



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Processo: PLL nº 040/2025

Tema: Institui o Programa “Lote Urbanizado” no Município de Jacareí, destinado à promoção do acesso à moradia digna para famílias de baixa renda, e dá outras providências

Autoria: Vereador Valmir do Parque Meia Lua

PARECER Nº 146.1/2025/SAJ/JACC

Ementa: Projeto de lei de iniciativa Parlamentar. Inconstitucionalidade parcial (somente art. 4º). Iniciativa Parlamentar já declarada constitucional, exceto o art. 4º. Precedentes do Tribunal de Justiça. Adequação mediante exclusão do art. 4º. Realização de Estudos Técnicos. Realização de audiências públicas para participação popular. Possibilidade com ressalvas.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador *Valmir do Parque Meia Lua*, pelo qual pretende instituir o programa “lote urbanizado”, conforme melhor exposto em sua proposta.

2. Em síntese, o autor esclarece que o programa em questão foi implementado com sucesso no estado do Mato Grosso do Sul, conforme Lei Estadual nº 4.888/2016 e que a experiência exitosa poderá contribuir de forma concreta para a redução do déficit habitacional no município.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. Os assuntos abarcados pelo presente projeto (política pública de assistência social no âmbito habitacional, atribuições das secretarias ou equivalentes), não encontram restrições na repartição de competências entre os entes federados, cabendo ao Município legislar sobre tais temas desde que não contrarie as normas federais (tal como a Lei nº 13.465/2017¹), estaduais e também municipais.

2. Assim, embora caiba ao Município tratar dos temas anteriormente especificados, há de se identificar **quem** é autorizado a iniciar o processo legislativo sobre a matéria.

3. O artigo 40 da Lei Orgânica do Município (LOM), que estabelece as matérias de **competência exclusiva do Prefeito**, impede o válido prosseguimento deste projeto em sua integralidade.

4. Isso porque, parte de seu conteúdo (art. 4º, somente) esbarra na Lei Orgânica Municipal:

Artigo 40 - São de iniciativa **exclusiva** do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, **estruturação** e atribuições das Secretarias ou departamentos equivalentes e **órgãos da Administração Pública**; (grifo nosso)

5. Como se vê, a LOM estabelece determinadas matérias que somente o Prefeito poderia iniciar, tal como o quanto previsto pelo art. 4º do projeto, que

¹ Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

atribui funções a Fundação Pró Lar, o que não seria possível a projeto de lei iniciado por Vereadores.

6. No entanto, o projeto não está inteiramente comprometido, bastando, quanto ao texto legal, que o proponente, via EMENDA ou SUBSTITUTIVO, retire o conteúdo do art. 4º em sua integralidade.

7. No mais, para que o projeto prossiga de modo válido, é imprescindível que seja observado o disposto pelo art. 30, VIII, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, **adequado** ordenamento territorial, mediante **planejamento** e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

8. Nessa perspectiva não há – até o momento – qualquer **estudo** (Ex. Estudos de Impacto Socioeconômico ou de Impacto Ambiental) ou **embasamento técnico** que dê o necessário suporte ao projeto, conforme determina a Constituição Federal, que exige que o ordenamento territorial seja adequado e mediante planejamento.

9. Deste modo, deverão ser realizados os estudos necessários, que inclusive poderão ocorrer por intermédio das Comissões Permanentes de **a) Obras, Serviços Públicos e Urbanismo, b) Defesa do Meio Ambiente e dos Direitos dos Animais e c) Saúde e Assistência Social**, conforme art. 39 e seguintes do Regimento Interno.

10. Na mesma linha, após eventuais estudos ou embasamentos técnicos, a propositura deverá ser submetida a efetiva **participação popular** conforme impõe a Constituição Federal:



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a **participação da sociedade nos processos de formulação**, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

II - **participação da população**, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

11. As mesmas Comissões Permanentes citadas no item 9 deste parecer, poderão convocar as audiências públicas necessárias, conforme art. 39, § 5º, do Regimento Interno.

12. Inclusive, sobre as premissas aqui anotadas (constitucionalidade da propositura do tema por Vereador e imprescindibilidade de estudos técnicos e



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

participação popular), e sobre o mesmo tema do projeto (lote urbanizado), recentíssima decisão do Tribunal de Justiça:

Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, que "Dispõe sobre instituição, no Município de Tietê, do **Programa Lote Urbanizado**, voltado a promover, custear e implantar lotes urbanizados para atendimento do direito de moradia." - Alegação de que o processo legislativo não observou o princípio da **participação popular** na elaboração de norma urbanística e de que a lei também afronta o princípio da separação dos poderes, já que interfere na gestão do Poder Executivo sobre programas habitacionais e trata da prática de atos de administração, o que implica ofensa aos artigos 5º, 47, II e XIV, 144 e 180, inc. II, da Constituição do Estado. - Vício formal - **A instituição de política pública de assistência social, no âmbito habitacional, visando à concretização do direito de moradia, por lei de iniciativa parlamentar, não traduz, em si, usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo**, por a matéria não se enquadrar entre as enumeradas no artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. No entanto, no caso concreto, há vício de iniciativa, no que concerne ao artigo 2º, II, da lei impugnada, porque a instituição de fundo de qualquer natureza, assim como sua organização e gestão, se inserem no campo da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme a inteligência dos artigos 174, III, § 4º, 1, e 176, IX, da Constituição do Estado, e a jurisprudência pacífica do C. Órgão Especial. - Vício formal - **Lei de natureza urbanística - Inobservância à exigência de participação popular direta no processo legislativo - Infração ao artigo 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo**, segundo o qual, "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



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

concernentes", bem como aos artigos 144 e 191 da mesma Carta - Entendimento pacífico do C. Órgão Especial, no sentido de que **as leis que versam sobre matéria urbanística devem ser precedidas de estudos técnicos e audiências públicas, garantida a participação da população e de entidades comunitárias.** - Vício formal - Inobservância, pelo legislador, do artigo 232, I, da Constituição do Estado, que decorre das regras dos artigos 193, parágrafo único, e 204, II, da Constituição Federal, e determina a participação da comunidade na organização, elaboração, execução e acompanhamento de programas e projetos na área de promoção social - Precedente do C. Órgão Especial. - Vício material - Os artigos 3º, § 2º, e 4º, I da Lei nº 3.883/2022 de Tietê invadem a órbita de gestão do Poder Executivo, ao determinarem o estabelecimento de "ajustes" com concessionárias de serviço público e a realização de parcerias pela Administração - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Não cabe ao Poder Legislativo editar "normas autorizativas" de políticas públicas, porque o Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração - Precedentes do Órgão Especial. - Pedido julgado procedente, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, do Município de Tietê.. (TJSP. Órgão Especial. ADI 2088154-23.2024.8.26.0000, Rel. Des. Silvia Rocha. **Julgada em 29.01.2025**)

13. Assim, devido aos vícios acima apontados, que POSSUEM meios de serem corrigidos no âmbito do Poder Legislativo, a proposta somente poderá prosseguir validamente se:

- a) o projeto for EMENDADO ou alterado via SUBSTITUTIVO para excluir integralmente o art. 4º;
- b) forem realizados estudos técnicos na forma do art. 30, VIII, da Constituição Federal, observadas as recomendações contidas nos item 9 deste parecer;



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

c) for promovida a participação popular (ex. Audiências Públicas), observado o disposto nos itens 10 e 11 deste parecer;

III. CONCLUSÃO

1. Face ao exposto, concluímos que a presente propositura **reúne parcial condição de prosseguimento, se atendidos todos os itens especificados no item 13, letras A, B e C.**

2. Caso não sejam atendidos todos os itens, recomenda-se o arquivamento na forma regimental.

3. Acaso outro seja o entendimento, a propositura deverá ser submetida as Comissões de Constituição e Justiça, Finanças e Orçamento, Obras, Serviços Públicos e Urbanismo, Saúde e Assistência Social e Defesa do Meio Ambiente e Direito dos Animais.

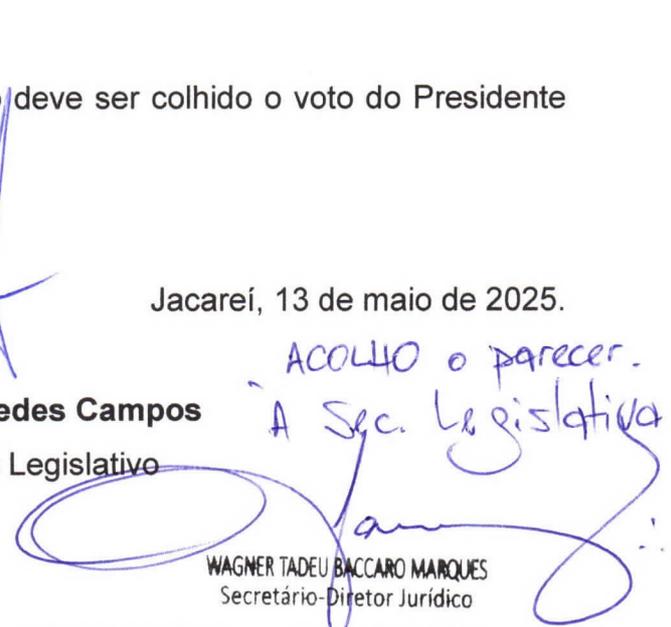
4. Se receber parecer favorável das referidas comissões e encaminhado ao Plenário, sujeitar-se-á a apenas um turno de discussão e votação e dependerá do voto favorável da maioria simples, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Câmara.

5. Neste tipo de proposição, **não** deve ser colhido o voto do Presidente do Legislativo, salvo se houver empate.

6. É o parecer.

Jacaréí, 13 de maio de 2025.

Jorge Alfredo Céspedes Campos
Consultor Jurídico Legislativo

ACOLHO o parecer.
A Sec. Legislativa.

WAGNER TADEU BACCARO MARQUES
Secretário-Diretor Jurídico



Registro: 2025.0000076350

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2088154-23.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TIETÊ (VLAMIR DE JESUS SANDEI), é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO A EXMA. SRA. DES^a. LUCIANA BRESCIANI.", de conformidade com o voto da Relatora, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, PAULO AYROSA, EUVALDO CHAIB, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES E MARCIA DALLA DÉA BARONE.

São Paulo, 29 de janeiro de 2025.

SILVIA ROCHA

RELATORA

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2088154-23.2024.8.26.0000
Autor: Prefeito do Município de Tietê
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Tietê
Voto nº 37187.



- Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, que “Dispõe sobre instituição, no Município de Tietê, do Programa Lote Urbanizado, voltado a promover, custear e implantar lotes urbanizados para atendimento do direito de moradia.” - Alegação de que o processo legislativo não observou o princípio da participação popular na elaboração de norma urbanística e de que a lei também afronta o princípio da separação dos poderes, já que interfere na gestão do Poder Executivo sobre programas habitacionais e trata da prática de atos de administração, o que implica ofensa aos artigos 5º, 47, II e XIV, 144 e 180, inc. II, da Constituição do Estado.

- Vício formal - A instituição de política pública de assistência social, no âmbito habitacional, visando à concretização do direito de moradia, por lei de iniciativa parlamentar, não traduz, em si, usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por a matéria não se enquadrar entre as enumeradas no artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. No entanto, no caso concreto, há vício de iniciativa, no que concerne ao artigo 2º, II, da lei impugnada, porque a instituição de fundo de qualquer natureza, assim como sua organização e gestão, se inserem no campo da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme a inteligência dos artigos 174, III, § 4º, 1, e 176, IX, da Constituição do Estado, e a jurisprudência pacífica do C. Órgão Especial.

- Vício formal - Lei de natureza urbanística - Inobservância à exigência de participação popular direta no processo legislativo - Infração ao artigo 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, segundo o qual, “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”, bem como aos artigos 144 e 191 da mesma Carta - Entendimento pacífico do C. Órgão Especial, no sentido de que as leis que versam sobre matéria urbanística devem ser precedidas de estudos técnicos e audiências públicas, garantida a participação da população e de entidades comunitárias.

- Vício formal - Inobservância, pelo legislador, do artigo 232, I, da Constituição do Estado, que decorre das regras dos artigos 193, parágrafo único, e 204, II, da Constituição Federal, e determina a participação da comunidade na organização, elaboração, execução e acompanhamento de programas e projetos na área de promoção social - Precedente do C. Órgão Especial.

- Vício material - Os artigos 3º, § 2º, e 4º, I da Lei nº 3.883/2022 de Tietê invadem a órbita de gestão do Poder Executivo, ao



determinarem o estabelecimento de “ajustes” com concessionárias de serviço público e a realização de parcerias pela Administração - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Não cabe ao Poder Legislativo editar “normas autorizativas” de políticas públicas, porque o Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração - Precedentes do Órgão Especial.

- Pedido julgado procedente, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, do Município de Tietê.

Trata-se de ação proposta pelo Prefeito Municipal de Tietê, pretendendo obter declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, daquele Município, que “Dispõe sobre instituição, no Município de Tietê, do Programa Lote Urbanizado, voltado a promover, custear e implantar lotes urbanizados para atendimento do direito de moradia.” (fls. 30/31).

O autor sustenta que: a) o ato normativo, de iniciativa parlamentar, é formalmente inconstitucional, por violar os artigos 5º, 47, inc. II e XIV, 144 e 180, inc. II, da Constituição Estadual, configurando interferência indevida na iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ofensa ao princípio da separação dos poderes e, ainda, instituição de normativa urbanística sem prévia participação popular, discussão e planejamento; b) a norma contraria a gestão do Poder Executivo sobre programas habitacionais e pretende, até mesmo, “regrar o tratamento de relação as suas fontes de custeio (artigo 2º), condições de execução e legitimados para sua promoção (artigo 4º)” (*sic*, fl. 2); c) a lei questionada passou a tratar da origem de recursos para a implantação do programa urbanístico, forma de aprovação de lotes urbanizados, espécies de ajustes e requisitos para consecução de programa de lotes urbanizados para atender o direito de moradia de baixa renda, negando vigência a dispositivos da Constituição Federal que são aplicáveis por extensão aos Estados e Municípios; d) há invasão do Poder Legislativo em competência privativa do Chefe do Executivo local, pois a deliberação sobre a implantação do programa de urbanização de lotes de moradia a famílias de baixa renda, residentes no Município de Tietê, retrata atuação administrativa,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



que decorre de escolha política ou de atos de gestão e na qual é vedada a intromissão de qualquer outro Poder; e) o Poder Legislativo não providenciou a participação das entidades comunitárias no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, conforme o art. 180, inc. II, da Constituição Estadual.

Foi concedida tutela de urgência, para suspender a eficácia da lei impugnada, até o julgamento do mérito (fls. 39/41).

Em seguida, vieram aos autos informações da Câmara Municipal (fls. 52/56), alegando que: a) não há inconstitucionalidade em proposição legislativa de iniciativa parlamentar que institui programas ou campanhas sociais, notadamente nos casos em que não há nenhum regramento quanto às competências de órgãos administrativos ou o estabelecimento do modo de execução da lei municipal; b) a lei impugnada se limitou a criar programa social para assegurar o direito de moradia das pessoas de baixa renda, sem instituir nenhuma obrigatoriedade ao Poder Executivo quanto à execução de tal programa; c) não há vício de iniciativa, porque a matéria debatida nos autos é de iniciativa concorrente, nos termos estabelecidos pelos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual, e foi resguardada a prerrogativa de o Poder Executivo deliberar sobre a forma, metodologia e execução do programa municipal, preservando-se as competências constitucionais atribuídas a cada Poder; d) se aplica ao caso o Tema 917 de repercussão geral; e) o art. 180, II, da Constituição Estadual, determina a participação da população em todas as matérias atinentes ao desenvolvimento urbano, como as relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, mas este caso não trata de norma jurídica que preveja regras alusivas ao solo urbano e sim do estabelecimento de programa social voltado ao acesso à moradia digna, alçado a direito social expresso no artigo 6º da Constituição Federal.

A Procuradora-Geral do Estado foi citada, mas não



se manifestou (fl. 58).

A Procuradoria-Geral de Justiça pediu a conversão do julgamento em diligência, para que a Câmara Municipal de Tietê promovesse a juntada de cópia do processo legislativo, a fim de se avaliar a alegada ofensa ao artigo 180, II, da Constituição Estadual (fls. 63/64), mas o pedido foi indeferido, pela decisão de fl. 66, por não se verificar a necessidade da providência, tendo em vista que “a inicial da ação foi instruída com extrato do trâmite do processo legislativo (fls. 32/35), onde não consta nenhuma referência ao cumprimento do requisito de participação popular, exigido pelo mencionado dispositivo legal, e, além disso, nas informações prestadas pela Câmara Municipal (fls. 52/56), consta que a norma foi instituída “sem prévia participação popular, discussão e planejamento”, sob a consideração de que a medida seria desnecessária, por se tratar de estabelecimento de programa social expresso no artigo 6º da Constituição Federal, não de regra alusiva ao solo urbano (fl. 56, primeiro, segundo e terceiro parágrafos)”.

Em nova manifestação (fls. 72/77), a Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido, afirmando que: a) não agride a separação de poderes, em nenhuma de suas perspectivas, norma de iniciativa parlamentar que institua política pública, com preceitos abstratos e genéricos, diretrizes e definição de seus elementos essenciais, desde que não atinja o núcleo da reserva de Administração ou da reserva de iniciativa legislativa; b) o assunto não está na reserva de Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, afinando-se à concepção contida no Tema 917 de repercussão geral, à exceção da previsão de financiamento pelos recursos de fundo determinado (art. 2º, II), incompatível com a iniciativa legislativa reservada ao alcaide (art. 174, III, § 4º, 1, Constituição Estadual); c) a despeito de a ação não estar instruída com cópia do processo legislativo, admitida a ausência de participação popular (fl. 66), deve ser reconhecida a ofensa ao artigo 180, II, da Constituição Estadual, que dispõe sobre a necessidade de participação comunitária nos planos e projetos que lhes sejam concernentes e que toquem o estabelecimento de diretrizes e

normas relativas ao desenvolvimento urbano.

É o relatório.

A Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, do Município de Tietê, “Dispõe sobre instituição, no Município de Tietê, do Programa Lote Urbanizado, voltado a promover, custear e implantar lotes urbanizados para atendimento do direito de moradia.” (fls. 30/31), nos seguintes termos:

“Art. 1º - Fica autorizada a instituição, no âmbito da Política Municipal de Habitação, do Programa Lote Urbanizado, voltado a fomentar, promover, custear e implantar lotes urbanizados para atendimento do direito de moradia das famílias de baixa renda residentes no Município de Tietê.

Art. 2º - O Programa Lote Urbanizado será implementado e executado pela Secretaria Municipal competente, com recursos:

I - que lhe sejam destinados em dotação orçamentária própria;

II - do Fundo de Habitação de Interesse Social - FHIS;

III - a serem captados pelo Município, adequados à finalidade do programa;

IV - resultantes de convênios ou parcerias com entes públicos, estaduais e federais;

V - oriundos de entidades, nacionais ou internacionais, de fomento à habitação de interesse social.

Art. 3º - O Programa Lote Urbanizado será desenvolvido por meio da aprovação de loteamentos ou desmembramentos de interesse social.

§ 1º - A execução do Programa Lote Urbanizado se dará através da implantação de infraestrutura básica, compreendendo rede de água, rede de esgoto, rede de energia elétrica, sistema de drenagem de águas pluviais, construção de passeios, guias, sarjetas e pavimentação asfáltica.

§ 2º - Poderá o Município estabelecer ajustes com as concessionárias de serviço público para a inclusão do loteamento de interesse social selecionado nos seus programas específicos de implantação de infraestrutura.

Art. 4º - O Programa Lote Urbanizado destina-se à execução de loteamentos ou desmembramentos de interesse social promovidos:

I - pelo Município de Tietê, por meios próprios, mediante a celebração de convênios ou parcerias com entes públicos, estaduais, federais ou internacionais;

II - por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham por finalidade a viabilização do direito à moradia.

§ 1º - As redes de água, esgoto e energia elétrica domiciliar deverão compreender a existência de derivações para cada lote urbanizado.

§ 2º - Para a consecução do Programa Lote Urbanizado, poderá a Secretaria Municipal de Competente realizar chamamentos públicos com o objetivo de selecionar projetos de loteamento de interesse social.

§ 3º - No caso de loteamentos ou desmembramentos de interesse social promovidos por pessoa jurídica sem fins lucrativos conforme inciso II do caput deste artigo, deverá ser celebrado termo de responsabilidade pela:

I - indicação da demanda a ser atendida no âmbito do loteamento ou desmembramento de interesse social e do seu efetivo enquadramento nos critérios de caracterização de baixa renda;

II - implantação do loteamento ou desmembramento de interesse social em conformidade com o projeto aprovado pelo órgão competente;

III - prestação de assistência técnica às famílias para a construção das moradias nos lotes urbanizados, de acordo com a legislação municipal.



Art. 5º - Na execução do Programa Lote Urbanizado deverão ser observados os padrões urbanísticos e de infraestrutura definidos para loteamentos ou desmembramentos de interesse social.

Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação. (...).

De acordo com o autor, as normas impugnadas violam os seguintes dispositivos da Constituição Estadual:

“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)”

“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.”

“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;

(...)"

A Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, do Município de Tietê, cria política pública de assistência social, no âmbito habitacional, tendo como objetivo primordial o acesso à moradia para a população de baixa renda da cidade de Tietê.

O "Programa Lote Urbanizado", instituído pela referida lei, envolve a aprovação e implementação de loteamentos ou desmembramentos de interesse social, com implantação de infraestrutura básica, compreendendo redes de água, esgoto e de energia elétrica, com derivações para cada lote urbanizado, assim como sistema de drenagem de águas pluviais, construção de passeios, guias, sarjetas e pavimentação asfáltica (artigos 3º e 4º, § 1º), além da execução e do custeio das obras necessárias ao desenvolvimento do programa.

De acordo com o artigo 2º, o programa "será implementado e executado pela Secretaria Municipal competente", com recursos especificados nos incisos I a V, resultantes, inclusive, da formalização de convênios ou parcerias entre o Município, a União e o Estado de São Paulo, bem como oriundos de entidades de fomento à habitação de interesse social, sejam elas nacionais ou internacionais.

Além do Município de Tietê, "por meios próprios, mediante a celebração de convênios ou parcerias com entes públicos, estaduais, federais ou internacionais", o programa poderá ser promovido também por "pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham por finalidade a viabilização do direito à moradia" (artigo 4º, I e II).



O artigo 3º, § 2º da lei, autoriza o Poder Público a “estabelecer ajustes com as concessionárias de serviço público para a inclusão do loteamento de interesse social selecionado nos seus programas específicos de implantação de infraestrutura”.

E o artigo 5º, por sua vez, prevê: “Na execução do Programa Lote Urbanizado deverão ser observados os padrões urbanísticos e de infraestrutura definidos para loteamentos ou desmembramentos de interesse social.”.

Pois bem.

Em primeiro lugar, a instituição de política pública de assistência social, no âmbito habitacional, visando a concretização do direito de moradia, por lei de iniciativa parlamentar, não traduz, em si, usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por a matéria não se enquadrar entre as enumeradas no artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável ao caso por força do artigo 144 da mesma Carta, editado em consonância com o artigo 61, § 1º, II, da Constituição Federal. Nesse sentido é a tese de repercussão geral nº 917, definida pelo Supremo: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

Não obstante, há vício de iniciativa, neste caso concreto, no que concerne ao artigo 2º, II, da lei questionada, que estabelece que o programa será implementado e executado com recursos, dentre outros, do “Fundo de Habitação de Interesse Social - FHIS”, porque, de acordo com a inteligência dos artigos 174, III, § 4º, 1, e 176, IX, da Constituição Bandeirante, e a jurisprudência pacífica do C. Órgão Especial, a instituição de fundo de qualquer natureza se insere no campo da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.



Assim se dá, também, quanto à organização e gestão dos fundos municipais. A propósito, tratando do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que tem o “objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida” (art. 79 do ADCT - *grifei*), Hely Lopes Meirelles destaca que “Aos Municípios cabe disciplinar por lei local específica seus Fundos de Pobreza, com os recursos de que tratam os dispositivos pertinentes da Constituição Federal e outros que vierem a destinar, devendo tais Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.” (*in* Direito Municipal Brasileiro. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 220).

Se a Constituição diz que cumpre ao Chefe do Poder Executivo elaborar a lei orçamentária anual, que inclui o “orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público” (artigo 174, III, § 4º, 1, *grifei*), e que não se admite a “instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa” (artigo 176, IX), é porque a matéria é da iniciativa privativa daquele.

Na mesma linha, já decidiu este Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.821, de 08 de abril de 2022, do Município de Marília, de iniciativa parlamentar, que cria um programa de 'auxílio emergencial' como mecanismo de enfrentamento dos efeitos da pandemia do COVID-19, e dá os seus parâmetros – POLÍTICA PÚBLICA – Possibilidade de iniciativa concorrente de leis que instituem normas programáticas, genéricas e abstratas em relação à saúde pública e assistência social, desde que não adentrem nas atribuições da Administração para a sua implementação – Benefício financeiro que caracteriza política de assistência social, dando concretude aos preceitos do artigo 203, incisos I e VI, da Constituição Federal, este último inciso com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021 - RESERVA

DA ADMINISTRAÇÃO – Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo de programas que extrapolem temporalmente a execução do orçamento anual, considerando a gestões necessárias para o funcionamento da máquina pública – Circunstância em que o programa da lei objurgada não tem caráter transitório, como autorizado pelo artigo 167-D da CF/88, incluído pela EC-103/2021, que relativizou a aplicação do artigo 113 do ADCT aos Municípios – Inconstitucionalidade constatada na forma dos artigos 5º, 47, incisos II e XIX, 144, 174, inciso III e 176, inciso I, da Constituição Bandeirante – Precedente deste Órgão Especial - MODULAÇÃO – Irrepetibilidade dos valores pagos até a data da concessão da antecipação da tutela – Ação julgada procedente, com modulação. (ADIN nº 2183310-09.2022.8.26.0000, rel. Des. Jacob Valente, j. 07.12.2022, g.n.)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.594, DE 29 DE MAIO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE PITANGUEIRAS, QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS ANIMAIS - FMPDA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DE FUNDO MUNICIPAL SUBORDINADO À SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, INDÚSTRIA E COMÉRCIO - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II E XIV, 144, 174, INCISO III, § 4º, ITEM 1, E 176, INCISO IX, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "A instituição de fundos depende de prévia autorização legislativa, nos termos do artigo 176, inciso IX, da Constituição Paulista, e sua implantação deve estar incluída na lei orçamentária anual, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no artigo 174, inciso III c.c. § 4º, item 1, do mesmo diploma". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual". "A ausência de especificação de fonte de custeio apenas



conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual". (ADIN nº 2166070-46.2018.8.26.0000, rel. Des. Renato Sartorelli, j. 14.11.2018, *g.n.*)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.619, de 13 de março de 2018, do Município de Guarulhos, que institui o Fundo Especial de Manutenção do Corpo de Bombeiros. Iniciativa Parlamentar. Ingerência na Administração Pública. Vício material e formal. Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, II e XIV, XIX, "a", 174, III c.c. § 4º, item 1, 176, inciso IX e 144 da Constituição Estadual. Reconhecimento de vício de iniciativa e violação ao princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade declarada, com efeito ex tunc, ressalvada a irrepetibilidade dos valores de gratificação recebidos de boa-fé até a data do julgamento desta ação. Ação procedente. (ADIN nº 2119369-56.2020.8.26.0000, rel. Des. Cristina Zucchi, j. 02.12.2020, *g.n.*)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.433, de 05 de outubro de 2017, do Município de Guarujá, de iniciativa parlamentar, que criou do 'Fundo Municipal dos Cemitérios Públicos' - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à criação de um fundo de financiamento para determinado serviço público municipal (cemitérios) - Matéria que não se confunde com postura municipal ou de iniciativa concorrente – Atividade típica da administração pública, cuja organização e gestão cabe ao Poder Executivo local – Circunstância, ainda, da necessidade de prévia inclusão no programa orçamentário anual, proposto pelo Poder Executivo - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; 144; 174, inciso III, § 4º, item 1 e 176, inciso IX, da Constituição Estadual – Precedentes deste Órgão Especial – MODULAÇÃO - Atribuição do efeito 'ex nunc' a partir da publicação do acórdão, em razão dos orçamentos de 2017 a 2019 já estarem consolidados - Ação julgada procedente, com modulação. (ADIN nº 2284461-23.2019.8.26.0000, rel. Des. Jacob Valente, j. 01.07.2020, *g.n.*)

O Supremo Tribunal Federal também já decidiu que



“Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias” (ADI nº 2447, rel. Ministro Joaquim Barbosa, j. 04.03.2009).

Em segundo lugar, ao contrário do quanto sustentado pelo Presidente da Câmara Municipal de Tietê, a lei ora em exame não se limitou “a criar programa social para assegurar o direito de moradia das pessoas de baixa renda”, mas estipulou, sim, normas que dizem respeito diretamente à ordenação do espaço urbano, envolvendo o parcelamento, uso e ocupação do solo, ao prever a implantação do programa “Lote Urbanizado” “por meio da aprovação de loteamentos ou desmembramentos de interesse social” (art. 3º da lei), matéria essencialmente voltada ao direito urbanístico.

De fato, “As atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois setores distintos: o da *ordenação espacial*, que se consubstancia no *plano diretor* e nas *normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável*, abrangendo o *zoneamento*, o *loteamento* e a *composição estética e paisagística da cidade*; e o de *controle da construção*, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares.” (*apud* Hely Lopes Meirelles, *idem, ibidem*, p. 463) (*grifei*).

De acordo, ainda, com o mesmo doutrinador, “*Loteamento urbano* é a divisão voluntária do solo em unidades edificáveis (lotes), com abertura de vias e logradouros públicos, na forma da legislação pertinente. Distingue-se do *desmembramento*, que é a simples divisão de área urbana ou urbanizável, com aproveitamento das vias públicas existentes.” (*op. cit.*, p. 479/480), constituindo, tanto o loteamento quanto o desmembramento, modalidades do parcelamento do solo.

Como quer que seja, loteamentos ou desmembramentos destinam-se à formação de novos núcleos urbanos ou à reurbanização, que devem estar em harmonia com o plano diretor do município, para a correta expansão de sua área urbana.



Neste caso, é certo que o processo legislativo da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, do Município de Tietê, desde a proposição do projeto até a sua publicação, durou pouco mais de um ano, mas, em nenhum momento, as deliberações foram precedidas de consulta popular, audiências públicas ou mesmo participação de munícipes, conselhos, entidades ou associações representativas com interesse no planejamento municipal (fls. 32/33), não havendo nenhuma demonstração de que a população participou do processo, mas, ao contrário, o Presidente da Câmara Municipal deixou claro que a norma foi instituída “sem prévia participação popular, discussão e planejamento”, sob a consideração de que a medida era desnecessária, por se tratar de estabelecimento de programa social expresso no artigo 6º da Constituição Federal, não de regra alusiva ao solo urbano (fl. 56, primeiro, segundo e terceiro parágrafos).

Tietê é município com população superior a 20 mil habitantes e, como tal, obrigado a ter plano diretor (artigo 182, § 1º, da Constituição Federal), que, nos termos do artigo 40 do Estatuto da Cidade, é o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, e deve observar, no que toca ao uso e à ocupação do solo e ao seu desenvolvimento urbano, econômico e social, os princípios e normas constitucionais sobre os temas, tal como se deduz do artigo 144 da Constituição Estadual (“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”), dentre os quais a norma que obriga a participação da população ou de organismos que a representem no processo legislativo de leis de cunho urbanístico, inserida no artigo 180, II, da Constituição Paulista (“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, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes”), o que, neste caso, de fato, não existiu.

A realização de debates prévios, audiências e



consultas públicas sobre projetos de lei com matéria urbanística capazes de interferir, de forma significativa, no planejamento, no desenvolvimento econômico e social, na sustentabilidade, na conformação e na estética urbana, assim como no meio ambiente, no orçamento público - pela necessidade de implantação de equipamentos públicos comunitários e da infraestrutura necessária à prestação de serviços públicos essenciais (artigo 3º, § 1º da lei impugnada) - e, claro, na qualidade de vida das pessoas, como se dá com leis relativas ao aumento do perímetro urbano e à alteração de critérios e restrições para o parcelamento do solo, é imprescindível, porque dá concretude ao artigo 29, XII, da Constituição Federal, que prevê a cooperação de associações representativas no planejamento municipal, e corrobora a consecução dos objetivos da política urbana nacional estabelecidos no artigo 182 da mesma Carta - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes -, de que decorre o princípio da gestão democrática das cidades, insculpido nos artigos 2º, II, e 43 a 45, da Lei nº 10.257/2001.

O artigo 30, VIII, da Constituição Federal, diz, na mesma linha, que compete aos municípios promover, no que lhes couber, “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, mas, neste caso, repito, não houve estudo, planejamento nem debate adequados para a edição da referida lei.

Não foram produzidos, ainda, estudos de impacto socioeconômico e de impacto ambiental, cujas conclusões também deveriam ter sido prévia e exaustivamente discutidas, em fóruns adequados, com irrestrita participação popular, antes do seguimento do processo legislativo.

O artigo 191 da Constituição Estadual acrescenta que “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”, o que também pressupõe, logicamente, debate prévio e amplo sobre qualquer iniciativa de lei capaz de impactar o meio ambiente.

Ademais, conforme o C. Órgão Especial já decidiu, “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” (ADIN nº 9029202-54.2009.8.26.0000 - artigo nº 994.09.224728-0, relator designado Des. Artur Marques, j. 05/05/2010).

A inobservância das normas constitucionais que impõem a participação popular direta no processo legislativo, em casos como este, caracteriza vício formal insanável, portanto, insuscetível de correção.

Nesse sentido, já decidiu este C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 1.774, de 1 de dezembro de 1997, do Município de Mongaguá, na sua redação original e com as posteriores modificações pelas Leis elencadas na inicial e no aditamento ofertado pelo Autor. Alegada afronta aos arts. 111, 180, I, II, V, 181 e 191 da Carta Estadual, de observância obrigatória pelos Municípios ao teor do artigo 144 da citada Carta. Ocorrência. Ausência de participação popular e de estudos técnicos e de planejamento na norma original e suas alteradoras. Inconstitucionalidade. Audiência pública que precedeu a promulgação da Lei Complementar 41/2018 que alterou dispositivos da Lei 1.774/1997, realizada com a participação unicamente de técnicos ligados à Municipalidade, sem a participação de cidadãos ou Associações representativas dos moradores, além de ausente também estudos técnicos e de impacto ambiental. Inconstitucionalidade. Ação procedente, com modulação dos efeitos para 18 (dezoito) meses a contar deste julgamento, tempo necessário ao encaminhamento, aprovação e discussão de novo Projeto de Lei, em substituição à lei ora invalidada, preservando-se as situações consolidadas no patrimônio de



terceiros, consoante jurisprudência desta Corte.” (ADIN nº 2094904-41.2024.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j. 23/10/2024, *g.n.*)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, do Município de Nova Odessa, que “Altera a Lei Complementar nº 10/2006 que instituiu o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do Município de Nova Odessa”. Alegação de ausência de prévio estudo técnico e falta de participação popular. Direito urbanístico. Necessidade de prévio planejamento e participação comunitária. Ausente demonstração da realização de estudos prévios e de audiências públicas para discussão do projeto de que derivou a lei contestada, a qual impôs várias alterações no Plano Diretor. Violação aos artigos 180, inciso II, e 181, § 1º, Constituição Estadual. Ação procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, a partir da publicação do acórdão.” (ADIN nº 2078947-39.2020.8.26.0000, rel. Des. James Siano, j. 24/02/2021, *g.n.*)

E mesmo que a lei impugnada não envolvesse direito urbanístico (como de fato envolve), mas, como alegado pela Câmara Municipal, somente “programa social para assegurar o direito de moradia das pessoas de baixa renda”, ainda assim ela incidiria em vício formal, que inquina toda a lei, em face da inobservância, pelo legislador de Tietê, do artigo 232, I, da Constituição do Estado, que impõe que “As ações do Poder Público, por meio de programas e projetos na área de promoção social” sejam “organizadas, elaboradas, executadas e acompanhadas” com base em determinados princípios, entre os quais o da “participação da comunidade” (*grifei*).

Tal preceito decorre do disposto nos artigos 193, parágrafo único (“O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”), e 204, II, da Constituição Federal: “Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas



com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (grifei).

A participação popular na elaboração de políticas públicas na área de assistência social é, como se vê, nos termos da Constituição, obrigatória, pelo que não pode ser flexibilizada, pesem os nobres objetivos do legislador com a edição da lei em questão.

A natureza e a essencialidade dos direitos que a lei impugnada visa proteger não autorizam a inobservância do devido processo legislativo.

Não custa acrescentar, ademais, que o fato de o projeto de lei ter sido discutido por vereadores eleitos em pleito democrático, que representam o povo de Tietê, não retira a inconstitucionalidade da lei. Com efeito, o artigo 204, II, da Constituição Federal, prevê hipótese de exercício de democracia direta, não representativa, segundo foi, já há muito, afirmado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI nº 244, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, j. 11.09.2002).

Analisando caso similar, o C. Órgão Especial desta Corte assim decidiu:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 6.940, de 26 de novembro de 2020, do Município de São Bernardo do Campo, que autorizou o Poder Executivo a promover a extinção da Fundação Criança de São Bernardo do Campo e transferir, por meio de decreto, as atribuições, obrigações, bens e recursos financeiros a órgão da Administração Direta. JULGAMENTO CONJUNTO COM O INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 0031169-73.2021.8.26.0000. Identidade de objeto e de partes. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DOS



PARECERES DAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA DE VEREADORES. E. Supremo Tribunal Federal que, ao apreciar o presente caso concreto, em sede de suspensão de liminar, estipulou não caber ao Poder Judiciário analisar a interpretação conferida a regras regimentais relativas ao processo legislativo, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Afastamento da alegação do autor, cuja apreciação implicaria juízo sobre a correção da aplicação das referidas normas regimentais. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. Ofensa aos artigos 232, inciso I, e 277 da Constituição Estadual, e 1º, caput, inciso II e parágrafo único, 193, parágrafo único, 203, 204, caput e inciso II, 227, §§ 1º e 7º, da Constituição Federal. VÍCIO DECORRENTE DA AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. Aplicabilidade do artigo 113 do ADCT aos Municípios. Entendimento do E. STF. Inconstitucionalidade verificada. Incidente acolhido. (IAIC nº 0038807-60.2021.8.26.0000, rel. Des. Moacir Peres, j. 25.05.2022, *g.n.*)

Constou da fundamentação do voto do relator do acórdão mencionado:

(...) 2. Ausência de participação popular na definição de política pública de assistência social e violação aos princípios constitucionais democráticos e da cidadania.

(...) a participação social é elemento essencial à formulação e à implementação das políticas públicas na área da assistência social (...).

(...) como bem salienta a douta Procuradoria Geral de Justiça, “[u]ma das formas de se preservar o direito à democracia participativa na gestão pública e, portanto, à cidadania, é justamente a consulta à população, e ainda de forma mais cautelosa, a produção de audiências públicas, no bojo das quais todos os cidadãos interessados podem obter informações, opinar e controlar decisões do Poder Público, representando instrumento hábil à ponderação dos interesses em disputa. A participação é fator de legitimação do processo legislativo porque os próprios



destinatários da norma colaboram na sua produção. Ela é, portanto, instrumental, e sua preterição ou imperfeição vulnera o direito de gestão democrática. Ainda que lastreado na alegação de urgência, o legislador municipal não poderia ter optado por violar o princípio democrático, ou princípio da soberania popular, e o da cidadania, previstos no art. 1º, caput e inc. II, e parágrafo único, da Constituição Federal.”.

Não fosse a existência dos vícios acima indicados, que já são suficientes para o decreto de inconstitucionalidade integral da Lei nº 3.883/2022 de Tietê, seria o caso de reconhecer a inadequação dos seus artigos 3º, § 2º, e 4º, I com o modelo constitucional, posto que eles invadem a órbita de gestão do Poder Executivo, ao determinarem o estabelecimento de “ajustes” com concessionárias de serviço público e a realização de parcerias pela Administração Municipal, e violam o princípio da separação dos poderes.

É verdade que o Poder Legislativo pode instituir políticas públicas e destacar recursos, por leis de sua iniciativa, para determinada área ou ação.

Não pode, porém, disciplinar, concretamente, o modo como a Administração deve agir, porque isso implica ofensa aos princípios da separação dos poderes (artigo 5º, *caput*, da Constituição do Estado) e da reserva da administração, que “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo, diante da divisão funcional dos poderes e conseqüente vedação da chamada *ultra vires legislatoris*” (STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp nº 1.958.756/PA, relator Ministro Francisco Falcão, j. 28.03.2022).

E não se alegue que os mencionados artigos constituem somente normas “autorizativas” da Administração, por não utilizarem verbos imperativos, tratando-se, assim, de mera faculdade do Poder Executivo, porque é assente, neste Órgão Especial, o entendimento de que normas deste teor ostentam verdadeiro comando, já que o Poder Executivo



não necessita de autorização legislativa para organizar e administrar sua própria gestão.

Colhem-se vários precedentes sobre o tema na jurisprudência do Órgão Especial, dentre os quais estes:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 6.095, de 15 de maio de 2023, do Município de Mauá, que "dispõe sobre a instituição do programa 'Farmácia Solidária' no âmbito do Fundo Social de Solidariedade do Município de Mauá, e dá outras providências" - Alegação de ofensa aos artigos 5º, § 2º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", 111 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. - Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro". - Alegação de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal - Irrelevância, para os fins deste processo - Como já decidiu o C. Órgão Especial, "O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais". - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos e diretrizes para o desenvolvimento e a implementação de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir, atribuindo-lhe diversas obrigações e inevitáveis despesas - Infração dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144, da Constituição Estadual. - Não cabe ao Poder Legislativo local editar "normas autorizativas", porque o Poder Executivo não depende de autorização legislativa para organizar e gerir a sua própria Administração. - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por



lógica ou inutilidade, tal como se dá com os artigos 3º, parágrafo único, 4º, inciso VI, 7º e 8º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido procedente. (ADIN nº 2228910-19.2023.8.26.0000, de minha relatoria, j. 06.12.2023, *g.n.*)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 14.147, DE 16 DE MARÇO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SP, QUE 'CRIA A DOAÇÃO SOLIDÁRIA DA SAÚDE, QUE POSSIBILITA AO CONTRIBUINTE, NO PAGAMENTO DE DÍVIDAS MUNICIPAIS, DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA, QUE DOE A DIFERENÇA ENTRE O VALOR DA CONTA ATÉ A PRÓXIMA UNIDADE DE REAL, AO FUNDO MUNICIPAL DA SAÚDE' – INEXISTÊNCIA DE MÁCULA AO ARTIGO 25 DA CARTA ESTADUAL PELA SIMPLES AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA À APLICAÇÃO DA LEI – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE 878.911/RJ – LEI QUE DISCIPLINA TEMA RELACIONADO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO, ESTABELECE OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO LOCAL, DISPONDO SOBRE DEFINIÇÃO DE RECEITAS DE FUNDO MUNICIPAL – NATUREZA 'AUTORIZATIVA' DA NORMA, QUANTO À CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, QUE NÃO IMPEDE O RECONHECIMENTO DE NULIDADE – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV, e XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – AÇÃO PROCEDENTE. (ADIN nº 2063536-82.2022. 8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, j. 21.09.2022, *g.n.*)

Houve, em suma, manifesta violação dos artigos 144, 180, II, 191 e 232, I da Constituição Estadual, o que impõe reconhecer a inconstitucionalidade integral da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, do Município de Tietê.

Diante do exposto, julgo o pedido procedente, para



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, do Município de Tietê.

SILVIA ROCHA
Relatora



Órgão Especial – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2088154-23.2024.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TIETÊ

Interessados: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ

DECLARAÇÃO DE VOTO CONVERGENTE

Nº 32.577

Reporto-me aos termos do relatório da ilustre e culta Relatora, Desembargadora Sílvia Rocha:

Trata-se de ação proposta pelo Prefeito Municipal de Tietê, pretendendo obter declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, daquele Município, que “Dispõe sobre instituição, no Município de Tietê, do Programa Lote Urbanizado, voltado a promover, custear e implantar lotes urbanizados para atendimento do direito de moradia.” (fls. 30/31).

O autor sustenta que: a) o ato normativo, de iniciativa parlamentar, é formalmente inconstitucional, por violar os artigos 5º, 47, inc. II e XIV, 144 e 180, inc. II, da Constituição Estadual, configurando interferência indevida na iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ofensa ao princípio da separação dos poderes e, ainda, instituição de normativa urbanística sem prévia participação popular, discussão e planejamento; b) a norma contraria a gestão do Poder Executivo sobre programas habitacionais e pretende, até mesmo, “regrar o tratamento de relação as suas fontes de custeio (artigo 2º), condições de execução e legitimados para sua promoção (artigo 4º)” (sic, fl. 2); c) a lei questionada passou a tratar da origem de recursos para a implantação do programa urbanístico, forma de aprovação de lotes urbanizados, espécies

de ajustes e requisitos para consecução de programa de lotes urbanizados para atender o direito de moradia de baixa renda, negando vigência a dispositivos da Constituição Federal que são aplicáveis por extensão aos Estados e Municípios; d) há invasão do Poder Legislativo em competência privativa do Chefe do Executivo local, pois a deliberação sobre a implantação do programa de urbanização de lotes de moradia a famílias de baixa renda, residentes no Município de Tietê, retrata atuação administrativa, que decorre de escolha política ou de atos de gestão e na qual é vedada a intromissão de qualquer outro Poder; e) o Poder Legislativo não providenciou a participação das entidades comunitárias no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, conforme o art. 180, inc. II, da Constituição Estadual.

Foi concedida tutela de urgência, para suspender a eficácia da lei impugnada, até o julgamento do mérito (fls. 39/41).

Em seguida, vieram aos autos informações da Câmara Municipal (fls. 52/56), alegando que: a) não há inconstitucionalidade em proposição legislativa de iniciativa parlamentar que institui programas ou campanhas sociais, notadamente nos casos em que não há nenhum regramento quanto às competências de órgãos administrativos ou o estabelecimento do modo de execução da lei municipal; b) a lei impugnada se limitou a criar programa social para assegurar o direito de moradia das pessoas de baixa renda, sem instituir nenhuma obrigatoriedade ao Poder Executivo quanto à execução de tal programa; c) não há vício de iniciativa, porque a matéria debatida nos autos é de iniciativa concorrente, nos termos estabelecidos pelos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual, e foi resguardada a prerrogativa de o Poder Executivo deliberar sobre a forma, metodologia e execução do programa municipal, preservando-se as competências constitucionais atribuídas a cada Poder; d) se aplica ao caso o Tema 917 de repercussão geral; e) o art. 180, II, da Constituição Estadual, determina a participação da população em todas as matérias atinentes ao desenvolvimento urbano, como as relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, mas este caso não trata de norma jurídica que preveja regras alusivas ao solo urbano e sim do estabelecimento de programa social voltado ao acesso à moradia digna, alçado a direito social expresso no artigo 6º da Constituição Federal.

A Procuradora-Geral do Estado foi citada, mas não se manifestou (fl. 58).

A Procuradoria-Geral de Justiça pediu a conversão do julgamento em diligência, para que a Câmara Municipal de

Tietê promovesse a juntada de cópia do processo legislativo, a fim de se avaliar a alegada ofensa ao artigo 180, II, da Constituição Estadual (fls. 63/64), mas o pedido foi indeferido, pela decisão de fl. 66, por não se verificar a necessidade da providência, tendo em vista que “a inicial da ação foi instruída com extrato do trâmite do processo legislativo (fls. 32/35), onde não consta nenhuma referência ao cumprimento do requisito de participação popular, exigido pelo mencionado dispositivo legal, e, além disso, nas informações prestadas pela Câmara Municipal (fls. 52/56), consta que a norma foi instituída “sem prévia participação popular, discussão e planejamento”, sob a consideração de que a medida seria desnecessária, por se tratar de estabelecimento de programa social expresso no artigo 6º da Constituição Federal, não de regra alusiva ao solo urbano (fl. 56, primeiro, segundo e terceiro parágrafos)”.

Em nova manifestação (fls. 72/77), a Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido, afirmando que: a) não agride a separação de poderes, em nenhuma de suas perspectivas, norma de iniciativa parlamentar que institua política pública, com preceitos abstratos e genéricos, diretrizes e definição de seus elementos essenciais, desde que não atinja o núcleo da reserva de Administração ou da reserva de iniciativa legislativa; b) o assunto não está na reserva de Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, afinando-se à concepção contida no Tema 917 de repercussão geral, à exceção da previsão de financiamento pelos recursos de fundo determinado (art. 2º, II), incompatível com a iniciativa legislativa reservada ao alcaide (art. 174, III, § 4º, 1, Constituição Estadual); c) a despeito de a ação não estar instruída com cópia do processo legislativo, admitida a ausência de participação popular (fl. 66), deve ser reconhecida a ofensa ao artigo 180, II, da Constituição Estadual, que dispõe sobre a necessidade de participação comunitária nos planos e projetos que lhes sejam concernentes e que toquem o estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano.

É o relatório.

Inicialmente, consigno que acompanho o desfecho proposto pela i. Relatora, no sentido de que a norma tietense, dotada de caráter urbanístico, afronta o art. 180, II da Constituição Estadual, dada a



ausência de participação popular no processo legislativo.

Malgrado a concordância com a procedência do pedido, reputo necessário expressar posição pessoal a respeito de um dos argumentos subsidiários empregados no judicioso voto apresentado.

No entender da i. Relatora, os arts. 3º, §2º e 4º, I, *“ao determinarem o estabelecimento de “ajustes” com concessionárias de serviço público e a realização de parcerias pela Administração Municipal, e violam o princípio da separação dos poderes”*, porquanto o Legislativo não poderia *“disciplinar, concretamente, o modo como a Administração deve agir”*.

De fato, referida posição encontrava extensiva guarida na jurisprudência deste C. Órgão Especial. Entretanto, houve recente alteração de entendimento fundamentada em julgados do E. STF (ARE nº 1.450.116 e RE nº 1.524.380, exemplificativamente). Confira-se ementa de hodierno v. acórdão deste C. Colegiado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – Lei nº 14.960, de 26 de junho de 2024, que institui e inclui no calendário oficial de eventos a “Semana Municipal das Mães Atípicas” – Alegação de vício de iniciativa – Inclusão das comemorações no calendário municipal de eventos, promoção de palestras e seminários, bem como a possibilidade de celebração de convênios e parcerias a fim de viabilizar o cumprimento da norma que, por si só, não implicam em criação/extinção de cargos, funções ou empregos públicos, nem tratam de remuneração de servidores, tampouco interferem diretamente em secretarias ou órgãos da administração – Tema nº 917 de repercussão geral – Precedentes do C.



STF. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2211186-65.2024.8.26.0000; Relator (a): Afonso Faro Jr.; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/12/2024; Data de Registro: 05/12/2024)

Por tal razão, em meu ver, os citados dispositivos não são eivados da inconstitucionalidade apontada pela i. Relatora.

Ante o exposto, pelo meu voto, acompanho o i. Relatora, para julgar procedente o pedido, com ressalva de posição pessoal quanto ao mencionado fundamento subsidiário.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Desembargadora



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	26	Acórdãos Eletrônicos	SILVIA ROCHA	2934D550
27	31	Declarações de Votos	LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI	293DCD2C

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2088154-23.2024.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.