ausente prova da expressa concordância da ampla maioria dos alcançados pelas alterações urbanísticas propugnadas. Contexto que reforçou a ideia de imprescindibilidade de audiências públicas durante a tramitação do projeto na Câmara Municipal, o que realmente não aconteceu, de acordo com as informações de fl. 507, trazidas pela própria Prefeitura.

Câmara Municipal que é o proscênio apropriado para conferência do real interesse geral da comunidade. Normas constitucionais que

garantem a participação popular em todas as fases da discussão. Indicadores de que os debates populares antecedentes foram acompanhados por proporção numericamente não relevante da população.

Agravo ao princípio da segurança jurídica. O parcelamento do solo das cidades, por meio da instalação de loteamentos, tem razão no preceito da função social da propriedade e remete à imprescindível aprovação antecedente pelo Poder Público municipal, que, dessa forma, também fica vinculado ao quanto deferido. Incidência do 'caput' do art. 5º da Const. Federal, bem como de seu inciso XXIII, concretizados no plano material pelos arts. 3º, 6º, 12, 18, 26, inciso VII, 37 e 38 da lei federal 6.766/79 e 1.277, par. único do Cód. Civil.

A expressa aprovação pelo Executivo local, com outorga da respectiva licença, que importa um pré-requisito do parcelamento ordenado do solo. Esse ato administrativo, então, é de ser interpretado como verdadeira estipulação em face de terceiro (sendo loteador e adquirentes diretamente contratantes e terceiro vinculado por adesão, a administração), a obrigar o governo municipal não apenas na supervisão das limitações urbanísticas, como igualmente implica sua condição de garantidor do seu exato cumprimento, somente alteráveis uma vez preenchidos os standards constitucionais.

Inobservância, neste caso, dos predicados constitucionais do bem estar geral e das normas de qualidade de vida. A substancial alteração da ocupação do solo não só compromete a comunidade ao redor do perímetro modificado, como também abala a exata dimensão do direito de propriedade de todos os interessados, o que, somado à resistência destes, em relação à lei em comento, mais o questionamento da exata transparência, predicada pela Constituição Estadual, tudo fundamentadamente posto em xeque pelo Ministério Público, obstaram sobremaneira a constitucionalidade do texto.

Precedentes do colendo Órgão Especial.

Ação procedente.

**Cuida-se de ação direta de
inconstitucionalidade promovida pelo Procurador
Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face da**

Lei nº 7.027, de 21 de dezembro de 2017, do Município de Bauru, *que modifica a ocupação do solo em bairros da cidade de Bauru, instalando corredores comerciais e de serviços.*

Alega-se a violação dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal, ora incidentes por conta do art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, sem prejuízo de novas violações agora da própria Constituição do Estado de São Paulo, especificamente seu art. 180, incisos I, II e V.

Expressamente foi assinalado a fls. 7 e 8 que o “(...) Referido diploma legal resultou de processo legislativo que não primou pela observância de participação de entidades comunitárias no seu trâmite integral, consoante será explicitado”. Além disso, “(...) segundo certidão do 1º Oficial de Registro de

Imóveis, Títulos e Documentos, e Civil de Pessoas Jurídicas de Bauru, o loteamento 'Jardim Estoril III' tem restrições urbanísticas convencionais na cláusula 12. 1, a saber: 'No lote do presente contrato, não será construída mais de uma residência e respectivas edículas que se destinará exclusivamente à moradia de única família (residencial unifamiliar). É proibida, portanto, a construção para habilitação coletiva ou de prédio (condomínio horizontal) de qualquer tipo, por exemplos: comercial ou não-residencial, ou mesmo residencial (unifamiliar ou multifamiliar), etc. A residência não será usada, nem adaptada, em permitida, para fins comerciais, industriais ou quaisquer outros não residenciais, por forma a nunca se exercer nela comércio ou indústria de qualquer natureza, nem serem na mesma instalados colégios ou estabelecimentos de ensino, escritórios, hospital, clínicas, templos, cinema, teatro, hotel,

pensões, clubes, restaurantes, etc.' (...)". A Lei, prosseguiu o autor, *"(...) flexibiliza o tipo das edificações se cotejada com o registro do loteamento, permitindo desvio nas convenções urbanística estipuladas, violando o princípio da segurança jurídica" (verbis)*.

Além de muita documentação, o d. Procurador Geral arrolou precedentes do nosso colendo Órgão Especial e transcreveu outro do Superior Tribunal de Justiça.

A ação foi processada sem antecipação de tutela.

A Procuradoria Geral do Estado foi citada e permaneceu silente (cf. fl. 499).

A Prefeitura e a Câmara Municipal de Bauru responderam (fls. 502/510 e 881/882).

E, por fim, a d. Sub-procuradoria Geral de

Justiça opinou pela procedência, consoante longo parecer (fls. 988/1002).

É o relatório.

VOTO Nº 51.483

Respeitosamente, examinados os documentos trazidos à colação, temos que **a presente ação procede, aliás, na esteira dos precedentes deste mesmo colendo Órgão Especial, os quais, respeitosamente, também pedimos permissão para perfilhar.**

Aliás, alguns deles acerca da mesma cidade.

Segue o nosso exame quanto ao mérito.

- Especial regulação do processo legislativo atinente à 'vexata quaestio'.

Imprescindibilidade da participação

popular direta que, no presente caso, deveria acontecer inclusive com o projeto já protocolizado na Câmara Municipal.

Pese o quanto afirmado pela Prefeitura, temos que **não aconteceu** a participação popular **na exata extensão posta pela vontade do legislador**, ou seja, inclusive e especialmente **com audiências públicas no interior da Edilidade, com o projeto já tramitando na Câmara Municipal**, o que abriu severa discussão em relação à legitimação das alterações urbanísticas trazidas no bojo da sobredita lei. E aí, ressaltadas convicções n'outro sentido, encontramos a primeira violação da Constituição Estadual.

A norma que se pretende afirmar inconstitucional, qual seja, a lei municipal nº 7.027/2017, **altera substancialmente a natureza da**

ocupação urbanística de importante perímetro da cidade de Bauru, por nele instituir corredores comerciais e de serviços onde, antes, isso era expressamente defeso, aliás, tal como expressamente consignado no plano originário de loteamento aprovado pela Prefeitura, este devidamente depositado no registro imobiliário local e mesmo nos contratos-padrão subscritos pelos adquirentes e pelo instituidor do loteamento.

Não se olvida que as cidades crescem e se modificam com o passar do tempo, todavia, a busca de modificação do originariamente previsto deve respeitar nosso direito positivo. Esse processo histórico-geográfico-econômico, para a hipótese de o administrador pretender promover alterações substanciais, há de exibir a mais ampla e

incontroversa participação popular. A propósito, **em todas as fases da discussão e aprovação, destacadamente também quando o respectivo projeto aporta à Câmara Municipal**, cenário apropriado para o ápice e finalização das discussões.

Entretanto, a própria Prefeitura **expressamente admitiu a fl. 507** que não houve audiência pública na Câmara, lembrando que o projeto em comento teve sua iniciativa partida do próprio Poder Executivo, ou seja, ele o grande interessado e obviamente investido de todas as condições para arregimentar a população para tal mister, assim cumprindo a expressa vontade do constituinte.

O assunto em questão é especialmente regulado. Estamos diante de um processo legislativo

diferenciado. No que toca ao respectivo processo legislativo, há de imperar a mais ampla participação popular, como assim já predicou este colendo Órgão Especial, na sessão de 23.4.2014, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0168001-94.2013.8.26.0000, relatoria do e. Des. FERREIRA RODRIGUES:

“(...) O art. 180, II, da Constituição do Estado prevê que no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão ‘a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes’ (inciso II). E o art. 191 da Constituição do Estado diz

'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' (...) Como dito na inicial desta ação 'Os dispositivos constitucionais parâmetros do controle de constitucionalidade da lei municipal em foco nesta sede asseguram a participação da população em todas as matérias atinentes ao desenvolvimento urbano e meio ambiente, inclusive nos anteprojetos e projetos de lei, e são reiteradamente prestigiados pela jurisprudência' (...) Nas

condições aqui examinadas, observados os precedentes do próprio Órgão Especial citados pelo Ministério Público, aos quais me reporto, não há como escapar à conclusão de que a lei em questão é incompatível com os dispositivos mencionados da Constituição do Estado”.

Naquela quadra, como agora, o e. Relator chamava atenção para a circunstância de que o “(...) ato normativo (...) atacado constitui inequívoca alteração do zoneamento, com transformação de ruas e quarteirões inteiros em corredores comerciais e de serviços (...)” (*verbis*). Ou seja, os argumentos de então continuam valendo e as hipóteses fáticas eram as mesmas.

Diversamente da interpretação feita pela Prefeitura (leia-se seu pronunciamento), vê-se que os textos constitucionais incidentes *já* *limitaram a*

*participação popular às fases antecedentes ao ingresso do projeto na respectiva Casa de Leis. E aquilo que não é limitado pela lei deve ser interpretado *ipsis literis*, confira-se na Const. de São Paulo:*

“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;

(...)

V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida” (verbis).

Ao nosso ver, equivocadamente, aludiu-se à necessidade de novas consultas populares, na medida em que o projeto examinado nas audiências antecedentes à protocolização na Câmara não sofreu modificações.

Irrelevante o ponto.

A razão de toda essa publicidade mais ampla revelou-se óbvia.

A propriedade é instituição nuclear do nosso sistema econômico.

É dotada de uma determinada **função**

social, o que implica dizer que o seu titular está garantido (*caput* do art. 5º da Const. Federal), inclusive contra a ação deletéria do próprio Estado, como também deve respeitar limites em relação a eventuais repercussões que o exercício daquele seu direito possa promover em relação aos vizinhos, nesse ponto considerando o conceito de *vizinhança* em seu sentido mais amplo (inciso XXIII).

De todo o modo, esse aqui é um espaço jurídico que se pode chamar de híbrido, pois nele há sinais do direito privado e do interesse coletivo (comunitário), até mesmo público.

Modificações relativas à forma de ocupação do solo repercutem profundamente na rotina das cidades e nos interesses dos seus moradores, razão pela qual a legislação determina seja

garantida participação popular qualificada na formulação dos textos que promovam os seus realinhamentos.

Sabidamente, qualquer alteração normativa pode abalar o exercício daquele direito, como afetar-lhe o valor (por conta do risco de especulação imobiliária), assim desgastando sobremaneira a concretização do trabalho de cada um dos seus respectivos titulares, quando desvaloriza a coisa, nisso evidenciado mais outro efeito nocivo do diploma legal, agora ao subverter os direitos de *uso, fruição e disponibilidade*.

Id quod plerumque accidit, corretores comerciais, onde antes só existiam moradias, transtornam as rotinas locais, diminuem o conforto e a segurança dos moradores e até podem comprometer a

avaliação em dinheiro do acervo dominial de seus respectivos titulares, sem olvidar muitas mais intercorrências.

Por conta dessas gravíssimas consequências é que o legislador elaborou um extenso e complicado sistema protetivo, de forma a legitimar, quando o caso, textos como aquele ora examinado.

Esse esquema normativo começa no bojo da Constituição Federal e das Constituições Estaduais, passando pelo Cód. Civil, pelo Estatuto das Cidades, chegando à Lei do Parcelamento do Solo Urbano (lei federal nº 6.766/79) e mesmo aos regulamentos que tratam não apenas das Delegações como das atuações do registrador público.

Nessa quadra pareceu oportuno repetir que o art. 144 da Constituição Estadual, denominado

“norma estadual de caráter remissivo”, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, no âmbito das diretas de inconstitucionalidade, **autoriza o julgador a se reportar às disposições constantes da própria Constituição Federal e sua regulamentação subsequente**, como, a propósito, exatamente assim já deliberou o colendo Supremo Tribunal Federal, ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal sob tal perspectiva. Confirmam-se os julgados do Excelso Pretório que, nos julgamentos de demandas de igual natureza autorizaram o emprego das regulações postas a partir da Carta Federal: Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08- 2010, DJe 06-09-2010; Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18- 10-2010, DJe 26-10-2010.

De sorte que, data vênia, não é estranho, no julgamento da causa em tela, considerar também normas que servem para tornar realidade material os preceitos constitucionais, tudo em defesa da hegemonia sistemática das Constituições.

E a partir daí a condensação desse entendimento em sede de repercussão geral, no **Tema 484**:

os Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.

A nosso ver, é também a hipótese.

Feito, então, o referido destaque e

retornando ao caso em tela, é igualmente oportuno lembrar que a ocupação urbanística é alvo também do quanto posto no art. 182 da Const. Federal, **comando aquele voltado para preservar o interesse comunitário** e que toma forma na expressão literal “*garantir o bem estar de seus habitantes*”, confira-se a seguir:

“Art. 182. 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. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara

Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

*§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
(...)”.*

Esse dispositivo mereceu regulação na forma da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o chamado “Estatuto da Cidade”. E exatamente *sobre a confluência entre a publicidade plena do processo legislativo, a supremacia do interesse comunitário e o texto do referido Estatuto*, é igualmente oportuno transcrever o escólio de HELY LOPES MEIRELLES,

invocado pelo e. Des. JOÃO CARLOS SALETTI, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2083726-47.2014.8.26.0000, na sessão deste Órgão Especial, de 25.3.2015, doutrina emprestada da obra “Direito Municipal Brasileiro” (Malheiros, 17ª ed./2014, 2ª tiragem, Coordenador Dalmo de Abreu Dallari):

“(...) Essa lei estabelece diretrizes gerais para a execução da política urbana, através de normas de ordem pública e interesse social, regulando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e, ainda, objetivando o equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único). Fixa como diretrizes gerais para o desenvolvimento das funções sociais da cidade (habitação, trabalho,

*circulação e recreação) e da propriedade urbana:
(...) No Capítulo II o Estatuto da Cidade indica
alguns dos instrumentos a serem utilizados no
desenvolvimento da política urbana: planos
nacionais, regionais e estaduais de ordenação do
território e de desenvolvimento econômico e
social; planejamento das regiões metropolitanas,
aglomerações urbanas e microrregiões.*

*Mais adiante, salienta, finalizando, que 'o art.
4º, VI, do Estatuto em exame prevê o Estudo
Prévio de Impacto Ambiental/EIA e o Estudo
Prévio de Impacto de Vizinhança/EIV como
instrumentos gerais da política urbana. Tais
instrumentos reger-se-ão pela legislação que
lhes é própria, observado o que dispõe o
Estatuto da Cidade (...) Os instrumentos que*

demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público Municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” (pág. 545/546).

’(...) Para garantir a gestão democrática da cidade, a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) prevê a utilização dos seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana nacionais, estaduais e municipais: debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; (...) p. 556/557.

'O Estatuto da Cidade consigna, finalmente, no que tange à gestão democrática, que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (art. 45)' (p. 556/557).

Após discorrer sobre o plano diretor, assinala o doutrinador que, enquanto esse 'é sempre uno e integral, os planos de urbanização ou de reurbanização geralmente são múltiplos e setoriais, pois visam a obras isoladas, ampliação de bairros (plano de expansão), formação de

novos núcleos urbanos (urbanização por loteamentos), renovação de áreas envelhecidas e tornadas impróprias para sua função (reurbanização) e quaisquer outros empreendimentos parciais, integrantes do plano geral.

'Estes procedimentos urbanísticos não se confundem com o plano diretor, pois, embora sigam suas diretrizes, passam a constituir atos autônomos e concretos de administração e, ainda que aprovados por lei, quando devam ser por decreto, se tornam passíveis de impugnação judicial se incidentes sobre a propriedade particular e lesivos de direito individual mesmo antes das medidas expropriatórias para ocupação do imóvel

atingido' (pág. 561/563).

Observados esses princípios norteadores do planejamento e da intervenção urbana modificativa do plano diretor, para dar nova configuração, vocação a bairros ou parte deles, e também nova utilidade às vias urbanas e aos prédios nelas edificadas, e atento aos dispositivos constitucionais invocados na propositura, tem-se por inafastável a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.178, de 05 de janeiro de 2012, do Município de Bauru, porquanto não observado o devido processo legislativo, e por ausente estudo prévio, planejamento técnico e efetiva participação da comunidade.

As mesmas exigências impostas à formação do

plano diretor e do zoneamento devem ser observadas na sua alteração, quando de igual se impõe a realização de estudos prévios ou planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas.

No caso, não há elementos demonstrativos de ter havido efetivo atendimento dessas exigências, sobretudo da participação da comunidade, o que leva a crer não tenha realmente sucedido. Portanto, descumprido esse passo do procedimento legislativo. Houve desrespeito, então, aos arts. 180, caput e inciso II, 181, caput e § 1º e 191, da Constituição Estadual, bem como, por força do art. 144 desse diploma, os princípios constitucionais

estabelecidos nos arts. 182, caput, e § 1º, e o art. 30 e inciso VIII, da Constituição Federal (...)”.

O caso em tela é muito semelhante àquele anterior, bem que, especificamente neste, a Administração ainda correu a realizar consultas populares, **todavia, o fez apenas na fase antecedente, não, porém, depois que o projeto aportou à Câmara.** A respeito, não nos passou despercebido o rol de atas subscritas por gestores municipais, nas quais reportaram o envolvimento de poucas dezenas de pessoas no trato da presente proposta de alteração urbanística. Igualmente antevimos ali alguma resistência partida de vários dentre os presentes, inclusive com impugnações sobre a transparência insuficiente do processo e a pouca, quase nenhuma,

representatividade dos envolvidos, considerando as dimensões territoriais e a demografia da cidade de Bauru, especialmente o número de afetados pela lei em discussão.

Consoante posto no sítio eletrônico da Prefeitura de Bauru, a área do município se estende por cerca de 673,488 quilômetros quadrados e dispõe de uma população de 364.562 habitantes (SP: 18º - IBGE 2014), com densidade demográfica de 541,3 hab./quilômetro quadrado.

Todavia, levando em conta os números absolutos acima referidos, **as tais audiências públicas precedentes jamais alcançaram números expressivos, sequer razoáveis, nem identificaram objetivamente se todos ali eram diretamente interessados, vinculados à região afetada, a ponto de se poder**

concluir que a consulta popular fora demograficamente satisfatória. Não é o caso, confira-se, dentre outros, os documentos de fls. 266/267, 271/272 e 317.

Esses lapsos só reforçaram a ideia da imprescindibilidade de também se levar o debate popular para o interior da Câmara Municipal. Absolutamente relevante, pois, buscar reforço nas letras do Des. ARTUR MARQUES: *“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 ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os*

interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta” (ADI nº 994.09.224728-0, na sessão deste Órgão Especial realizada em 05.05.2010).

Então, seja por conta dos documentos, seja por conta dos argumentos, o autor tem razão.

O pressuposto de validade da norma que modifica o espaço urbano é a sua incontroversa legitimação, **que não é meramente formal, mas essencialmente material**, sendo do administrador o ônus da prova de que preenchido aquele requisito.

- Vinculação do município às restrições urbanísticas convencionais. Ato jurídico perfeito. Garantia do bem estar e qualidade de vida.

Existe um modelo regulatório das cidades,

cujo padrão é vinculante e geral, para elevar a qualidade de vida da população e permitir o melhor aproveitamento dos equipamentos públicos. Seus critérios são uniformes tomando como base os dispositivos da Constituição Federal (art. 182) e da Constituição de São Paulo (arts. 144 e 180), sem olvidar a sintonia fina a partir da complementação material encontrável nos arts. 3º, 6º, 12, 18, 26, inciso VII, 37, 38 e 40 da lei 6.766/79.

Nesses termos, então, não se há falar em loteamento regular sem o respectivo processo de aprovação pela administração municipal correspondente.

Ou seja, as Prefeituras participam diretamente do desenho das cidades, de sorte que novos bairros não se instalarão sem a sua expressa

licença, ficando, instituidores e adquirentes vinculados aos termos do planejamento originário, cuja conferência é, por sinal, garantida a partir do depósito do plano no respectivo Registro Imobiliário, a todos acessível.

Não se pode dizer que o projeto de parcelamento seja instituído *in rebus*. A municipalidade não dispõe do arbítrio de cancelar, revogar ou ignorar as limitações urbanísticas. Sua atualização é possível, contudo, desde que respeitados os correspondentes *standards* constitucionais, permeados sempre do mais amplo envolvimento popular na sua formulação e preservados os interesses dos administrados e demais afetados.

Observo que, no presente caso, de acordo com a prova dos autos, este parcelamento foi

concebido para fins estritamente residenciais (fls. 43 e 55, item 12.1). Todavia, pretendeu a lei em discussão autorizar a criação de corredores comerciais que, evidentemente, são contrários ao quanto originariamente estabelecido, como já explicado porque provocarão transformações substanciais na forma de ocupação do solo, **olvidando-se de restrições urbanísticas convencionais que foram estipuladas ainda no nascedouro do plano.**

Data vênia, não pode o poder público se desvincular quando bem lhe aprouver.

Sobre esse modelo de limitações, o e. Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de predicar que *“(...) As restrições urbanístico-ambientais, ao denotarem, a um só tempo, interesse público e interesse privado, atrelados simbioticamente, incorporam uma*

natureza 'propter rem' no que se refere à sua relação com o imóvel e aos seus efeitos sobre os não-contratantes, uma verdadeira estipulação em favor de terceiros (individual e coletivamente falando), sem que os proprietários-sucessores e o próprio empreendedor imobiliário original percam o poder e a legitimidade de fazer respeitá-las. Nelas, a sábia e prudente voz contratual do passado é preservada, em genuíno consenso intergeracional que antecipa os valores urbanístico-ambientais do presente e veicula as expectativas imaginadas das gerações vindouras" (REsp 302.906/SP, rel. Ministro HERMANN BENJAMIN, DJe 1º.12.2010).

Feitos esses esclarecimentos, de rigor dizer que **a prefeitura não é parte estranha ao loteamento, muito menos se acha imune às suas implicações,** porque exerceu o seu mister legal ao outorgar a

licença e, desse modo, funciona como *efetivo garantidor do projeto originário*.

A relação volitiva existente entre os respectivos compradores dos lotes e o instituidor do parcelamento, repito, no seu devido tempo, somente se concretizou porque o parcelamento *estava conforme a lei* e assim o declarou o poder público.

Desde então, e assim estamos convencidos, a administração incorporou a relação, até porque o seu objeto também lhe diz respeito. E assim se fez interação interpessoal dotada dos exatos contornos de verdadeiro *ato jurídico perfeito* (art. 5º, XXXVI da Const. Federal).

Concluindo, pois, temos como absolutamente questionável a edição de norma legal municipal superveniente, em matéria, aliás, que é

tratada com o rigor descrito à exaustão nestes autos, sendo que foram olvidadas formalidades constitucionais e restaram descartados compromissos escriturados em Registro Imobiliário, diploma normativo aquele patrocinado com efeitos dissuasórios e cujo patrocínio não só fez vistas grossas tanto ao tabu da irretroatividade, como também ao dogma da segurança jurídica.

Respeitosamente, ante todo o exposto, propomos ao colendo Órgão Especial que julgue procedente a presente ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.027, de 21 de dezembro de 2017, do Município de Bauru.

COSTABILE E SOLIMENE, relator