

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 807**

PROJETO DE LEI Nº 11.728

PROCESSO Nº 72.061

De autoria do Vereador **PAULO SERGIO MARTINS**, o presente projeto de lei autoriza fechamento de ruas sem saída, vilas e loteamentos, nas condições que especifica.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 05/06, e vem instruída com os documentos de fls. 07/13.

É o relatório.

PARECER:

A proposição em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, "caput"), e quanto à iniciativa, que é concorrente (art. 13, I, c/c o art. 45), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.

O art. 1º da lei impugnada estabelece que *"fica autorizado o fechamento, total ou parcial, a critério da Administração Municipal, das ruas sem saída, vilas e loteamentos, desde que os mesmos estejam registrados e situados em zona classificada como predominantemente residencial, unifamiliar, com acesso controlado de veículos e pessoas não domiciliadas no local"*, não invadindo esfera Privativa do Poder Executivo.

A lei trata da organização dos espaços habitáveis, inserindo -se no âmbito do direito urbanístico objetivo, conceituado por José Afonso da Silva, como o *"conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade"*. E o art. 30, inc. VIII, da Constituição Federal estatui que compete aos municípios *"promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo"*.

É de se observar também, o artigo 180, II: *"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"*.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



Por fim, insta consignar, o acórdão mencionado na justificativa de fls. 05/06, do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo (documento anexo):

2053611-43.2014.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Paulo Dimas Mascaretti

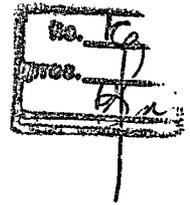
Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 01/10/2014

Data de registro: 28/10/2014

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.159, de 19 de dezembro de 2011, do Município de Mairiporã, a qual "autoriza o fechamento normalizado de ruas sem saída, vilas e loteamentos situados em áreas estritamente residenciais, estabelece o acesso controlado a essas áreas e dá outras providências e revoga a Lei nº 2.129, de 30 de novembro de 2001" Inexistência de invasão de competência legislativa alheia para dispor sobre direito civil ou sobre normas gerais de direito urbanístico Município que não se excedeu ao legislar sobre o tema, num contexto voltado a garantir o bem estar de parcela expressiva de seus habitantes, além da preservação ambiental no que toca às áreas objeto de parcelamento Processo legislativo que não se ressentiu da falta de participação comunitária, a induzir a presença do vício de inconstitucionalidade formal Diploma legal objurgado que dispõe, a rigor, sobre ato autônomo e concreto de administração (autorização para controle de acesso a determinados espaços urbanos), não demandando obrigatória e indiscriminada participação da população no processo legislativo Controle de acesso que, de toda sorte, depende de pedido formulado por, no mínimo, cinquenta por cento mais um dos proprietários dos imóveis existentes na área ou por associação de moradores regularmente constituída Atuação permanente, outrossim, em Mairiporã, de entidades regularmente constituídas para a solução dos problemas comunitários de segurança, que envolve o antigo anseio de uma normatização válida e eficaz do controle de acesso a ruas sem saída, vilas e loteamentos exclusivamente residenciais Possibilidade de implantação de loteamentos com controle de acesso que, ademais, já está consolidada há décadas no Município, sem qualquer resistência da sociedade local, o que induz à presunção de que atende o interesse coletivo, até porque alcança áreas de preservação ambiental, que se encontram então protegidas de ocupações e outras atividades predatórias, sem qualquer impacto negativo na mobilidade urbana Inocorrência, ainda, de vício de cunho material, a partir da indicação de que o diploma em comento segregava espaço público de uso comum Controvérsia instaurada no presente feito que envolve, na verdade, a colisão aparente de dois princípios fundamentais: o da segurança pública e o da liberdade de locomoção Necessidade, desse modo, de proceder a uma ponderação de valores Lógica dos valores que, por sinal, representa



sem prejuízo do acesso de pedestres e condutores de veículos não residentes, mediante simples identificação, vedada, outrossim, qualquer alteração na destinação de áreas institucionais ou verdes Liberdade de circulação que, nessa linha, não fica comprometida em demasia Petição inicial que não se abalou a indicar em que medida se mostraria indispensável assegurar a irrestrita circulação de não residentes nessas áreas, de modo a justificar a maior exposição dos moradores à violência cotidiana da criminalidade Valores alinhados no princípio da segurança pública que, destarte, autorizam a restrição de acesso que se pretende impor Na situação exposta, só haverá real comprometimento do direito de ir e vir daqueles que, presumivelmente mal intencionados, buscam ingressar nesses espaços urbanos sem um propósito legítimo Precedentes deste Órgão Especial e da Seção de Direito Público desta Corte Plano Diretor do Município (arts. 12 e 13 da LC nº 297/2006) que, de resto, estabelece como diretriz estratégica a garantia de melhores níveis de segurança e salubridade dos assentamentos e a adequada proteção do patrimônio ambiental Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

Ante o exposto, a proposta se afigura revestida das condições legalidade e constitucionalidade.

DAS COMISSÕES:

Conforme dispõe o inciso I, do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva das Comissões de Justiça e Redação, de Infra-Estrutura e Mobilidade Urbana e de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana.

L.O.M.).


Rafael Cesar Spinardi
Estagiário de Direito


Bruna Godoy Santos
Estagiária de Direito

QUORUM: maioria simples (art. 44, "caput",

S.m.e.

Jundiaí, 05 de novembro de 2015.


Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico


Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Registro: 2014.0000639763

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2053611-43.2014.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRIPORÃ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. PAULO DIMAS MASCARETTI. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. PÉRICLES PIZA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, LUIZ AMBRA, FRANCISCO CASCONI, ARANTES THEODORO, ANTONIO CARLOS VILLEN, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, JOÃO NEGRINI FILHO, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, NUEVO CAMPOS, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO E FERREIRA RODRIGUES, julgando a ação improcedente; E PÉRICLES PIZA (com declaração), ROBERTO MORTARI, VANDERCI ÁLVARES, TRISTÃO RIBEIRO, ADEMIR BENEDITO E ANTONIO CARLOS MALHEIROS julgando a ação procedente.

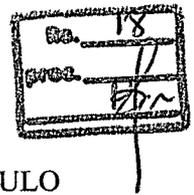
São Paulo, 1 de outubro de 2014

PAULO DIMAS MASCARETTI
RELATOR DESIGNADO

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2053611-43.2014.8.26.0000

AUTOR: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ E PRESIDENTE DA
CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRIPORÃ

COMARCA: SÃO PAULO

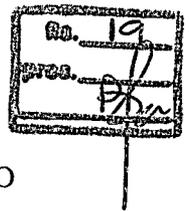
VOTO Nº 19.922

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.159, de 19 de dezembro de 2011, do Município de Mairiporã, a qual “autoriza o fechamento normalizado de ruas sem saída, vilas e loteamentos situados em áreas estritamente residenciais, estabelece o acesso controlado a essas áreas e dá outras providências e revoga a Lei nº 2.129, de 30 de novembro de 2001” - Inexistência de invasão de competência legislativa alheia para dispor sobre direito civil ou sobre normas gerais de direito urbanístico - Município que não se excedeu ao legislar sobre o tema, num contexto voltado a garantir o bem estar de parcela expressiva de seus habitantes, além da preservação ambiental no que toca às áreas objeto de parcelamento - Processo legislativo que não se ressentia da falta de participação comunitária, a induzir a presença do vício de inconstitucionalidade formal - Diploma legal objurgado que dispõe, a rigor, sobre ato autônomo e concreto de administração (autorização para controle de acesso a determinados espaços urbanos), não demandando obrigatória e indiscriminada participação da população no processo legislativo - Controle de acesso que, de toda sorte, depende de pedido formulado por, no mínimo, cinquenta por cento mais um dos proprietários dos imóveis existentes na área ou por associação de moradores regularmente constituída - Atuação permanente, outrossim, em Mairiporã, de entidades regularmente constituídas para a solução dos problemas comunitários de segurança, que envolve o antigo anseio de uma normatização válida e eficaz do controle de acesso a ruas sem saída, vilas e loteamentos exclusivamente residenciais - Possibilidade de implantação de loteamentos com controle de acesso que, ademais, já está consolidada há décadas no Município, sem qualquer resistência da sociedade local, o que induz à presunção de que atende o interesse coletivo, até porque alcança áreas de preservação ambiental, que se encontram então protegidas de ocupações e outras atividades predatórias, sem qualquer impacto negativo na mobilidade urbana - Inocorrência, ainda, de vício de cunho material, a partir da indicação de que o diploma em comento segregava espaço público de uso comum - Controvérsia instaurada no



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



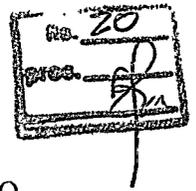
presente feito que envolve, na verdade, a colisão aparente de dois princípios fundamentais: o da segurança pública e o da liberdade de locomoção – Necessidade, desse modo, de proceder a uma ponderação de valores – Lógica dos valores que, por sinal, representa a lógica do razoável – Legislação em causa que se limita a estabelecer normas para permitir, em prestígio da segurança dos moradores, o fechamento total ou parcial de determinados espaços urbanos, situados em zona classificada como predominantemente residencial, unifamiliar, sem prejuízo do acesso de pedestres e condutores de veículos não residentes, mediante simples identificação, vedada, outrossim, qualquer alteração na destinação de áreas institucionais ou verdes – Liberdade de circulação que, nessa linha, não fica comprometida em demasia – Petição inicial que não se abalou a indicar em que medida se mostraria indispensável assegurar a irrestrita circulação de não residentes nessas áreas, de modo a justificar a maior exposição dos moradores à violência cotidiana da criminalidade – Valores alinhados no princípio da segurança pública que, destarte, autorizam a restrição de acesso que se pretende impor – Na situação exposta, só haverá real comprometimento do direito de ir e vir daqueles que, presumivelmente mal intencionados, buscam ingressar nesses espaços urbanos sem um propósito legítimo – Precedentes deste Órgão Especial e da Seção de Direito Público desta Corte – Plano Diretor do Município (arts. 12 e 13 da LC nº 297/2006) que, de resto, estabelece como diretriz estratégica a garantia de melhores níveis de segurança e salubridade dos assentamentos e a adequada proteção do patrimônio ambiental – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

O Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 3.159, de 19 de dezembro de 2011, do Município de Mairiporã, a qual dispõe sobre autorização de fechamento normalizado de ruas sem saídas, vilas e loteamentos situados em áreas residenciais, transferindo o controle de acesso aos particulares.

Aduz a inicial que a disposição da lei objurgada é flagrantemente inconstitucional, por estar em claro confronto com: *i) o processo legislativo, vez que a iniciativa parlamentar não contemplou a participação popular – requisito sine qua non (art. 180 da*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Carta Bandeirante); ii) o conteúdo do texto normativo suprime e embaraça uma das funções essenciais da cidade, consistente na liberdade de circulação e de usufruto dos bens públicos de uso comum do povo; iii) ofende o art. 111 da Constituição estadual, pois criou-se uma discriminação incompatível com o princípio da igualdade; iv) incompatibilidade na atuação autônoma do Município, o qual não observou as diretrizes da Constituição Federal e da Constituição Estadual; v) competência normativa privativa da União, matéria inerente aos direitos civil e urbanísticos, sobre os quais o Município não detém competência para legislar; e por fim vi) aponta ofensa aos artigos 180, inc. V, e artigo 181 e § 1º, da Constituição do Estado de São Paulo, vez que nítido o seu descompasso com o plano diretor.

Seguindo a jurisprudência lançada por este Colendo Órgão Especial, o socorro inicial foi concedido, nos termos do despacho de fls. 140/141.

Citado, o Município de Mairiporã, representado por seu Alcaide, apresentou suas informações e defendeu a validade da norma impugnada (fls.157/172).

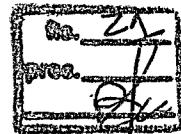
Por seu turno, a Câmara Municipal de Mairiporã, menos não o fez, eis que representada por seu Presidente, reiterou e acresceu fundamentos de validade da Lei, pois, no seu entender, não vulnerado nenhum preceito constitucional (fls. 255/272).

O Procurador-Geral do Estado foi citado e declarou faltar-lhe interesse na defesa do ato impugnado, vez que se trata de matéria exclusivamente local (fls. 153/155).

A douta Procuradoria Geral de Justiça insistiu na procedência da ação, ao contrapor a mola propulsora do ato



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



legiferante buscou apontar vício de cunho formal (ausência de participação comunitária durante o processo legislativo), bem como trilhou fundamentação acerca da não possibilidade de segregação de espaço de uso comum do povo, em suas palavras: “... a lei urbanística deve manter compatibilidade com as diretrizes do plano diretor que é o instrumento normativo para o desenvolvimento urbano de caráter integral e global (art. 181 e § 1º, Constituição Paulista), características essas que repudiam a adoção de normas municipais dele alheadas por configurar indevido fracionamento permissivo de soluções tópicas, isoladas e pontuais, desvinculadas do planejamento urbano integral” (fls. 356/365).

É o relatório lançado nos autos, que se adota.

Acusa a douta Procuradoria Geral de Justiça a inconstitucionalidade da Lei nº 3.159, de 19 de dezembro de 2011, do Município de Mairiporã, de iniciativa do Chefe do Executivo local, a qual “autoriza o fechamento normalizado de ruas sem saída, vilas e loteamentos situados em áreas estritamente residenciais, estabelece o acesso controlado a essas áreas e dá outras providências e revoga a Lei nº 2.129, de 30 de novembro de 2001”.

Segue o inteiro teor do diploma legislativo:

“Art. 1º. Fica autorizado o fechamento, total ou parcial, a critério da Administração Municipal, das ruas sem saída, vilas e loteamentos, desde que os mesmos estejam registrados e situados em zona classificada como predominantemente residencial, unifamiliar, com acesso controlado de veículos e pessoas não domiciliadas no local.

Art. 2º. O pedido para fechamento deverá ser formulado por, no mínimo, cinquenta por cento mais um dos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



proprietários dos imóveis existentes na área, a ser formalizado através de requerimento, o qual devera ser acompanhado, obrigatoriamente, de:

I -- planta da qual constem as divisas da mesma, a indicação das vias existentes e os locais a serem fechados;

II -- relação pormenorizada e quantitativa dos imóveis existentes;

III -- identificação, através do R.G. e C.P.F. de cada um dos requerentes, bem como o número de inscrição imobiliária municipal do imóvel respectivo;

IV -- prova de constituição da entidade representativa dos proprietários da área, que deverá responder pelas despesas com a instalação e manutenção dos elementos da respectiva área.

Parágrafo único. Esse requerimento também poderá ser formulado através de associação de moradores, regularmente constituída, caso em que, além de observados os incisos I e IV do art. 2º, deverá o pedido ser acompanhado de cópia autenticada da ata da assembleia que deliberou sobre o fechamento, desde que comprovada a convocação de cinquenta por cento mais um dos proprietários da área abrangida pela associação, atendidas as identificações exigidas no inciso III do *caput* do art. 2º.

Art. 3º. O fechamento das divisas da área poderá ser feito com cerca viva, muro de alvenaria ou alambrado em tela, com altura máxima de quatro metros, desde que não ocorra prejuízo para a fiação aérea e a iluminação pública porventura existentes.

Parágrafo único. O fechamento de que trata o *caput* do art. 3º não pode obstruir o fluxo normal de veículos na malha viária existente, além do necessário para o atendimento do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



caput do art. 5º desta Lei.

Art. 4º. As ruas deverão ficar livres em seus leitos, sem a existência de quaisquer obstáculos de efeito permanente, autorizado apenas conter portaria, portão, cancela, corrente ou similares em sua extensão, que permitam o trânsito de veículos e, obrigatoriamente, acesso diferenciado para pedestres.

Parágrafo único. As áreas institucionais e verdes situadas nas áreas referidas no *caput* do art. 1º não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos, alterados.

Art. 5º. O acesso de pedestres ou condutores de veículos não residentes nas respectivas áreas fechadas é garantido mediante simples identificação ou cadastramento, não podendo, em nenhuma hipótese, ocorrer restrição a esse acesso.

Art. 6º. As áreas referidas no *caput* do art. 1º desta Lei que já estejam nas situações referidas, ficam autorizadas a assim permanecerem, desde que adaptem-se às disposições da presente Lei.

Parágrafo único. Em caso da não adaptação constante do *caput* do art. 6º, fica obrigada a remoção do obstáculo, até que se regularize a situação.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário, em especial a Lei nº 2.129, de 30 de novembro de 2001."

A propósito, a petição inicial refere que se trata inequivocamente de ordenamento urbanístico e sua aprovação depende da participação comunitária no processo legislativo, formalidade essa que não teria sido observada pela edilidade, desbordando em violação ao artigo 180, II, da Constituição Estadual; aponta-se, ainda, afronta ao inciso I do mesmo preceito constitucional, que reproduz o artigo 182 da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Constituição Federal, pois o diploma em causa cercearia uma das funções essenciais da cidade, consistente na liberdade de circulação e de usufruto dos bens públicos de uso comum do povo (vias públicas); há também indicação de falta de interesse público ou razoabilidade, patenteado, *in casu*, conflito das normais locais com o artigo 111 da Constituição Estadual.

Pois bem.

Anote-se, desde logo, que ao Município é reservada competência para legislar sobre assuntos de interesse local (v. inciso I do art. 30 da CF), incumbindo-lhe, portanto, promover o adequado ordenamento territorial, a partir de planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (v. inciso VIII do mesmo dispositivo constitucional).

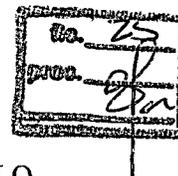
Leciona Alexandre de Moraes que “o legislador constituinte previu uma competência legislativa especial aos municípios, relacionada à política de desenvolvimento urbano, que será executada pelo poder público municipal. Conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, art. 182), possibilitando verdadeira reforma urbana” (v. “Direito Constitucional”, 27ª edição, São Paulo: Atlas, 2011, p. 330).

José Afonso da Silva, a seu turno, dá conta que:

“A exigência constitucional é a de que o Município promova, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo (inciso VIII do art. 30). Contextualizemos o texto, lembrando que o art. 21, XX, declara



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



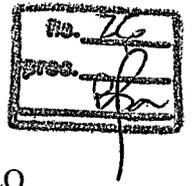
competir à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, enquanto o art. 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Nesses dois textos encontramos os fundamentos das duas amplas perspectivas da política urbana: uma que tem como objeto o desenvolvimento adequado do sistema de cidades (planejamento interurbano) em nível nacional ou macrorregional, de competência federal; e outra que considera o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal (planejamento intra-urbano), e de competência local" (v. "Comentário Contextual à Constituição", 4ª edição, p. 310).

Na hipótese dos autos, a legislação local questionada, a rigor, limita-se a estabelecer normas para permitir, em prestígio da segurança dos moradores, o fechamento total ou parcial de determinados espaços urbanos (ruas sem saída, vilas e loteamentos), situados em zona classificada como predominantemente residencial, unifamiliar, sem prejuízo do acesso de pedestres e condutores de veículos não residentes, vedada, outrossim, qualquer alteração na destinação de áreas institucionais ou verdes, ficando evidenciado, daí, que não há invasão de competência legislativa alheia para dispor sobre direito civil ou sobre normas gerais de direito urbanístico.

É de se reconhecer, destarte, que o Município não se excedeu ao legislar sobre o tema, num contexto voltado a garantir o bem estar de parcela expressiva de seus habitantes, além da preservação ambiental no que toca às áreas objeto de parcelamento.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



De outro lado, não há que se falar que o processo legislativo se resente da falta de participação comunitária, a induzir a presença do vício de inconstitucionalidade formal.

A exigência de envolvimento popular na gestão urbana diz respeito notadamente à elaboração do plano diretor, pelo qual se busca o desenvolvimento ordenado da cidade.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, “o plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo” (v. “Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, Malheiros Editores, 2006, p. 538).

É certo que o plano diretor é sempre uno e integral.

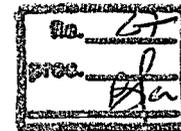
No entanto, o diploma legal objurgado dispõe, a rigor, sobre ato autônomo e concreto de administração (autorização para controle de acesso a determinados espaços urbanos), que não demandaria obrigatória e indiscriminada participação da população no processo legislativo.

É de se ponderar, aqui, que, por força do disposto no artigo 2º da Lei nº 3.159/2011, o controle de acesso depende de pedido formulado por, no mínimo, cinquenta por cento mais um dos proprietários dos imóveis existentes na área ou por associação de moradores regularmente constituída.

Verifica-se, daí, que apenas a partir da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



mobilização da comunidade alcançada pela restrição, após pertinente debate acerca da sua conveniência e oportunidade, a autorização administrativa poderá ser requerida.

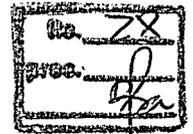
Portanto, a eficácia concreta da lei fica submetida a uma atuação prospectiva de segmentos da população, atendendo-se, no particular, o anseio de se ampliar a participação social nas intervenções urbanas.

Além disso, material ilustrativo trazido à colação pelo Município revela que existem em Mairiporã entidades regularmente constituídas atuando de há muito em prol da solução dos problemas comunitários de segurança, que envolve o antigo anseio de uma normatização válida e eficaz do controle de acesso a ruas sem saída, vilas e loteamentos exclusivamente residenciais.

Há indicação da atuação permanente das seguintes entidades:

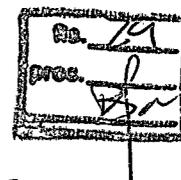
NAL – Núcleo de Ação Local da Serra da Cantareira: o NAL é uma célula de mobilização comunitária do Conseg nos bairros, vilas, distritos, áreas rurais e/ou microcomunidades de interesse; constituído de cidadãos voluntários da mesma microrregião, o Núcleo tem por objetivo reunir seus membros, periodicamente para analisar, planejar e acompanhar a solução de seus problemas comunitários de segurança, além de desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação;

“A segurança é uma de nossas preocupações não só na Serra, mas em Mairiporã como um todo”, disse o prefeito (<http://www.mairipora.sp.gov.br/nal-nucleo-de-acao-local-e-implantado-na-serra-da-cantareira/>).



CASC – Congregação das Associações da Serra da Cantareira: congrega as sociedades civis organizadas dos moradores da Serra da Cantareira e região, representando-as junto às autoridades competentes, pleiteando soluções e melhorias das necessidades coletivas e outros serviços que venham a ser pretendidos por seu congregados; orienta e compartilha experiências nos problemas comuns das Associações dos Moradores; promove a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a captação de recursos humanos nas áreas de recursos hídricos, saneamento e meio ambiente; promove e divulga a educação e a cultura popular. (<http://apqbv.com.br/casc/objetivos.php>).

ALBEV – Alpes da Cantareira: a ALBEV é uma associação de moradores da Serra da Cantareira que administra os loteamentos ALPES DA CANTAREIRA, BEVERLY HILLS PARK, SÍTIOS BEIJA-FLORES E SABIÁ E PARQUE RESIDENCIAL VILLAGE; em 02 de abril de 1982, a Albev registrou seus estatutos no 2º Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas e Títulos de Documentos da Comarca de Mairiporã, sob nº 085-82, livro A1/fls.63, sendo declarada de utilidade pública em 30 de agosto de 1982 pela Lei Municipal nº 986/82; além de exercer atividades inerentes à administração dos loteamentos, a ALBEV vem, ao longo dos anos, promovendo atividades sociais e recreativas; o estatuto social e as normas gerais dos loteamentos foram criados em complementação à legislação específica municipal, estadual e federal, tendo como principal finalidade preservar as características dos loteamentos, disciplinando as condutas dos proprietários e moradores, de forma a propiciar-lhes uma comunidade adequada, que prime por manter a harmonia entre seus associados, assim como proteger a fauna e a flora nativas (<http://www.albev.com.br/>).



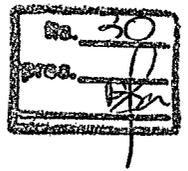
CONSEG – Conselho Comunitário de Segurança de Mairiporã/SP: os CONSEGS são grupos de pessoas do mesmo bairro ou município que se reúnem para discutir e analisar, planejar e acompanhar a solução de seus problemas comunitários de segurança, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais; cada Conselho é uma entidade de apoio à Polícia Estadual nas relações comunitárias, e se vinculam, por adesão, às diretrizes emanadas da Secretaria de Segurança Pública, por intermédio do Coordenador Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança; foram criados através do Decreto Estadual nº 23.455, de 10 de maio de 1985, e regulamentados pela Resolução SSP-37, de 10 de maio de 1985; cada CONSEG exige, para sua homologação pelo Secretário da Segurança Pública, a participação de dois membros natos, quais sejam o Delegado de Polícia Titular e o Comandante da Polícia Militar no bairro ou município onde funciona o Conselho; além deles, participam representantes dos poderes públicos, das entidades associativas, dos clubes de serviço, da imprensa, de instituições religiosas ou de ensino, organizações de indústria, comércio ou prestação de serviços, bem como outros líderes comunitários que residem na área de circunscrição do respectivo CONSEG; **o CONSEG Mairiporã presta um grande serviço para a segurança dessa cidade, contando atualmente com os trabalhos do NAL (Núcleo de Ação Local) em três bairros (NAL Serra da Cantareira, NAL Rio Acima e NAL Terra Preta)** (<http://www.conseg.sp.gov.br/>).

Como se vê, há uma gestão participativa em Mairiporã na ordenação das políticas públicas.

De toda sorte, a Municipalidade acusa que:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



- o município de Mairiporã possui uma configuração diversa dos demais municípios brasileiros; é constituído de bairros isolados, com diversidade de animais e com cobertura exuberante, que devem ser preservadas;

- os loteamentos beneficiados pela Lei Municipal 3.159/11 são localizados na sua grande maioria numa área no extremo sul do município e declarada pelo Plano Diretor como exclusivamente residencial 1 (ZER 1), longe do centro político e administrativo do município, onde sequer há policiamento militar efetivo suficiente para suprir as necessidades dos moradores locais e a demanda existente;

- a Prefeitura Municipal de Mairiporã não detém recursos suficientes para prover as necessidades locais, razão de existirem as associações, que atuam ativamente na proteção dos interesses da comunidade local, bem como prestando serviços indispensáveis a esses moradores;

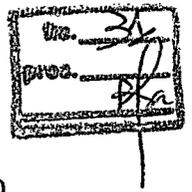
- a região é de proteção ambiental, serviço esse exercido pelas associações existentes, e a razão pela qual hoje ainda há flora e fauna em abundância;

- os loteamentos existentes na área foram concebidos originalmente fechados (desde meados da década de 1950), com portarias 24 horas com controle de acesso, como consta nos vários projetos aprovados, pelo Estado e Prefeitura, constando este serviço nos Contratos Padrões, sendo tal modalidade levada a registro no cartório de imóveis;

- somente no final de 1997 iniciou-se o questionamento pelo Ministério Público local a respeito da regularidade da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



instalação das portarias, que há muito já estavam consolidadas; na época foram aprovadas diversas leis, uma para cada loteamento, com a participação da população local, preocupada com a tranquilidade e a preservação ambiental;

- durante este longo período, ou seja, desde a década de 1960 até 1977, este serviço de segurança e proteção ambiental foi executado sem nenhuma objeção de quem quer que seja, com o apoio da Prefeitura local e dos moradores da região;

- ocorre que esta Corte considerou aquelas leis inconstitucionais, o que acarretou na necessidade de elaboração e promulgação de uma nova lei, que recebeu o nº 2.129, de 30/11/2001;

- tal lei logo foi impugnada pelo Ministério Público, sob alegação de vício formal de iniciativa, obrigando o Executivo a enviar ao Legislativo a proposta de uma nova lei, que recebeu o nº 3.159, de 19/12/2011.

Forçoso reconhecer, destarte, que a possibilidade de implantação de loteamentos com controle de acesso já está consolidada há décadas no Município, sem qualquer resistência da sociedade local, o que induz à presunção de que atende o interesse coletivo, até porque alcança áreas de preservação ambiental, que se encontram então protegidas de ocupações e outras atividades predatórias, sem qualquer impacto negativo na mobilidade urbana.

Não há que se falar ainda em vício de cunho material, a partir da indicação de que o diploma em comento segrega espaço público de uso comum.

A controvérsia instaurada no presente feito envolve efetivamente a colisão aparente de princípios fundamentais: o da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



segurança pública e o da liberdade de locomoção.

Para o eminente magistrado e jurista Luis Manuel Fonseca Pires, “do lado dos moradores do loteamento ou da vila, há o princípio da segurança pública, com previsão e guarda constitucional nos artigos 5º, *caput*, e 144, e este direito fundamental – a segurança pública – representa, ainda, o instrumento de concretização de outros direitos fundamentais igualmente previstos na Constituição, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e o direito à vida (art. 5º, *caput*)”; “do lado das pessoas que não residem nestes loteamentos e vilas que pretendem restringir o acesso dos não-moradores, há outro direito fundamental de mesma estatura constitucional: a liberdade de locomoção, prevista no art. 5º, inciso LXVIII”.

Ora, como admite o mesmo autor, “na colisão de princípios há a necessidade de proceder a uma ponderação de valores. As normas-princípios contêm uma dimensão valorativa, uma carga axiológica cuja solução exige sopesar, em cada caso concreto, qual norma deverá prevalecer, mas não por que a outra seja inválida, mas porque a eleita traduz, para o caso que se apresenta, a melhor realização dos valores encontrados nas normas em aparente antinomia. Apenas ao se cotejar as intenções, as aspirações valorativas, a carga ideológica das normas-princípios em análise é que se encontrará qual o valor que reclama com primazia, para o caso, a sua realização. A conclusão a que se chegará não arroja definitivamente o outro princípio, ou seja, o princípio não prestigiado não é, como se sinônimo fosse, menoscabado. Ao contrário, o princípio preterido apenas o é como conteúdo valorativo que não pretenderá realizar em preferência, mas permanecerá em torno, circunscreverá o princípio preferido, dando-lhe as condições e os limites de sua realização” (v. “Loteamentos Urbanos”, Ed. Quartier Latin, p. 83/84).

Efetivamente, sob certas circunstâncias, um dos princípios pode ter primazia sobre o outro, devendo então ser feita a valoração adequada, mediante o mínimo sacrifício daquele que for

circunstancialmente preterido.

Daí o uso da técnica da ponderação, sopesando os valores ou interesses conflitantes; a lógica dos valores, por sinal, representa na verdade a lógica do razoável.

Pois bem.

Como já realçado, a legislação local questionada limita-se a estabelecer normas para permitir, em prestígio da segurança dos moradores, o fechamento total ou parcial de determinados espaços urbanos (ruas sem saída, vilas e loteamentos), situados em zona classificada como predominantemente residencial, unifamiliar, sem prejuízo do acesso de pedestres e condutores de veículos não residentes, vedada, outrossim, qualquer alteração na destinação de áreas institucionais ou verdes.

Nessa linha, a liberdade de circulação não fica comprometida em demasia, sendo certo que os chamados loteamentos fechados já estão plenamente consolidados, em áreas deslocadas do centro político e administrativo do Município; e outros parcelamentos dessa natureza somente serão implementados com a garantia de acesso de veículos e de pessoas não residentes mediante simples identificação; aliás, a petição inicial não se abalou a indicar em que medida se mostraria indispensável assegurar a irrestrita circulação de pessoas e veículos nessas áreas exclusivamente residenciais (loteamentos, vilas e ruas sem saída), de modo a justificar a exposição dos moradores à violência cotidiana da criminalidade que assola nosso Estado; na verdade, não há apontamento de qualquer prejuízo real, concreto, a quem quer que seja.

O eminente doutrinador, já invocado linhas atrás, dá conta justamente que:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



“O valor que se alberga no princípio da segurança pública enleva-se em importância e apreço diante do momento atual por qual passa o país. Com minudência, vimos na apresentação o que se sente em viver no nosso país: a violência que se esparge, brutalmente encerra vidas, revoluciona a vida de famílias, e o Estado, tísico em sua força de combater a criminalidade, acabrunhado, vascolejado em seus ideários, precariamente tenta reagir.

A postura desenxabida do Estado frente à calamidade pública que a violência urbana tem promovido faz por enaltecer o valor que o princípio da segurança pública ampara. O que não significa que a liberdade dos demais cidadãos (os que não moram em loteamentos ou vilas) deverá ser espicaçada ou que este direito deverá ser declarado inválido. Mas que é possível que, em prestígio ao princípio da segurança pública, o Poder Público aquiesça com a restrição de acesso aos moradores dos loteamentos e vilas.

(...)

Não haverá a desconsideração do direito fundamental de liberdade de ir e vir porque este direito, como qualquer outro, não é absoluto. Ter o direito de ir e vir não significa ter acesso indistinta e indiscriminadamente a qualquer lugar. Há limites, como em qualquer direito, que não se encontram apenas na propriedade particular de terceiros, mas também em relação a bens públicos, bens geridos pela Administração Pública, cuja forma de uso pode e deve ser disciplinada pelo Estado.

(...)

O que move a estes residentes de loteamentos e vilas é o medo da violência, não o instinto de segregação ou de preconceito social” (v. obra citada, p. 86/87).

Nesse contexto, os valores que se alinham no



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



princípio da segurança pública efetivamente autorizam a restrição de acesso que se pretende impor, sendo certo que, na situação exposta, só haverá real comprometimento do direito de ir e vir daqueles que, presumivelmente mal intencionados, buscam ingressar nesses espaços urbanos sem um propósito legítimo.

Cumpre consignar que este Órgão Especial já apreciou diplomas legais similares, afastando a indicação de inconstitucionalidade de seus preceitos.

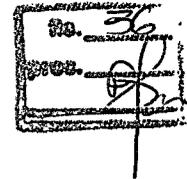
No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 68.759-0/0, relator o eminente Desembargador MENEZES GOMES, relativa a Lei Municipal nº 5.441/88 de São José dos Campos, ficou assentado precisamente que:

“O malsinado diploma legal não autorizou a alienação e muito menos a concessão ou permissão a particulares de bens do patrimônio público. Apenas autorizou o Executivo a adotar medidas administrativas, com o escopo de preservação da segurança interna dos loteamentos.

Outrossim, não afrontou o dispositivo da Constituição Paulista que dispõe sobre a inalterabilidade da destinação, fim e objetivos das *‘áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais’* (CE/89 – art. 180, inciso VII) mas, ao contrário, está em harmonia com o texto respectivo.

Com efeito, a Carta Estadual (CE/89 – art. 144) em consonância com o disposto na Constituição Federal (CR/88 – art. 29), reza que:

‘Os Municípios, com autonomia política, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na



Constituição Federal e nesta Constituição.'

Ora, a lei de que se cuida, não alterou o destino das áreas, permanecendo sob o domínio e patrimônio do município as ruas, praças, áreas verdes e institucionais. A natureza jurídica dos loteamentos não sofreu alteração.

E na espécie não houve delegação legislativa ao executivo, pois a lei em referência disciplina, de forma expressa, as medidas administrativas, na órbita da segurança, à competência de ação executiva.

(...)

Cabe repisar que a competência municipal não é subordinada e nem mesmo suplementar à competência estadual, no que tange à ordenação do solo urbano, como suso asseverado.

Não há falar, também, na transformação de loteamento convencional em 'fechado'. Na verdade, os moradores têm o direito de criar escudos de proteção contra a escalada da criminalidade dos centros urbanos, desde que não restrinjam a liberdade de ir e vir de outras pessoas.

Na hipótese, o alegado 'fechamento' não trará prejuízo aos moradores de bairros lindeiros. Na verdade, é preciso reconhecer que a violência urbana é um mal gravíssimo que aflige principalmente a classe média que paga a maior parte dos impostos e não tem a segurança garantida com eficiência pelo Poder Público. Não se trata de delegar aos particulares atribuição que não lhes é própria, inerente ao campo da segurança pública, mas permitir-lhes que possam proteger-se, através de meios necessários, uma vez que o Poder Público, nesse aspecto, tem sido ineficiente.

Dessarte, se o município tem ampla competência para disciplinar a matéria, observada a lei local, inegável que na espécie não se verifica a alegada inconstitucionalidade".



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Outro aresto, relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 065.051-0/8-00, relator o ilustre Desembargador LUIZ TÂMBARA, também definiu que:

"ADIN – Lei nº 8.736, de 09/01/1996, do Município de Campinas – Confere poderes ao Prefeito para autorizar o fechamento do tráfego de veículos nas ruas, através de decreto, e trespassar àqueles que se beneficiarem com a adoção dessa medida a responsabilidade pela construção de portarias, limpeza e conservação das ruas e realização de serviços de coleta de lixo, regulamentando as condições de acesso, fiscalizando o uso do solo, além de permitir a desafetação de áreas verdes e institucionais – Alegada violação do disposto nos artigos 5º e seu § 1º, 19, incisos IV, V e VII, e 180, inciso VII, da Constituição do Estado de São Paulo – Inexistência de afronta aos indigitados dispositivos – Pedido julgado improcedente".

Em suma, "o direito de ir e vir, como outros direitos, deve ser objeto de exercício regular, com observância de seus fins sociais, sem desvirtuamento abusivo que possa propiciar amparo a caprichos ou intenções duvidosas" (v. Apelação Cível nº 994.05.132860-2 – Mairiporã, julgada pela Nona Câmara de Direito Público desta Corte, relator o eminente Desembargador DE PAULA SANTOS, em que se pronunciou a improcedência da ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, a qual questionava o controle de acesso ao chamado "Parque Imperial da Cantareira").

De se registrar, por fim, que a lei em causa se encontra em conformidade com o Plano Diretor do Município (Lei Complementar nº 297, de 06 de novembro de 2006).

O artigo 12 da lei aludida dispõe justamente que a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana



do Município será orientada pelas seguintes diretrizes estratégicas:

"(...)

VII -- delimitar as zonas de uso e ocupação do solo no território municipal, de modo a garantir os melhores níveis de segurança e salubridade dos assentamentos e a adequada proteção e conservação do patrimônio ambiental."
(g.n.)

O artigo 13 destaca, a seu turno, que, considerando o interesse público e as reivindicações da população, expressas em audiências públicas, ficam priorizados, no âmbito do Plano Diretor, os seguintes temas:

I - desenvolvimento econômico ambientalmente responsável e geração de empregos;

II - mobilização por justa contrapartida pela guarda do patrimônio ambiental;

III - educação, saúde e habitação;

IV - infraestrutura;

V - segurança e outros serviços públicos;

VI - meio ambiente;

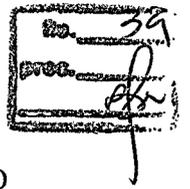
VII - uso e ocupação do solo." (g.n.)

Ora, como já ponderado precedentemente, a normalização de loteamentos fechados está voltada à plena realização dos direitos dos cidadãos, como o direito à segurança e à preservação do patrimônio ambiental; é sabido que o Município de Mairiporã é constituído de áreas mais isoladas, notadamente na região localizada no extremo sul, de proteção ambiental, sendo certo que as associações de moradores também se incumbem desse serviço de preservação da flora e da fauna.

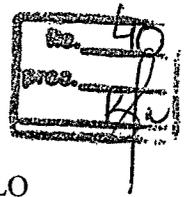
Ante o exposto, julga-se improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



PAULO DIMAS MASCARETTI
Relator Designado



Direta de Inconstitucionalidade nº 2053611-43.2014.8.26.0000
Comarca: São Paulo
Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo
Réus: Prefeito do Município de Mairiporã e Presidente da Câmara Municipal de Mairiporã

Voto nº 29.443d

DECLARAÇÃO DE VOTO

I – Ousei divergir do eminente Des. PAULO DIMAS MASCARETTI, Relator designado, o que faço respeitosamente.

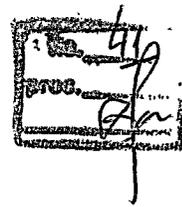
A meu sentir, em que pese o entendimento da maioria, a ação é procedente.

Ab initio, não vejo como me afastar do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 9055901-19.2008, a época em debate o mesmo objeto da presente ação - *Lei Municipal nº. 2.129/01, do Município de Mairiporã, que autoriza o fechamento normalizado de ruas sem saída, vilas e loteamentos situados em áreas estritamente residenciais, estabelece o acesso controlado a essas áreas e dá outras providências* -, o qual em arraigado debate oral concluiu pela inconstitucionalidade da norma impugnada.

Invencível, a meu sentir, os argumentos lançados pelo sempre festejado e hoje Presidente desta Corte de Justiça Des. Renato Nalini, sendo que na sessão judicial apresentou divergência e ao final sagrou-se vencedor.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Compartilho de seu primoroso entendimento: *“A lei em discussão, contudo, do ponto de vista material, não passa pelo crivo de criterioso cotejo com os princípios constitucionais”*.

Vejamos.

A Lei Municipal impugnada instituiu a possibilidade da Administração Pública, lastreada em critérios pré-definidos, autorizar o fechamento de ruas sem saída, vilas e loteamento em áreas predominantemente residencial, com acesso controlado a moradores e visitantes.

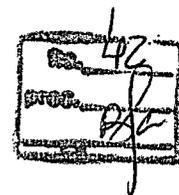
A exposição de motivos, sufragada pela Secretária Municipal de Administração, fez menção ao ponto nevrálgico do processo legislativo, o qual culminou na edição da Lei nº 3.159, de 19 de dezembro, cito trecho de seu relatório:

“Considerando os altos índices de criminalidade de nosso Estado e a pontual preocupação dos moradores dos bairros da Serra da Cantareira, principais remediados com a vigência da lei em questão, sobre os riscos com a hipotética retirada das guaritas e cancelas de acesso aos loteamentos, especialmente no que tange à segurança dos moradores” (cf. fl. 131).

Ora, nesse exato momento esbarro na questão brilhantemente suscitada pelo inigualável Des. Walter de Almeida Guilherme: *“Posso entender com o ilustre Desembargador que se existe um direito fundamental à cidade (que é de todos), não se pode admitir, em hipótese alguma, a existência de um direito*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



fundamental à segregação no espaço urbano. Tenho, no entanto, alguma dificuldade em compreender em que medida o fechamento de ruas sem saídas, em áreas estritamente residenciais, para atender ao direito à segurança dos moradores, atenta contra o direito dos demais habitantes da cidade” (grifei).

Temos como ponto inquestionável que o tema “gestão de segurança pública” é atribuição privativa do governador de Estado, ditame este, guardado no corpo constitucional:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos”.

Pois bem, diante deste cenário, questiono: Ficaria a mercê da Municipalidade lançar força a fim de combater os elevados índices de criminalidade, que infelizmente assolam a totalidade de nossos Municípios, em prol de particulares em ação “tópica”, “isolada” e “pontual”, como bem mencionou o zeloso Procurador de Justiça?

A resposta, *data maxima venia*, penso ser **negativa**.

A uma porque, o simples fato de se alegar a inofensividade da medida, pois diante de uma mera identificação qualquer popular teria acesso aos locais fechado (leia-se ruas sem saídas, vielas e loteamentos), não condiz com a realidade.

Como bem assinalado pelo nobre colega Des. Arthur Marques: “é questionável a imposição aos cidadãos do ônus da prévia



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

43
[Handwritten signature]

identificação para que possam circular livremente por vias públicas, bens de uso comum do povo, ainda mais quando isso é feito, em princípio, apenas em vista do atendimento de interesses particulares”.

A duas porque, a capacidade normativa do Município não pode ser exercida senão no espaço conferido constitucionalmente.

Nesse ponto, a norma em seu seio encontra óbice nos princípios estatuídos no art. no art. 37, caput, da Carta Maior, os quais têm o condão de vincular o chefe do poder executivo municipal na sua atuação diária, *in verbis*:

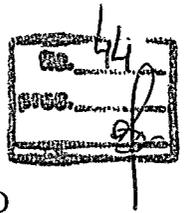
“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Ora, uma lei criada para atender anseios direcionados a um grupo específico de particular, não contempla em sua integralidade o princípio da impessoalidade, como se viu na exposição de motivos, tal não deixou margens à dúvida de que o projeto de lei visava *“pontual preocupação dos moradores dos bairros da Serra da Cantareira”* (cf. fl. 131).

Di Pietro manifestou-se sobre o princípio da impessoalidade: *“estaria relacionada com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



interesse público que tem que nortear o seu comportamento” (in: Direito Administrativo, 27ªed. - São Paulo: Editora Atlas S.A, 2010, pág. 63 - grifei).

Creio que lançar grades em via pública - *ausente então uma política de segurança macro* - não suprirá o fim que se almeja.

Àquele que busca desenvolver seu núcleo familiar em moradia sem requintes de segurança privada, ficará, por consequência lógica, menos “blindado” em paradigma com outros que buscam abrigo em condomínios edilícios, fechados, munidos de petrechos destinados à segurança, para tanto, ressalte-se, dispõem de um valor monetário significativamente mais oneroso.

Nada impende, ao revés, se tem como medida usual, um consenso entre determinados moradores de uma região, unirem forças para contratar vigias noturnos, em sistema de ronda, bem como compartilhar monitoramento eletrônico em tempo integral, além das medidas individuais, como cerca elétrica, cães de guarda, alarme, enfim uma infinidade de opções a resguardar seu lar.

A três porque, a norma atacada não atribui qualquer ônus aos munícipes beneficiados com a medida em baila. Competirá, ainda, ao poder público zelar pela área segregada com: manutenção de asfalto, iluminação, dentre outras. Sendo certo que o manejo recursal advém de todos os contribuintes, o que, por si só, ressoa desarrazoado.

A quarto porque, em seu aspecto formal, a norma hostilizada abandonou a participação da comunidade no processo legislativo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

45
[Handwritten signature and stamp]

O Procurador Geral do Município de Mairiporã foi categórico ao afirmar: “... *não houve participação popular ou de entidades comunitárias ou organizadas da sociedade civil na elaboração do projeto de lei que culminou na Lei Municipal nº 3.159, de 19 de janeiro de 2011*” (cf. Ofício nº 0082/2014 – SAJGP – fl. 136).

A defesa promovida pela Câmara Municipal de Mairiporã, ao expor sua fundamentação, tentou validar a norma atestando a participação comunitária, para tanto apontou que estaria em documento anexo, sem citar a página.

Compulsando as 77 (setenta e sete) laudas destinadas a documentar as afirmações defensivas, este Relator não visualizou qual se destina a honrar tal argumentação.

A defesa do Município de Mairiporã dispensou qualquer debate acerca do tema (cf. fls. 157/172).

Violado, portanto, o comando constitucional estatuído no art. 180, inc. II da Carta Bandeirante:

“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;”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Escolado na matéria, haja vista o teor da declaração de voto empunhada pelo Des. Artur Marques, o qual já mencionava a falha constitucional no processo legislativo da Lei nº 2.129/2001, o Município de Mairiporã incidiu no mesmo erro.

Naquela oportunidade bem justificada a necessidade da participação popular na democrática estruturação do espaço territorial urbanístico:

“Embora a lei objurgada ressalve que o fechamento das divisas de áreas não poderá obstruir o fluxo normal de veículos nem proibir a passagem de pedestres (arts. 3º e 4º), é inegável que facultar à Administração Pública o fechamento, a seu critério, 'das ruas sem saídas, vielas e loteamentos' (art. 1º) afeta os interesses de toda a coletividade, implicando na prática, considerável restrição à liberdade de circulação nas vias públicas. Por esse motivo, ainda que se invoque razões de segurança, a coletividade deveria ter sido instada a participar dos debates sobre as medidas previstas na lei” (ADIN nº 994.08.013084-0. Declaração de voto nº. 20.368 - Des. Arthur Marques.

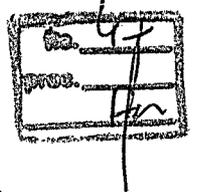
Julgado em XX).

Considerados e valorados todos os fundamentos supramencionados, de rigor a procedência desta ação direta de inconstitucionalidade, a fim de evitar qualquer desvio de finalidade do serviço de segurança pública, em detrimento ao erário municipal.

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo procedente o pedido



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 3.159, de 19 de dezembro de 2011, do município de Mairiporã, determinando, como consequência, sua retirada definitiva do ordenamento jurídico.

PÉRICLES PIZA
Relator



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	22	Acórdãos Eletrônicos	PAULO DIMAS DE BELLIS MASCARETTI	D4B1D3
23	31	Declarações de Votos	PERICLES DE TOLEDO PIZA JUNIOR	E07C4A

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2053611-43.2014.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.