



Pedro Furtuoso Araújo

**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS
URBANÍSTICAS: Como o TJSP julga a relação entre
leis específicas e plano diretor?**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob orientação do
Professor Maurício Buosi
Lemes.**

SÃO PAULO

2022

As cidades têm a capacidade de fornecer algo para todos, mas só porque e quando são criadas por todos.

Jane Jacobs¹

¹JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 164.

RESUMO: Em 2015, o plenário do STF fixou por meio do Recurso Extraordinário 607.940 a tese que permite aos municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor. A presente pesquisa procura analisar como o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) julga a compatibilidade entre leis urbanísticas específicas e o plano diretor, sob a perspectiva das exigências constitucionais para o seu conteúdo e processo legislativo. O objetivo da pesquisa é verificar se, nas ações de controle de constitucionalidade, o TJSP segue a tese fixada pelo STF, pela qual leis urbanísticas posteriores ao plano diretor devem ser compatíveis a ele. A conclusão a que se chegou é que o tribunal paulista tem declarado constitucionais leis urbanísticas específicas incompatíveis com as diretrizes fixadas pelo plano diretor, ainda que o conteúdo constitucionalmente exigido para a norma urbanística seja incompatível com o conteúdo do plano. Além da constitucionalidade em relação ao conteúdo, a lei específica deve cumprir os requisitos exigidos pela Constituição do Estado de São Paulo para a sua edição: participação popular, estudos prévios, iniciativa legislativa do Poder Executivo.

PALAVRAS-CHAVE: plano diretor, lei urbanística, compatibilidade, complementaridade, participação popular, estudos prévios.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todos que me apoiaram e me ajudaram a concluir este trabalho. Apesar de se constituir como monografia, foi com o suporte e orientação de muitas pessoas que ela se desenvolveu.

Primeiramente, gostaria de agradecer à minha família, meus pais, Vivian e Roselho, e minha irmã, Sofia, que tanto me apoiaram em todos os momentos da minha vida. Também agradeço ao meu padrinho, Fábio, que sempre me incentivou nas minhas aventuras acadêmicas e profissionais. Dedico este trabalho a vocês.

Agradeço com muita felicidade ao meu orientador, Maurício Buosi Lemes, pela atenção, por todo aprendizado proporcionado, pela parceria frutífera, pelo constante encorajamento e pela confiança. Suas orientações e sugestões foram fundamentais para o desenvolvimento do meu trabalho e guardo essa experiência para toda a vida.

Agradeço à banca examinadora, representada pela professora Ana Luiza Vidotti. Seus comentários foram muito enriquecedores e contribuíram para um novo olhar sobre a pesquisa. Foi um privilégio tê-la como examinadora do meu trabalho.

Agradeço aos meus amigos, que tiveram presença muito importante não só para manter minha motivação, mas também para compartilhar momentos felizes na Rua Rocha. Ressalto minha enorme gratidão à Bateria de Agravo de Instrumento da São Francisco e agradeço aos amigos que ganhei para além do Largo de São Francisco - Giovanna Guilhem, Guilherme Lacerda e Isabel Brancher. Com eles tive experiências inestimáveis e que me acompanharam durante todo o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço ao monitor Jolivê Rocha e aos professores Yasser Gabriel e Mariana Vilella, que fizeram da Escola de Formação Pública a melhor experiência que tive na graduação. Agradeço aos professores e colegas da Escola de Formação Pública, pela troca de conhecimentos e pela inspiração que proporcionaram.

Por fim, agradeço todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho. Em especial, à Bianca Tavorari - minha inspiração acadêmica - e ao Raul Juste Lores, que tanto me inspiraram no estudo das cidades. O mundo precisa de mais pessoas como vocês: que gostem e entendam as cidades.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CE - Constituição Estadual

CF - Constituição Federal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

RE - Recurso Extraordinário

STF - Supremo Tribunal Federal

TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

LISTA DE FIGURAS

[Figura 1 - Gráfico: autores x ações + réus x ações](#)

[Figura 2 - Gráfico: a lei questionada foi declarada inconstitucional?](#)

[Figura 3 - Gráfico: quais critérios foram exigidos para a edição da\(s\) norma\(s\) questionadas?](#)

[Figura 4 - Gráfico: quantidade de julgados que mencionaram o RE 607.940 x ano](#)

[Figura 5 - Gráfico: utilização do RE 607.940 - relatoria x nº de ações](#)

[Figura 6 - Gráfico: quantidade de julgados que mencionaram o RE 607.940](#)

LISTA DE TABELAS

[Tabela 1 - Mudança das teses de repercussão geral ao longo do julgamento](#)

[Tabela 2 - Placares do STF no julgamento do RE 607.940](#)

[Tabela 3 - Número de acórdãos encontrados a partir da combinação de termos](#)

[Tabela 4 - Acórdãos descartados](#)

[Tabela 5 - Síntese do perfil da amostra](#)

[Tabela 6 - Parâmetro de constitucionalidade x N° de Ações](#)

[Tabela 7 - Normas constitucionais questionadas x N° da ADI](#)

LISTA DE ANEXOS

[Anexo 1 - Amostra final de julgados](#)

[Anexo 2 - Banco de Dados \(Planilha na plataforma Excel\)](#)

[Anexo 3 - Perfil das leis questionadas](#)

[Anexo 4 - Perfil dos participantes: autor e réu](#)

[Anexo 5 - Perfil dos participantes: amici curiae](#)

[Anexo 6 - Casos nos quais o autor da ação é o Prefeito](#)

[Anexo 7 - Número da ação x Critério constitucional exigido](#)

[Anexo 8 - Ações que citaram a tese fixada no RE 607.940](#)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Objetivo de pesquisa.....	9
1.2. O direito à cidade.....	10
1.3. Plano Diretor e Leis Urbanísticas Específicas: instrumentos de política urbana.....	13
1.4. RE 607.940: a tese sobre a compatibilidade entre leis específicas e o plano diretor.....	17
1.5. Tribunais inferiores e o controle concentrado de constitucionalidade...	21
2. METODOLOGIA.....	23
2.1. A pergunta de pesquisa.....	24
2.1.1. As subperguntas de apoio.....	24
2.2. Hipótese de pesquisa.....	25
2.3. Por que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo?.....	25
2.4. Composição da amostra.....	27
2.4.1. Seleção por termos e recortes.....	28
2.4.2. Refinamento da amostra.....	30
2.5. Análise dos acórdãos.....	32
2.5.1. Variáveis de pesquisa e sistematização dos dados.....	33
3. DIAGNÓSTICO DAS DECISÕES.....	33
3.1. Aspectos formais sobre a amostra.....	34
3.2. Perfil das leis questionadas.....	36
3.3. Perfil dos participantes.....	37
3.4. Análise dos fatores decisórios.....	40
3.5. Principais violações analisadas.....	41
3.6. Os parâmetros de controle de constitucionalidade.....	42
3.7. Os critérios constitucionais de compatibilidade.....	46
3.8. Como a tese afirmada no RE 607.940 foi utilizada.....	53
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
5. REFERÊNCIAS.....	57
6. ANEXOS.....	60

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivo de pesquisa

Com o objetivo de averiguar como o Tribunal de Justiça de São Paulo julga, sob a perspectiva constitucional, a compatibilidade entre leis urbanísticas específicas e o plano diretor, a presente pesquisa investigou a jurisprudência do tribunal estadual paulista e a fundamentação das suas decisões sobre as exigências que a Constituição do Estado de São Paulo e a Constituição Federal fazem para a relação entre plano diretor leis urbanísticas específicas.

Além disso, este trabalho buscou analisar como o tribunal tem se comportado frente ao julgamento do Recurso Extraordinário 607.940, no Supremo Tribunal Federal. O RE fixou a tese pela qual municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal são permitidos legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor. Nesse cenário, a pesquisa almejou verificar como a compatibilidade, mencionada pela tese do RE 607.940, é julgada pelo TJSP.

1.2. O direito à cidade

Antes de se investigar instrumentos de regulação da cidade e como tem se interpretado a relação entre planos diretores e leis urbanísticas específicas, propõe-se uma breve reflexão sobre a noção de direito à cidade. Um caminho para se avaliar o papel dos instrumentos de regulação urbana é compreender os sentidos atribuídos a eles quando confrontados ao direito à cidade. Uma provocação inicial a ser feita é: esses instrumentos jurídicos podem ser definidos como realizadores do direito à cidade?

Outra questão atinente é: o direito à cidade pode ser definido como um conceito ou um direito? A resposta não é exata, pois se trata de uma dupla interpretação (TAVOLARI, 2016). Ainda que a origem de muitos conceitos da sociologia urbana seja difusa, é prudente afirmar que a noção de direito à cidade surge a partir de um marco histórico específico: a obra *Le Droit à la Ville* (1968), do filósofo Henri Lefebvre. O autor francês

desenvolveu em seu livro a ideia de que a sociedade caminha para a urbanização completa, tendo o direito à cidade se comportado como uma tendência de transformação para essa sociedade urbanizada.

Outra obra relevante para a construção do conceito de direito à cidade foi o livro *The Urban Question: A Marxist Approach* (1972), do sociólogo Manuel Castells. Essa obra é muito importante para a sociologia urbana e sofreu, no Brasil, uma espécie de combinação com a obra de Henri Lefebvre. Castells, que tinha uma visão aproximada ao marxismo, defendeu que a principal questão urbana é aquela que se insere entre os movimentos sociais e o Estado. Nesse sentido, o sociólogo espanhol foi para além da análise tão somente focada nas relações entre forças produtivas e produção, apresentando os movimentos sociais como fenômenos que demandam novas relações sociais, reivindicando direitos de moradia, transporte, lazer e etc.

Analisando as ideias propostas pelos dois autores, pode-se afirmar que o direito à cidade foi, inicialmente, um conceito orientador - pois trazia críticas ao modelo de sociedade urbana vigente, previa novos rumos, mas não extrapolava o plano teórico. Entretanto, essa definição foi ganhando novos contornos, uma vez que, somado ao contexto das manifestações e da efervescência política da década em que as obras foram lançadas² - em especial, o ano de 1968 -, o conceito de direito à cidade revelou abordagens não só teóricas e abstratas, mas também reivindicativas em meio às transformações sociais emergentes na época. O direito à cidade, que era referenciado no ambiente acadêmico como o direito de pertencer à cidade, também tornou-se o direito de transformar a cidade (TAVOLARI, 2016).

² As manifestações que ocorreram na década de 1960, principalmente no ano de 1968, tiveram motivações diversas e ganharam repercussão no mundo todo. Em Paris, os protestos de maio começaram como ações estudantis, que, a partir da violência empregada pelas autoridades policiais, atraíram a atenção do mundo todo. O movimento se estendeu para outros países, bem como Estados Unidos, Itália, Tchecoslováquia, México, Polônia e Espanha. No Brasil, as manifestações buscavam o fim do regime militar, tendo como estopim a morte de Edson Luís da Gama, estudante morto por policiais militares; os protestos da causa metalúrgica, nos quais os operários de Minas Gerais iniciaram a primeira grande greve da ditadura; e, no Rio de Janeiro, a *Passeata dos Cem Mil*. Para mais informações, consultar: VENTURA, Zuenir. *1968: o Ano que Não Terminou*. São Paulo: Objetiva, 2013.

Além de Lefebvre e Castells, outros pensadores e pensadoras colaboraram para a construção da ideia de direito à cidade. Na década de 1980, Pedro Jacobi definiu como “o direito à vida urbana, à habitação, à dignidade”, pensando a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como “um lugar de encontro e não de desencontro”³. Também acrescentou que: “O direito à cidade representa, acima de tudo, pensar uma cidade democrática, uma cidade que rompa as suas amarras com o passado” (JACOBI, 1986). Com isso, Jacobi trouxe uma concepção não só reivindicativa em relação aos direitos sociais, mas também participativa - invocando a ideia de cidadania e gestão democrática da cidade.

No Brasil, foi a partir da redemocratização que esse conceito ganhou caráter jurídico. Se na década de 1960 e 1970, durante o auge do regime militar, a noção de direito à cidade se limitava às pautas de movimentos sociais, foi por meio dos debates da Assembleia Constituinte e, posteriormente, da promulgação da Constituição de 1988, que o direito à cidade foi traduzido em direito positivado.

A Constituição de 1988 reservou uma série de dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX; e 182)⁴, preservação

³ JACOBI, Pedro. *A cidade e os cidadãos*. Lua Nova, v. 2, n. 4, 1986, p. 23-25.

⁴Art. 21. Compete à União:

[...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225)⁵, planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182)⁶ e sobre a função social da propriedade urbana. O artigo 23, em seu inciso nono, enuncia a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”⁷. O artigo 182, por sua vez, define 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 (BRASIL, 1988).

Apesar desses dispositivos não mencionarem diretamente o direito à cidade, eles demonstram uma primeira tradução jurídica do conceito e das reivindicações que o acompanham. Por meio da incorporação do direito à cidade ao ordenamento jurídico brasileiro, os movimentos sociais passaram

⁵ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]

⁶ Art. 21. Compete à União:

[...]

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; [...] (BRASIL, 1988).

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; (BRASIL, 1988).

⁷ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

a ter no Poder Judiciário mais uma via de reivindicação e defesa do direito à moradia, ao transporte, à participação popular (TAVOLARI, 2016). A partir dessa reflexão, é possível dizer que o controle de constitucionalidade de leis urbanísticas pelo Judiciário também é um instrumento de garantia do direito à cidade.

1.3. Plano Diretor e Leis Urbanísticas Específicas: instrumentos de política urbana.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Nº 10.257/2001⁸, regulamenta os artigos 182⁹ e 183¹⁰ da Constituição Federal. O Estatuto tem características de uma *lei geral de direito urbanístico* (SILVA, 2010) e confere maior concretude às diretrizes gerais estabelecidas pela Constituição na medida em que, dentre outras contribuições, apresenta um rol de instrumentos de política urbana.

Bem como ensinado por José Afonso da Silva, “a atividade urbanística é uma função do Poder Público que se realiza por meio de procedimentos e normas que importam transformar a realidade urbana” (SILVA, 2010). O artigo 4º do Estatuto da da Cidade¹¹ exhibe vários instrumentos para que o

⁸ BRASIL, Lei Nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 11 de novembro de 2022.

⁹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

¹⁰ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

¹¹ Art. 4º - Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU;

Poder Público possa organizar o meio urbano, disciplinando o planejamento da cidade em busca do pleno desenvolvimento das funções sociais e da garantia do bem-estar de seus habitantes, como preza a Constituição. A lista de instrumentos enumerados não é exaustiva, sendo que Estados e Municípios têm liberdade para criar outras ferramentas de organização da cidade, tal como leis e atos normativos específicos. Adilson Abreu Dallari afirma que os instrumentos da política urbana representam:

a institucionalização de um conjunto de meios e instrumentos expressamente vocacionados para a intervenção urbanística, possibilitando ao Poder Público uma atuação vigorosa e concreta nesse setor (DALLARI, 2002).

Carlos Ari Sundfeld também ressalta que:

O urbanismo não é um projeto de estatização pura e simples, mas de racionalização urbana via atuação estatal. Assim, a ação urbanística do Estado só se legitima se estiver racionalmente orientada. Aí entram os planos urbanísticos (SUNDFELD, 2002, p. 56).

-
- b) contribuição de melhoria;
 - c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
 - V – institutos jurídicos e políticos:
 - a) desapropriação;
 - b) servidão administrativa;
 - c) limitações administrativas;
 - d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
 - e) instituição de unidades de conservação;
 - f) instituição de zonas especiais de interesse social;
 - g) concessão de direito real de uso;
 - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
 - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - j) usucapião especial de imóvel urbano;
 - l) direito de superfície;
 - m) direito de preempção;
 - n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
 - o) transferência do direito de construir;
 - p) operações urbanas consorciadas;
 - q) regularização fundiária;
 - r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
 - s) referendo popular e plebiscito;
 - VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).
- § 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.
- § 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.
- § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil (BRASIL, 2001)

O art. 4º do Estatuto da Cidade divide a atuação do planejamento urbano em diferentes *âmbitos espaciais de validade*¹². Dentre os principais instrumentos para o desenvolvimento e expansão urbana elencados pelo referido artigo, o planejamento municipal detém uma ferramenta basilar: o plano diretor.

O Capítulo III do Estatuto da Cidade detalha as peculiaridades desse instituto, enunciando, especialmente em seus artigos 40 e 41¹³, os fundamentos que destacam o plano diretor como o instrumento básico de planejamento municipal, que considera o município na sua totalidade e que deve ser revisto periodicamente. Além disso, acompanhando o mandamento constitucional do parágrafo primeiro do artigo 182 da Constituição Federal, o plano diretor deve seguir a regra geral da obrigatoriedade para municípios com mais de 20 mil habitantes.

Muitos autores e autoras também buscaram explicar o plano diretor para além da definição do *caput* do artigo 40 do Estatuto da Cidade. Hely Lopes Meirelles descreve o plano diretor como “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”¹⁴. José Afonso da Silva esmiúça o termo, argumentando que:

é plano, pois estabelece os objetivos que deverão ser atingidos, os prazos em que ditos objetivos deverão ser alcançados, as atividades que deverão ser executadas e os responsáveis pela respectiva execução. É diretor, na medida

¹² Termo empregado por Adilson Abreu Dallari na obra *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 6ª ed. p. 77.

¹³ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

[...]

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

[...]

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6 ed. atual. por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 393.

em que fixa as diretrizes e os princípios do desenvolvimento urbano municipal (SILVA, 2010, p. 137).

Com auxílio dessas interpretações, é possível dizer sucintamente que o plano diretor é uma lei que define objetivos, princípios e diretrizes gerais para o desenvolvimento e expansão urbana, assegurando o bem-estar da população que habita esse espaço. Desse modo, consiste em uma lei que fornece uma visão global do planejamento urbano a ser executado em uma cidade e que exige requisitos e procedimentos específicos para ser editada.

No entanto, vale ressaltar que nem toda matéria urbanística deve estar necessariamente contida no plano diretor. Além do plano, leis e atos normativos urbanísticos também podem ser editados para atender as singularidades de cada município. Entretanto, é necessário que o legislador municipal observe as diretrizes fixadas pelo plano diretor para o tema urbanístico que se deseja disciplinar em lei especial.

A ocupação e parcelamento do solo urbano de um município, por exemplo, é matéria urbanística mais abstrata e geral e que pode ser objeto da disciplina basilar do plano diretor. Por outro lado, a ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados em determinada área de um município é um tema mais específico e com peculiaridades locais. A questão por trás desses exemplos é: esse tema pode ser regulamentado por ato normativo separado da lei que disciplina o plano diretor? Essa discussão chegou ao STF e será abordada no subtópico seguinte.

1.4. RE 607.940: a tese sobre a compatibilidade entre leis específicas e o plano diretor

Em agosto de 2014, teve início em sessão plenária do Supremo Tribunal Federal o julgamento de mérito do Recurso Extraordinário 607.940/DF, interposto pelo Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT). Discutia-se a constitucionalidade da Lei Complementar nº 710/2005¹⁵, a

¹⁵ DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 710. de 6 de setembro de 2005. Dispõe sobre os Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, 6 de setembro de 2005. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/52537/LC_710_2005.html>. Acesso em 2 de novembro de 2022.

qual disciplinou Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas, prevendo regras específicas de parcelamento do solo para condomínios fechados em Brasília. Com o fim do julgamento, os ministros fixaram, em repercussão geral¹⁶, a tese da constitucionalidade da edição de leis avulsas ao plano diretor desde que haja compatibilidade com ele.

Inicialmente, o julgamento do RE 607.940/DF se propunha a analisar a constitucionalidade de uma lei específica, local, e que não tinha um grande impacto sobre o direito urbanístico de forma geral. Entretanto, as discussões não se ativeram apenas nisso, abordando também a relação entre leis específicas que disciplinam o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no espaço urbano e o plano diretor. Os debates da corte caminharam para além da simples definição de quem teria competência para editar normas desse tipo. Na realidade, o julgamento feito pelo STF foi se concentrando menos na questão da legalidade dos condomínios fechados e mais na possibilidade de que uma lei urbanística pudesse ser editada de forma avulsa ao plano diretor (VIOTTO, TAVOLARI, 2016).

As teses propostas pelos ministros destacaram diferentes aspectos da edição e do papel do plano diretor. As tabelas abaixo sintetizam o percurso das mudanças de tese e o placar da deliberação dos ministros.

¹⁶ Virgílio Afonso da Silva leciona que “o recurso extraordinário é o principal meio pelo qual uma controvérsia constitucional iniciada em instâncias inferiores chega ao STF”, sendo que, quando reconhecida a repercussão geral, “a decisão do mérito do recurso vincula todos os tribunais inferiores no futuro” (SILVA, 2021, p. 575 - 577). Já no caso do STF não reconhecer a repercussão geral de um recurso extraordinário, consideram-se como não admitidos todos os recursos extraordinários cujo processamento tenha sido sobrestado (Código de Processo Civil, art. 1039, parágrafo único). Ressalte-se que, segundo o art. 1.035, §1º a §3º do Código de Processo Civil, a repercussão geral é fruto da existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

Tabela 1: Mudança das teses de repercussão geral ao longo do julgamento¹⁷

Ministro	Momento do Julgamento	Tese proposta	Aspecto em destaque	Ministros que seguem a tese
Ayres Britto	Análise	"Obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de ordenamento urbano"	Plano diretor como instrumento obrigatório	Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Marco Aurélio.
Teori Zavascki	Voto do relator	"É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar no 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação de solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos neles observados"	Competência municipal para legislar em matéria urbanística e legitimidade da Lei Complementar	Luiz Fux, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso.
Luís Roberto Barroso	Debates	"É possível que uma lei complementar cuide de alguma coisa atinente a	Competência municipal para legislar em matéria urbanística	

¹⁷ Tabela desenvolvida no artigo: VIOTTO, Aline; TAVOLARI, Bianca. *As disputas pela interpretação constitucional do plano diretor / Disputes over the constitutional interpretation of the master plan*. Revista Direito e Práxis, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 531-566, jun. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22950>>. Acesso em: 13 de setembro de 2022.

		política urbanística que não tenha sido tratada pelo plano diretor”		
José Dias Toffoli	Voto-vista	“Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes do plano diretor”	Compatibilidade entre plano diretor e leis urbanísticas	No voto: Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski. No debate: Teori Zavascki, Luís Roberto Barroso No placar: Luiz Fux, Rosa Weber

Tabela 2: Placares do STF no julgamento do RE 607.940¹⁸

Tese proposta pelo Min. Toffoli: As leis urbanísticas têm de ser compatíveis com o plano diretor?	Ministros	Placar
Sim	Teori Zavascki, Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Rosa Weber, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski	8
Não	Marco Aurélio e Edson Fachin	2

¹⁸ Ibid idem.

A Lei Complementar nº 710/2005 é inconstitucional?	Ministros	Placar
Sim	Marco Aurélio, Edson Fachin, Ricardo Lewandowski ¹⁹	3
Não	Teori Zavascki, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux, Dias Toffoli, Rosa Weber, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia	7

A tese fixada pelo STF implica em um questionamento: o que significa ser compatível com as diretrizes do plano diretor? A decisão do Supremo destacou o aspecto da reserva material que o plano diretor detém, exigindo que o controle de compatibilidade de uma lei específica tenha como objeto, principalmente, o conteúdo dessa lei avulsa.

O procedimento pelo qual essas normas urbanísticas específicas são editadas também apresenta igual importância para o controle de compatibilidade. Poucos ministros citaram a obrigatoriedade de procedimentos como participação popular e realização de estudos prévios, que são requisitos constitucionais. Nesse sentido, urge a preocupação com a possível fragmentação de temas urbanísticos em leis pouco debatidas e que podem ser aprovadas mais facilmente.

Assim como elucidado por Bianca Tavorari e Aline Viotto, a ideia de compatibilidade citada pela tese fixada pelo RE 607.940 tende a ser disputada pelas mais diferentes posições no Judiciário²⁰. Os tribunais de justiça estaduais lidam com a responsabilidade de interpretar o que a tese

¹⁹ O ministro Ricardo Lewandowski admitiu a possibilidade de seguir a tese proposta pelo ministro Dias Toffoli e, ao mesmo tempo, declarou a inconstitucionalidade da lei. Dessa forma, ele interpretou que a Lei Complementar nº 710/2005 é incompatível com o Plano Diretor do Distrito Federal e, por isso, é inconstitucional.

²⁰ VIOTTO, Aline; TAVOLARI, Bianca. *As disputas pela interpretação constitucional do plano diretor / Disputes over the constitutional interpretation of the master plan*. Revista Direito e Práxis, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 531-566, jun. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22950>>. Acesso em: 13 de setembro de 2022.

fixada pelo STF quis dizer com compatibilidade entre leis específicas e o plano diretor.

1.5. Tribunais inferiores e o controle concentrado de constitucionalidade

O controle de constitucionalidade consiste na avaliação da compatibilidade de leis e outros atos normativos em relação à constituição (SILVA, 2021, p. 566). Em geral, leis e atos normativos devem ser compatíveis com a Constituição Federal. No âmbito estadual, também devem ser compatíveis com a constituição dos seus respectivos estados²¹. No caso de leis e atos normativos municipais, o parâmetro de constitucionalidade também é a lei orgânica do município.

Na esfera judicial, o controle de constitucionalidade concentrado de leis e atos normativos estaduais, distritais ou municipais é realizado pelos tribunais de justiça²². Na presente pesquisa, o órgão julgador investigado foi o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP). Sendo um tribunal estadual, ele realiza o controle de constitucionalidade concentrado de leis e atos normativos estaduais e municipais paulistas.

O parâmetro de controle de constitucionalidade para esses casos é, em regra geral, a constituição estadual²³. Todavia, como exceção, quando leis estaduais confrontam uma disposição da constituição estadual faz referência ao conteúdo de uma norma constitucional federal, elas também podem ser questionadas frente ao STF. A referência à Constituição Federal pode acontecer pela remissão ao texto ou pela reprodução do conteúdo da Carta Maior, observando a noção de simetria entre as normas constitucionais.

²¹ No Distrito Federal, leis e atos normativos devem ser compatíveis com a Lei Orgânica do Distrito Federal.

²² É interessante notar que, tal como ensinado por Virgílio Afonso da Silva, “a competência dos tribunais de justiça para julgar a representação de inconstitucionalidade não está definida explicitamente pela Constituição Federal” (SILVA, 2021, p. 610). Na prática, o que se verifica é a previsão da competência para julgar a ação de inconstitucionalidade, dentre outras competências do tribunal de justiça, pelas próprias constituições estaduais.

²³ A Constituição Federal não previu instrumentos de representação de inconstitucionalidade para leis municipais em face da lei orgânica do município, embora a *arguição de descumprimento de preceito fundamental* (ADPF), desenvolvida pela lei 9.882/1999, seja uma ação de controle concentrado de constitucionalidade aplicável para esses casos.

A reprodução do conteúdo da Constituição Federal em normas estaduais está presente na Constituição do Estado de São Paulo. Dentre outros dispositivos, a Constituição Paulista reproduz nos artigos 144 e 180 os mandamentos dos artigos 29 e 182 da Constituição Federal. Da Carta Maior, temos:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...] (BRASIL, 1988).

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. [...] (BRASIL, 1988).

Já na Constituição do Estado de São Paulo, observa-se como reprodução:

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 (SÃO PAULO, 1989).

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

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes; [...]

V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida; [...] (SÃO PAULO, 1989).

Nesse cenário, é possível afirmar que o TJSP pode usar, ainda que indiretamente, a Constituição Federal como parâmetro de constitucionalidade em uma ação de controle concentrado.

2. METODOLOGIA

Explicar a estratégia adotada para responder à pergunta de pesquisa é importante para que leitores e leitoras possam compreender a lógica por trás dos resultados obtidos. A partir da clareza e da precisão da justificativa das escolhas metodológicas, adquirimos mais facilidade para apreciar o escopo do estudo e entender como ele foi desenvolvido (PALMA, FEFERBAUM, PINHEIRO, 2019, p. 132). Ademais, a explicação das escolhas metodológicas auxiliam outros pesquisadores e pesquisadoras a replicarem o estudo, conferindo críticas, complementações e novas investigações.

O modelo de pesquisa empírica adotado no presente trabalho foi o de análise de jurisprudência, tendo a sua natureza predominantemente qualitativa²⁴. A estratégia de pesquisa foi a de investigar acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (recorte por órgão jurisdicional) que trataram de ações de controle concentrado de constitucionalidade (recorte por tipo de ação) em que se discutiu a inconstitucionalidade de leis específicas mediante a sua compatibilidade com os planos diretores dos municípios, bem como as atribuições reservadas para ele (recorte material).

Neste capítulo, são expostas as razões para a escolha do Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como o processo de composição da amostra, os critérios utilizados para delimitá-la e as variáveis utilizadas para desenvolver a análise das decisões.

²⁴ A pesquisa qualitativa se desenvolve por meio da análise e sistematização das linhas argumentativas relevantes para responder à pergunta de pesquisa. “Os postulados na pesquisa qualitativa não são hipóteses da mesma ordem que aquelas emitidas numa pesquisa de tipo hipotético-dedutivo, e que orquestram a operacionalização do procedimento de pesquisa. Assim como a teoria se elabora progressivamente, as questões se tornam precisas, e os postulados tomam forma à medida que os dados são analisados; na pesquisa qualitativa, o postulado não provém apenas do conhecimento teórico do pesquisador, mas também e, sobretudo, de sua sensibilidade aos dados que colhe, e de seu conhecimento íntimo do meio que pesquisa. À medida que progride o trabalho simultâneo de coleta de informações e de análise, o objeto de pesquisa vai se especificando e as questões se tornam mais seletivas: o funil se restringe e possibilita ao pesquisador formular uma explicação provisória que será gradualmente consolidada” (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2014, p. 137).

2.1. A pergunta de pesquisa

Assim como introduzido no capítulo anterior, a pergunta que o presente trabalho se propôs responder é: como o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) tem julgado a constitucionalidade das leis urbanísticas específicas e sua relação com os planos diretores municipais após a tese fixada pelo STF sobre o tema urbanístico?

Desse modo, pretende-se estudar a jurisprudência do TJSP sobre a relação entre planos diretores municipais e leis urbanísticas específicas (tema/tópico), pois se deseja descobrir como o tribunal julga a constitucionalidade das leis específicas em face ao plano diretor (pergunta de pesquisa), de modo a se verificar como o tribunal estadual vem decidindo sobre o tema após a tese afirmada pelo STF sobre a compatibilidade entre leis específicas e o plano diretor, tendo em vista os contornos constitucionais definidos para o plano (fundamento lógico/justificativa).

2.1.1. As subperguntas de apoio

Para auxiliar a análise e responder à pergunta de pesquisa, utilizarei as seguintes subperguntas:

- a. Quais os tipos de controvérsias constitucionais entre plano diretor e leis específicas têm chegado ao TJSP?
- b. Qual o parâmetro de constitucionalidade utilizado pelo TJSP para leis urbanísticas específicas perante o Plano Diretor?
- c. Em que medida o TJSP tem acompanhado a tese fixada pelo STF por meio do Recurso Extraordinário 607.940?

As referidas subperguntas se comportam como questionamentos que direcionam a análise durante o processo de obtenção de achados de pesquisa. Com o auxílio delas, obtém-se informações mais específicas, que fornecem detalhes sobre as decisões analisadas.

2.2. Hipótese de pesquisa

Tendo em vista a falta de detalhamento que a expressão “compatíveis com as diretrizes fixadas pelo plano diretor” apresentou na tese do RE 607.940, proponho como hipótese inicial que o TJSP não vem seguindo a tese fixada pelo STF. Presumo que uma das razões para esse comportamento seja a generalidade do termo empregado na decisão do STF, visto que a compatibilidade entre uma norma urbanística específica e o plano diretor não tem como parâmetro apenas o conteúdo do próprio plano diretor.

Essa hipótese inicial tem como pano de fundo o fato da tese fixada não abordar a necessidade de se atender aos critérios regulamentados pelo Estatuto da Cidade²⁵ sobre a obrigatoriedade da participação popular durante o processo legislativo de leis urbanísticas, assim como a realização de estudos urbanísticos prévios.

Dessa forma, supõe-se que seja possível que a relação entre leis urbanísticas específicas e planos diretores seja declarada incompatível, ainda que nenhuma diretriz do plano diretor seja descumprida, contrariando a tese dos ministros.

2.3. Por que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo?

A escolha do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) foi motivada não só por razões subjetivas, mas também por critérios objetivos. Em primeiro lugar, como critério objetivo, busquei selecionar o tribunal da Justiça Estadual que apresentasse sob a sua jurisdição o maior número de municípios com mais de 20 mil habitantes. Essa escolha se justifica pelo fato de os municípios com essa quantidade de habitantes terem a obrigatoriedade de aprovar um plano diretor como instrumento básico da

²⁵ BRASIL, Lei Nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

política de desenvolvimento e de expansão urbana - conforme assenta a Constituição Federal, em seu art.182, parágrafo primeiro²⁶.

Dos 27 tribunais estaduais, optei por analisar aqueles inseridos na região mais populosa: a sudeste²⁷. Entre Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, o último apresentou mais municípios com mais de 20 mil habitantes²⁸. Segundo o IBGE, no relatório de Estimativas da População Residente nos Municípios Brasileiros, de 1º de julho de 2021, estima-se que Espírito Santo, Rio de Janeiro e Minas Gerais tenham, respectivamente, 39, 66 e 189 municípios com mais de 20 mil habitantes. Já em São Paulo, dos 645 municípios, 261 têm mais de 20 mil habitantes²⁹, sendo estes obrigados a aprovar o plano diretor. A partir dessa análise objetiva, o TJSP demonstrou ser o mais pertinente em termos de representatividade.

Bem como enunciado, além dos critérios objetivos, razões subjetivas também foram consideradas para a escolha do tribunal estadual paulista. Além de ter sido constatado que o TJSP tem jurisdição sobre a maior parte dos municípios da região sudeste obrigados a ter o plano diretor, outra motivação muito influente para que esse tribunal fosse escolhido é a sua proximidade com o autor da pesquisa. Nessa lógica, o interesse em investigar o TJSP se deu em razão, principalmente, da maior vinculação pessoal - nascimento e residência em São Paulo - com o pesquisador.

²⁶ **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

²⁷ Relatório de Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação com data referência em 1º de julho de 2021. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

²⁸ Relatório de Estimativas da População Residente nos Municípios Brasileiros. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fftp.ibge.gov.br%2FEstimativas_de_Populacao%2FEstimativas_2021%2FPOP2021_20220905.xls&wdOrigin=BROWSELINK>. Acesso em 26 de setembro de 2022.

²⁹ Estimativa publicada pelo IBGE no Diário Oficial da União em 27 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>>. Acesso em 26 de setembro de 2022.

2.4. Composição da amostra

A composição da amostra é uma das etapas mais relevantes de uma pesquisa de jurisprudência. É a partir da amostra que os principais dados foram analisados, fornecendo informações que possibilitaram uma fotografia de como o TJSP se comporta frente ao tema estudado.

A coleta da amostra de acórdãos pertinentes ao tema de pesquisa foi realizada por meio da plataforma de *pesquisa de jurisprudência completa* do TJSP³⁰. Este serviço disponibiliza não só informações da jurisprudência de segundo grau, mas também de, dentre outras, ações de controle de constitucionalidade. O mecanismo de *consulta completa* mostrou-se mais vantajoso, pois foi aquele que apresentou mais opções de pesquisa, incluindo busca textual na íntegra dos documentos. Já a consulta simples só permite acessar o acórdão a partir do seu número e do processo, dificultando uma seleção mais sofisticada de julgados inseridos nos recortes estabelecidos.

Inicialmente, o filtro de seleção dos julgados na plataforma de pesquisa de jurisprudência do TJSP teve como base: i) a busca por termos; e, após a obtenção do universo de acórdãos sobre o tema, ii) os recortes específicos. No que se refere aos recortes, foram usados três critérios: o recorte pela matéria que os julgados discutiam; o recorte pelo tipo de ação; e o recorte por datas em que essas ações foram julgadas. Já sobre a busca por termos específicos se deu com o apoio de operadores booleanos³¹, que permitiram a localização de acórdãos que apresentassem em sua ementa os termos especificados. A justificativa para a escolha dos termos e dos recortes adotados será desenvolvida nos itens subseqüentes.

2.4.1. Seleção por termos e recortes

A composição do universo inicial de acórdãos teve como base a pesquisa por termos específicos. A busca se deu no dia 2 de agosto de

³⁰Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/consultaCompleta.do>> Acesso em 26 de setembro de 2022.

³¹ “Os operadores booleanos permitem uma pesquisa mais refinada da jurisprudência. Trata-se de termos lógicos que, quando inseridos no campo “pesquisa livre de jurisprudência”, resgatam os julgados de modo mais específico.” (PALMA; FEFERBAUM; PINHEIRO, 2019, p. 127).

2022, por meio da, já citada, plataforma de pesquisa de jurisprudência completa do TJSP. Optou-se pela pesquisa por campos específicos, que oferecia um mecanismo de busca por termos da ementa da decisão, utilizando os operadores lógicos booleanos³².

Inicialmente foram usados termos mais genéricos a fim de que fosse possível obter o maior número de acórdãos a partir de termos mais abrangentes, como “lei” e “plano”. Apoiando-se nessa estratégia, foi possível comparar a diferença entre os resultados obtidos com termos mais ou menos genéricos. Após a avaliação do número de acórdãos que eram encontrados, novos termos mais específicos eram acrescentados. O número de termos inseridos era restrito, sendo possível inserir apenas 120 caracteres no campo de busca por ementa do portal e-saj do TJSP.

Os recortes atuaram tanto na delimitação do tema quanto na filtragem da composição da amostra. A opção por investigar o TJSP, por exemplo, comportou-se como recorte por órgão jurisdicional. Do mesmo modo, outros balizamentos foram feitos a fim de se responder à pergunta de pesquisa.

Em uma primeira averiguação, verificou-se que a pergunta exigia análise de decisões do TJSP que julgassem o mérito da relação entre uma determinada norma urbanística e o plano diretor. Trata-se do recorte material.

Os julgados também deveriam estar sob a luz do controle de constitucionalidade exercido pelo TJSP, uma vez que a pergunta de pesquisa também questiona como o tribunal tem julgado a constitucionalidade das leis urbanísticas específicas. Com isso, foi estabelecido o recorte por tipo de ação, tendo por objeto as ações diretas de inconstitucionalidade.

Além disso, esses julgados deveriam ter acontecido depois da fixação da tese sobre o tema pelo plenário do STF, em 2015 - recorte temporal.

³² As instruções para utilizar os operadores lógicos booleanos encontram-se disponíveis em: <https://esaj.tjsp.jus.br/WebHelp/#id_operadores_logicos.htm>. Acesso em 26 de setembro de 2022.

Desse modo, foram buscadas as decisões proferidas pelo TJSP entre 29/10/2015³³ e 02/08/2022³⁴.

Tendo em vista esses primeiros parâmetros, a primeira busca no campo de pesquisa específico chegou aos seguintes resultados:

Tabela 3: Número de acórdãos encontrados a partir da combinação de termos³⁵

Campo de Pesquisa	Tipo de ação	Recorte Temporal	Termos empregados	Nº de Acórdãos	Observações
Específico	ADI	29/10/2015 - 02/08/2022	"plano diretor municipal" E ("lei específica" OU "lei avulsa" OU "lei urbanística" OU "lei complementar")	0	
Específico	ADI	29/10/2015 - 02/08/2022	"plano diretor" E ("lei específica" OU "lei avulsa" OU "lei urbanística" OU "lei complementar")	0	
Específico	ADI	29/10/2015 - 02/08/2022	"plano diretor municipal" E ("lei específica" OU "lei urbanística" OU "lei complementar")	5	Verificou-se que o termo "lei avulsa" restringiu a pesquisa por campos específicos, omitindo 7 resultados.
Específico	ADI	29/10/2015 - 02/08/2022	"plano diretor municipal" E STF E ("lei específica" OU "lei urbanística" OU "lei complementar")	0	Foi acrescido o termo STF e o buscador excluiu todos os acórdãos.
Específico	ADI	29/10/2015 - 02/08/2022	"plano diretor municipal" E STF E ("lei específica"	2	A exclusão do termo "lei urbanística"

³³ Data do julgamento em plenário da RE 607.940.

³⁴ Data do último julgado até o dia da revisão do projeto de pesquisa.

³⁵A tabela com o número das ações encontradas está disponível em: <<https://www.notion.so/Pesquisa-por-campos-espec-ficos-5d810b238b404e1db00df8b7d3714ff7>>. Acesso em 23 de outubro de 2022.

			OU "lei complementar")		trouxe 7 novos acórdãos, sendo que 2 se encaixam nos critérios da amostra (recorte temático e temporal).
Específico	ADI	29/10/2015 - 02/08/2022	"plano diretor" E STF E ("lei específica" OU "lei complementar")	2	A exclusão do termo "municipal" não alterou a composição da amostra.
Específico	ADI	29/10/2015 - 02/08/2022	"plano diretor" E ("lei específica" OU "lei complementar")	30	Apelações cíveis foram excluídas, pois não desenvolveram debates sobre a compatibilidade entre leis e o Plano Diretor.
Específico	ADI	29/10/2015 - 02/08/2022	"plano diretor" E "participação popular" E ("lei específica" OU "lei complementar")	6	Todos os acórdãos que apareceram nesse resultado eram repetidos. Eles já haviam sido incorporados na seleção de termos anterior.
Específico	ADI	29/10/2015 - 02/08/2022	"participação popular" E "lei" E "plano diretor"	6	Os acórdãos encontrados foram os mesmos.

Fonte: elaboração própria.

2.4.2. Refinamento da amostra

Ao analisar preliminarmente a amostra de dados, notou-se que outros tipos de ação, além das diretas de inconstitucionalidade (ADI), apareceram nos resultados da busca. Embargos de declaração, por exemplo, abordavam decisões predominantemente processuais³⁶ e, por isso,

³⁶ Por decisões meramente processuais, entendeu-se as ações que não julgavam o mérito da relação entre uma lei específica urbanística e o plano diretor. Nesse sentido, eram decisões que não agregavam para a investigação do comportamento do tribunal sobre o tema.

foram excluídos. As ações diretas de inconstitucionalidade fora do recorte temporal e as que se repetiam ao longo das buscas também foram descartadas da amostra.

A partir de uma nova análise, a fim de eliminar as repetições e decisões impertinentes em razão dos motivos já citados, chegou-se ao seguinte quadro de acórdãos excluídos:

Tabela 4: Acórdãos descartados

Número do Acórdão	Tipo de ação	Justificativa
2278279-84.2020.8.26.000	ADI	Não discute relação entre leis urbanísticas e plano diretor.
128.841-0/1-00	ADI	Fora do recorte temporal.
2243046-94.2018.8.26.000/50000	Embargo de Declaração	Fora do recorte por tipo de ação.
2243046-94.2018.8.26.000	ADI	Não discute relação entre leis urbanísticas e plano diretor.
2271032-28.2015.8.26.000	ADI	Não discute relação entre leis urbanísticas e plano diretor.
0002143-09.2015.8.26.0075	Apelação Cível	Fora do recorte por tipo de ação.
2304665-54.2020.8.26.000	ADI	Não discute relação entre leis urbanísticas e plano diretor.
2304556-40.2020.8.26.000	ADI	Não discute relação entre leis urbanísticas e plano diretor.
2202695-74.2021.8.26.000	ADI	Perdeu o objeto. Não houve julgamento do mérito.

2023217-72.2022.8.26.000	Embargo de Declaração	Não alterou o julgado.
2023217-72.2022.8.26.000	Embargo de Declaração	Não alterou o julgado.

Fonte: elaboração própria.

Feitas essas exclusões, a amostra final é composta por 35 acórdãos, sendo possível visualizá-la na tabela que consta no [Anexo 1](#).

2.5. Análise dos acórdãos

A investigação das ações diretas de inconstitucionalidade se deu de forma predominantemente qualitativa. Assim como lecionam Juliana Bonacorsi de Palma, Marina Feferbaum e Victor Pinheiro, a pesquisa qualitativa “deve sistematizar as principais linhas argumentativas desenvolvidas nas decisões analisadas e eventualmente criticá-las” (PALMA; FEFERBAUM; PINHEIRO, 2019, p. 132).

Para chegar às respostas sobre como o TJSP tem julgado a constitucionalidade das leis urbanísticas específicas e sua relação com os planos diretores municipais após a tese fixada pelo STF sobre o tema foi elaborado um banco de dados, utilizando o software *Microsoft Excel*³⁷ - bastante utilizado em pesquisas empíricas da SBDP. A plataforma se mostrou muito eficiente para visualizar tabelas mais complexas

O banco de dados tem por objetivo selecionar aspectos importantes das decisões. Com essa finalidade, foram desenvolvidas variáveis de pesquisa, que atuam como desmembramentos da pergunta e das subperguntas de pesquisa.

³⁷ O Excel é um software de edição de planilhas muito utilizado em pesquisas de jurisprudência da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Mais informações sobre o software estão disponíveis em: <<https://www.microsoft.com/pt-br/microsoft-365/excel>>. Acesso em 25 de outubro.

2.5.1. Variáveis de pesquisa e sistematização dos dados

“As variáveis de pesquisa são tradução da metodologia” (PALMA; FEFERBAUM; PINHEIRO, 2019, p. 129). São categorias que o pesquisador desenvolve a fim de sistematizar os dados, viabilizando a análise deles. Sendo a presente pesquisa predominantemente qualitativa, boa parte dos dados coletados se caracterizaram como de campo aberto, isto é, dados que são construídos pelo pesquisador a partir da leitura do acórdão. Por outro lado, conferindo caráter estatístico para outra parcela dos dados obtidos, certas variáveis de pesquisa eram de campo fechado, com respostas predefinidas, possibilitando a formulação de gráficos.

Visto isso, o banco de dados elaborado a partir de variáveis de pesquisa se encontra disponível no link do [Anexo 2](#). Cada coluna da tabela representa uma variável. Com as informações sistematizadas foi possível desenhar o diagnóstico das decisões.

3. DIAGNÓSTICO DAS DECISÕES

A fim de responder à pergunta sobre como o tribunal julga a constitucionalidade das leis específicas em face ao plano diretor, o presente capítulo apresenta a análise dos acórdãos. As informações aqui apresentadas tratam sobre: o perfil das controvérsias constitucionais entre plano diretor e leis específicas; o parâmetro de constitucionalidade utilizado pelo tribunal na análise dos julgados, a utilização pelo TJSP da tese fixada pelo STF no RE 607.940; e a interpretação constitucional para a relação de compatibilidade entre o Plano Diretor e a leis urbanísticas específicas.

Assim como exposto anteriormente, os acórdãos foram analisados de forma predominantemente qualitativa, atentando-se ao contexto em que os julgados se inseriram e aos fatores decisórios de cada caso. Dados objetivos como data de julgamento, relatoria, participantes da ação e dispositivos violados também foram analisados.

Além disso, abordagens quantitativas foram desenvolvidas para que os dados fossem sistematizados e apresentados de forma estatística. Nem todos os dados coletados, como número de páginas de cada acórdão e

assunto específico, puderam ser convertidos em informações relevantes para responder à pergunta de pesquisa.

Os achados de pesquisa foram desenvolvidos ao longo dos tópicos, que fazem referência a decisões que exemplificam e demonstram o resultado obtido. Boa parte dos julgados apresentaram decisões semelhantes, de modo a evidenciar o comportamento do tribunal sobre o tema. Ao fim do capítulo, os resultados foram confrontados com as hipóteses formuladas ao longo da pesquisa.

3.1. Aspectos formais sobre a amostra

Amostra de acórdãos foi obtida por meio da busca por termos específicos na plataforma de pesquisa de jurisprudência completa do TJSP³⁸. Na etapa de refinamento da amostra, observando os recortes de pesquisa, foram obtidas 35 ações diretas de inconstitucionalidade.

Em uma primeira análise geral, mais formal, verifica-se que essas ações foram julgadas pelo Órgão Especial do TJSP. Assim como disposto no Regimento Interno do Tribunal³⁹, o Órgão Especial é aquele que, dentre outras competências, julga originariamente representações de inconstitucionalidade. Ele reúne 25 desembargadores: o presidente do TJSP, doze dos mais antigos no tribunal e doze eleitos. Os mandatos são de dois anos, sendo que os desembargadores eleitos podem disputar reeleição⁴⁰.

Dentre os filtros utilizados na pesquisa por campos específicos da plataforma do TJSP, os mecanismos de seleção por "*classe*" e "*assunto*" ajudaram a delimitar o universo de acórdãos. Na presente amostra de acórdãos, todas as ações eram da classe "*diretas de inconstitucionalidade*". Entretanto, nem todas as ações compartilhavam da mesma categoria de *assunto*.

³⁸ Ver o tópico 2.4,1.

³⁹ Disponível em:

<<https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Biblioteca/Biblioteca/Legislacao/RegimentoInternoTJSP.pdf>>. Acesso em 1 de novembro de 2022.

⁴⁰ O processo pelo qual os desembargadores são eleitos, bem como a quantidade de desembargadores que são eleitos por biênio, não foram estudados com profundidade, pois essas informações não foram consideradas relevantes para responder à pergunta de pesquisa.

Apesar do recorte por *assunto* não ter sido adotado, constatou-se que boa parte dos julgados - 33 das 35 ações diretas de inconstitucionalidade - tinham a mesma classificação: "Atos Administrativos". Nesse sentido, notou-se que a maioria dos julgados que discutem controvérsias constitucionais entre leis específicas municipais e o plano diretor são classificados como "Atos Administrativos", sendo ele responsável pela classificação de mais de 8 mil julgados. As duas ações que divergiram na classificação foram as ADI 20232177220228260000⁴¹ e a ADI 20220432820228260000⁴², que têm como assunto: "Ordenação da Cidade / Plano Diretor".

Não foi possível identificar um critério preciso para discriminar as classificações de *assunto*, visto que ambas as ações tratam de leis que disciplinam o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano e afrontam algum preceito da Constituição Estadual sobre o plano diretor. Sendo assim, uma hipótese levantada para justificar essa situação é: essa categoria de *assunto* é recente - foi utilizada para organizar tematicamente as ações diretas de inconstitucionalidade que tinham como objeto controvérsias constitucionais sobre ordenação da cidade ou plano diretor a partir de 2022.

Entretanto, por conta da escassez de tempo para a realização da presente pesquisa e da baixa contribuição que esse possível achado proporciona para o tema estudado, a investigação desse fenômeno não foi aprofundada, limitando-se o pesquisador a apenas formular uma hipótese. Para pesquisas futuras, torna-se importante averiguar se as ações classificadas como "Atos Administrativos" e que discutem controvérsias

⁴¹ Disponível em:

<[⁴² Disponível em:](https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=15909821&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_99b8f19e317244bd985babff625c103f&g-recaptcha-response=03AEkXODDDNYGUdXMN0PE6oRVn0pUWzTzC-ewkVh8OINnoCn4DZLzTZnUrdaSiNgOgmqIRucD2qZO6FqBt3brzLAK1Z-TtB1w5W5--qrDnvP5qGWBLbghAHWuOE6nGEDfgdqS5z5gCN6kq81XWEXV3vU4ronDqjHxBHAIvdK388KuxqWGWm2ySLtgB2dHWAQ2BhOtvS-Ntat_TY3VxvO-K1KLCpURNVDcDnMtRO_cjsuENb0QFqSYb2bNdbKCLwXUhypJb3rvp1jlfS TchWrcO213IYFqzrm1PJsDo5rJmJWinv2eDO0FahbXxq_rjG_FNLq4Ak3EXjZ1YqKZCEWIVPrz64RiDns5ZpegFO74gExpZ1cm0_4yEQcsvAq4SYTzsw4168yM-f6SUo_6hS-JeG3gC5pLoXH2n-gssiHf8JFMj7UZ_9qptH4c7bxX2WM_-bFkoS8PulFNJMzmof6ZzZqNJz60q5mq17weIkT4mPp1auSqiE028zSauq1dm9i9-Ch2joYqa>. Acesso em 1 de novembro de 2022.</p></div><div data-bbox=)

<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15789985&cdForo=0>>. Acesso em 1 de novembro de 2022.

sobre ordenação da cidade serão realocadas para o assunto "Ordenação da Cidade / Plano Diretor".

3.2. Perfil das leis questionadas

Além dos aspectos formais, há uma convergência dos julgados no que diz respeito ao conteúdo geral das leis que foram objeto da representação de inconstitucionalidade. Seguindo os dados da tabela presente no [Anexo 3](#), que apresenta breves resumos sobre o conteúdo das leis questionadas em cada ADI, depreende-se que as ações julgaram a constitucionalidade de leis que: alteraram o regime de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano de forma alheia às diretrizes plano diretor ou alteraram o próprio plano diretor ou instituíram políticas e projetos que interferem em alguma disciplina urbanística presente no plano diretor.

A tabela abaixo organiza a amostra em três grandes grupos temáticos de julgados:

Tabela 5: Síntese do Perfil da Amostra

O que faz o objeto da ADI?	Quantidade de julgados
Grupo 1: Altera ou institui o plano diretor	15
Grupo 2: Altera lei ou ato normativo que disciplina o zoneamento ou uso, ocupação e parcelamento do solo, de forma alheia às diretrizes plano diretor	14
Grupo 3: Cria política de planejamento urbano que deveria estar inserida no plano diretor	6
Total	35

Fonte: elaboração própria.

A tabela demonstra que a maioria das ADIs tinham por objeto leis e atos normativos que alteraram ou instituíram o plano diretor municipal. Os

instrumentos jurídicos que alteraram ou instituíram o plano diretor (Grupo 1) foram leis complementares. Não há previsão clara no ordenamento brasileiro de que o plano diretor deve necessariamente ser uma lei complementar ou ordinária. Entretanto, há procedimentos específicos para que a sua edição seja compatível com a Constituição Estadual e, tendo em vista que a carta paulista reproduz a federal, com a Constituição Federal. Esse aspecto da edição de leis urbanísticas e leis que alteram ou instituem o plano diretor será tratado no tópico da análise dos fatores decisórios (4.3).

No que se refere ao Grupo 2, verificam-se as mais diversas situações em que isso ocorre. Das 14 ações que questionam leis que alteram diplomas que disciplinam o uso, ocupação ou parcelamento do solo, sete modificam diretamente diplomas que regulam o parcelamento, ocupação e uso do solo local; quatro alteram o zoneamento urbano; dois alteram planos diretores especiais⁴³, os quais também disciplinam matéria urbanística; e um julgado trata da própria lei orgânica do município, que permitiu a disciplina isolada de loteamentos fechados, sem considerar as diretrizes do plano diretor.

Por fim, o último grupo de julgados (Grupo 3) teve como principal característica comum: o seu objeto. Questionam leis que instituíram políticas especiais de planejamento urbano, alheias ao plano diretor. Foram cinco ações, sendo que 3 instituíram programas especiais de desenvolvimento urbano (e.g. "Política Municipal de Aproveitamento das Áreas sob Viadutos"; um criou uma política especial para zonas de integração urbana; e um instituiu um conselho municipal, o qual definiu "princípios sobre uso e ocupação do solo e limitações administrativas".

3.3. Perfil dos participantes

Outra análise geral que é possível ter sobre a amostra de julgados é a do perfil dos participantes das ações. A presente pesquisa se atentou para três sujeitos do processo: o autor, o(s) réu(s) e, quando há participação, os *amici curiae*. Na tabela do [Anexo 4](#) é possível visualizar os autores e os réus

⁴³ Por planos diretores especiais, entendeu-se planos diretores com enfoques de planejamento direcionados para áreas específicas como planos diretores participativos, planos diretores de desenvolvimento sustentável e etc.

de cada ação, do mesmo modo que no Anexo 5 apresenta em quais ações houve participação de *amicus curiae*.

Sobre o perfil dos participantes, observa-se um padrão na relação entre quem foram os autores e réus. A imagem abaixo apresenta a quantidade de ações em que os autores e réus identificados na amostra apareceram.

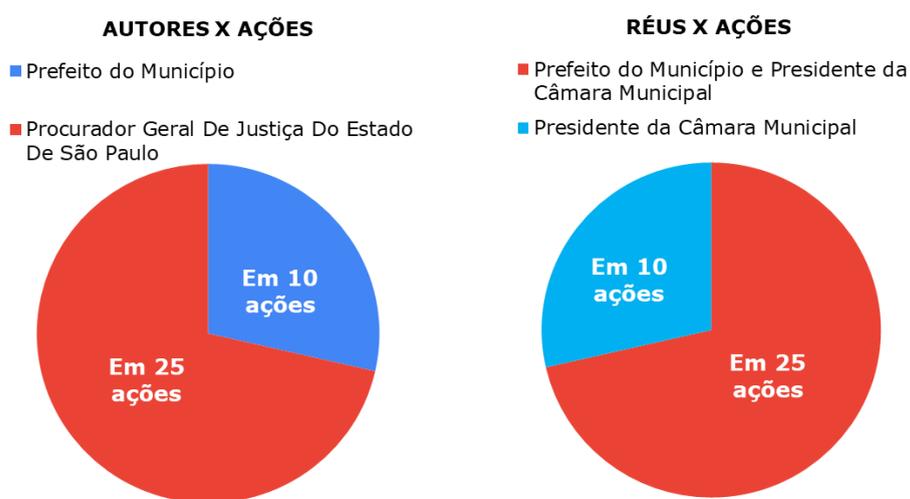


Figura 1 - Fonte: elaboração própria.

Os gráficos aparentam ser simétricos, demonstrando certa relação de correspondência. Como é possível observar, a grande maioria das ações diretas de inconstitucionalidade tiveram o Procurador Geral de Justiça - chefe do Ministério Público - como autor. Dentre suas atribuições, compete a ele representar ao Tribunal de Justiça nos casos de inconstitucionalidade de leis e atos normativos estaduais ou municipais⁴⁴. A menor parte das ADIs tiveram os prefeitos⁴⁵, figura chefe do Poder Executivo municipal, como autores.

⁴⁴ Para mais informações, consultar: <<https://www.mpsp.mp.br/procuradoria-geral-justica>>. Acesso em 1 de novembro de 2022.

⁴⁵ A Constituição do Estado de São Paulo prevê a legitimidade de prefeitos, bem como da Mesa da Câmara Municipal, para propor ação de inconstitucionalidade. Diz o artigo 90: "são partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse: [...] II - o Prefeito e a Mesa da Câmara Municipal; III - o Procurador-Geral de Justiça; (SÃO PAULO, 1989).

No que se refere ao perfil dos réus, observa-se que a grande maioria dos julgados tinha como réu, conjuntamente, o Prefeito do Município e o Presidente da Câmara. Já a minoria das ações, apenas o presidente da casa legislativa municipal figurou na posição de réu.

A correspondência entre os gráficos tem como uma das principais causas as alegações feitas pelo autor da ação. Dentre as 10 ações em que o Prefeito foi autor, 6 delas sustentam a inconstitucionalidade em razão do vício de iniciativa legislativa cometido pela Câmara dos Vereadores. Com isso, em todas essas ações o réu era o Presidente da Câmara dos Vereadores/Municipal.

Sob o argumento de vício de iniciativa legislativa, o autor defendia a reserva material que o Poder Executivo detém para propor leis sobre o planejamento urbano. Consta no [Anexo 6](#) a tabela com todas as ações propostas pelo Prefeito, informando se houve alegação de vício de iniciativa legislativa ou não.

No que tange à participação de *amicus curiae*, ocorreram apenas em três julgados. Dessas poucas ações, duas apresentam uma característica em comum: a lei que era objeto da ação disciplinava de forma especial o parcelamento, ocupação e uso do solo em loteamentos fechados, desconectando-se das diretrizes do plano diretor municipal. No primeiro caso (ADI 21546322820158260000), os *amici* se manifestaram pela constitucionalidade da norma, sendo a maioria deles associações de proprietários de terras e de condomínios residenciais. No segundo (ADI 22725262020188260000) a situação foi semelhante, diferenciando-se apenas pelo fato da lei questionada regular isoladamente o zoneamento de um bairro - não de um condomínio.

A terceira e última participação de *amici curiae* registrada (ADI 21869843420188260000) discutia a constitucionalidade da lei que instituiu o Plano Diretor de Campinas. Os *amici* foram compostos por representações de setores diversos: Associação Comercial e Industrial de Campinas ACIC, Instituto de Arquitetos do Brasil IAB (Núcleo Campinas), Associação das Empresas do Setor Imobiliário e da Habitação de Campinas e Região

HABICAMP, Associação Grupo Pró-Urbe GPU e Associação Campineira Pela Ocupação Responsável do Solo. Assim como nas outras duas participações registradas na amostra de acórdãos, a manifestação dos *amici curiae* defendeu a constitucionalidade da norma.

Houve um julgado em que a participação dos *amici curiae* não foi permitida pelo relator (ADI 21869843420188260000; Rel. Jacob Valente; Julgamento: 07/08/2019). O ingresso dos Sindicatos da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo (SINDUSCON-SP) e o das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVIESP) foi vedado diante do, nas palavras do relator, “nítido interesse comercial na aprovação do Plano Diretor” (p. 6).

Uma conclusão preliminar sobre o perfil dos *amici curiae* das ações que questionavam a constitucionalidade de uma lei específica urbanística perante às exigências constitucionais para o planejamento urbano, bem como a edição do plano diretor, é: desde o julgamento feito pelo STF do RE 607.940 (recorte temporal) - que discutia uma controvérsia muito semelhante sobre regimes privilegiados de parcelamento, ocupação e uso do solo -, todos os *amici curiae* representavam sujeitos da sociedade civil que tinham interesse na constitucionalidade dessas normas, isto é, na continuação da sua vigência. Nenhum *amicus curiae* participou do processo para endossar as alegações da Procuradoria Geral do Estado, que defendia o cumprimento dos requisitos constitucionais para editar essas normas.

Por fim, além de analisar esses aspectos gerais da amostra de julgados, também é necessário investigar as peculiaridades de cada ação. Desse modo, os diagnósticos passam a se concentrar nos fatores decisórios que influíram na avaliação da constitucionalidade ou inconstitucionalidade das normas questionadas.

3.4. Análise dos fatores decisórios

Feitas as considerações gerais sobre os aspectos formais e sobre o perfil dos participantes da amostra analisada, este tópico da pesquisa apresenta os elementos decisórios dos julgados. São expostos: os

parâmetros de controle de compatibilidade entre leis específicas e o plano diretor; a interpretação feita pelo TJSP sobre os critérios exigidos pela Constituição Estadual para a edição de leis urbanísticas; e o modo pelo qual o TJSP utiliza a tese fixada pelo STF no RE 607.940.

3.5. Principais violações analisadas

Apesar da pesquisa ter como enfoque principal o resultado das decisões dos desembargadores do TJSP sobre o tema, foi interessante analisar brevemente uma etapa anterior ao voto dos desembargadores: as alegações de inconstitucionalidade sustentadas pelos autores. A principal violação elencada dizia respeito à forma pela qual as leis foram editadas. Outras violações também foram sustentadas, mas, observando a fundamentação dos pedidos, verificou-se que elas desempenhavam um papel secundário na argumentação dos autores.

Um dos poucos exemplos desse fenômeno é o caso dos loteamentos fechados em Limeira (ADI 21546322820158260000; Rel. Moacir Peres; Julgamento: 24/02/2016), no qual o autor sustentou a inconstitucionalidade com base não só na violação ao princípio participativo - que será abordado nos próximos subtópicos - durante a edição da norma, mas também a violação ao direito de liberdade de locomoção, prejudicado por conta da implementação de cancelas e muros.

Tendo em vista o perfil muito semelhante das leis guerreadas, a figura abaixo apresenta um gráfico com a proporção de ações que foram impugnadas em relação às ações nas quais as leis questionadas foram declaradas constitucionais.

A LEI QUESTIONADA FOI DECLARADA INCONSTITUCIONAL?

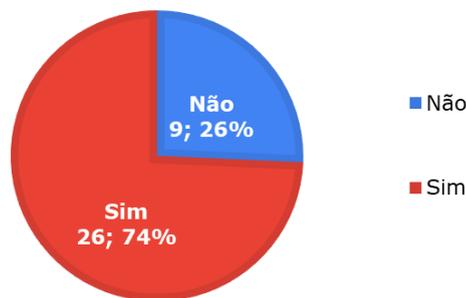


Figura 2 - Fonte: elaboração própria.

Como já foi antecipado, as violações foram analisadas pelo Órgão Especial do TJSP e se relacionam não só com o conteúdo, mas também processo legislativo das normas que disciplinam matéria urbanística que concerne ao conteúdo do plano diretor. Os três principais elementos exigidos para a edição das normas e que não foram atendidos em 26 das 35 ações investigadas foram: participação popular; estudos prévios/planejamento técnico; e iniciativa legislativa pelo Poder Executivo. O tópico seguinte analisa os parâmetros de controle de constitucionalidade para esses casos, bem como os dispositivos constitucionais que tutelam a edição de leis urbanísticas e estabelecem um parâmetro de compatibilidade entre essas leis e o plano diretor.

3.6. Os parâmetros de controle de constitucionalidade

O parâmetro de controle constitucionalidade é o diploma normativo que serve como referência para análise de compatibilidade da lei questionada. É por meio desse diploma que se verifica se há violação ou não. Tratando-se de representações de inconstitucionalidade de leis municipais, como regra geral, o parâmetro de constitucionalidade no controle concentrado é a Constituição do Estado de São Paulo⁴⁶.

Os julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade discutiram, principalmente, a falta de algum dos três elementos exigidos pela

⁴⁶ Ver tópico 1.4.

Constituição Paulista: participação popular (art. 180, II⁴⁷ e 191⁴⁸); estudos prévios/planejamento técnico (art. 180, II); e iniciativa legislativa pelo Poder Executivo (art. 5^o⁴⁹). Esses requisitos constitucionais são analisados no próximo tópico.

É interessante notar que a Constituição do Estado de São Paulo não foi o único parâmetro de controle de constitucionalidade adotado nos julgados. Assim como foi explicado na introdução deste trabalho, além da Constituição Paulista, a Constituição Federal pode servir como parâmetro de constitucionalidade para o controle exercido pelo TJSP. Para tanto, deve haver reprodução do conteúdo da Constituição Federal em normas da Constituição Estadual.

Nos casos analisados, verificou-se que muitas das ações discutiam, dentre outras controvérsias, violações aos artigos 144⁵⁰ e 180 da Constituição Paulista. Esses dispositivos reproduzem os artigos 29⁵¹ e 182⁵² Constituição Federal. Apesar da possibilidade de se admitir as duas constituições como parâmetro, nem sempre o relator recorreu à Constituição Federal para averiguar se houve violação. A tabela abaixo

⁴⁷ 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; (SÃO PAULO, 1989).

⁴⁸ Artigo 191 - 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 (SÃO PAULO, 1989).

⁴⁹ Artigo 5^o - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (SÃO PAULO, 1989).

⁵⁰ 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 (SÃO PAULO, 1989).

⁵¹ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...] (BRASIL, 1988).

⁵² Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...] (BRASIL, 1988).

compara o número de ações da amostra com os parâmetros de constitucionalidade que foram utilizados.

Tabela 6: Parâmetro de constitucionalidade x N° de Ações

Qual o parâmetro de constitucionalidade?	Contagem Distinta de Número da Ação
Constituição Estadual	30
Constituição Estadual e Constituição Federal	5
Total Geral	35

Fonte: elaboração própria.

Por meio da interpretação da tabela, observa-se que a minoria dos julgados tinha como parâmetro tanto a Constituição Federal quanto a Constituição do Estado de São Paulo. Em todas as outras ações, o TJSP seguiu a regra geral e adotou somente a Constituição Estadual como parâmetro.

No que se refere à duplicidade de parâmetros, as cinco ações que utilizaram as duas constituições como parâmetro de constitucionalidade julgaram controvérsias que discutiam, em geral, competência para legislar. A tabela seguinte apresenta quais ações utilizaram as duas constituições como parâmetro.

Tabela 7: Normas constitucionais questionadas x N° da ADI

Número da ADI	Normas constitucionais questionadas
2184298-06.2017.8.26.0000	Art. 180, I, II, e V, da CE; Art. 181, <i>caput</i> e § 1º, da CE; Art. 30, VIII, da CF; Art. 182, <i>caput</i> , da CF.
2135713-49.2019.8.26.0000	Art. 180, <i>caput</i> e inciso II, da CE; Art. 181, <i>caput</i> , e §1º, da CE;

	Art. 30, inciso VIII, da CF; Art. 182, <i>caput</i> , da CF.
2258690-77.2018.8.26.0000	Art. 180, <i>caput</i> e inciso II, da CE; Art. 181, <i>caput</i> , e §1º, da CE; Art. 30, inciso VIII, da CF; Art. 182, <i>caput</i> , e §1º, da CF.
2069063-59.2015.8.26.0000	Art. 111, da CE; Art. 117, da CE; Art. 180, incisos I, II e V, da CE; Art. 181, § 1º, da CE; Art. 5º, incisos XVII e XX, da CF; Art. 22, inciso I, da CF; Art. 24, inciso I, da CF..
2067520-45.2020.8.26.0000	Art. 180, II, da CE; Art. 191 da CE; Art. 30, VIII, da CF; Art. 182 da CF.

Observações:

CE - Constituição Estadual

CF - Constituição Federal

Fonte: elaboração própria.

Além do fato das normas constitucionais estaduais violadas reproduzirem o conteúdo de normas constitucionais federais, os relatores dessas ações fundamentaram a aplicação dos dispositivos da Constituição Federal na análise da compatibilidade da lei guerreada com base no art. 144⁵³ Constituição Paulista. O artigo desenvolve não só a organização e a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios, mas também o dever que esses entes têm de observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

⁵³ 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 (SÃO PAULO, 1988).

Levando em consideração que toda a amostra de julgados é composta por ações que, em geral, questionam a constitucionalidade de leis municipais, é possível afirmar que, por força do art. 144, todos os princípios estabelecidos não só na Constituição Estadual, mas também na Constituição Federal são aplicáveis como parâmetro de controle de constitucionalidade. Assim, outra conclusão que pode ser feita é que não só matéria urbanística - em razão da simetria entre os seus diplomas -, mas também toda e qualquer matéria disciplinada por lei municipal está submetida a esses parâmetros de controle de constitucionalidade feito pelo TJSP.

3.7. Os critérios constitucionais de compatibilidade

Assim como apresentado no capítulo anterior, os parâmetros de controle de constitucionalidade utilizados foram a Constituição Federal e a Constituição Estadual. Desse modo, a avaliação da compatibilidade sempre teve como parâmetro a ofensa a alguma disposição dos dois diplomas citados, os quais, dentre outros dispositivos sobre política urbana, estabelecem diretrizes para o conteúdo e forma de edição de leis urbanísticas. Eventuais incompatibilidades das normas impugnadas com as diretrizes do próprio Plano Diretor - e não com a Constituição Estadual ou Federal - configuraram crise de legalidade, que não justifica a proposição de uma ação direta de inconstitucionalidade.

Na realidade, as principais controvérsias constitucionais se deram muito mais no que diz respeito à compatibilidade entre a forma que a Constituição do Estado de São Paulo exige para edição dessas normas. As ações que tratavam da compatibilidade de uma lei urbanística específica em relação ao conteúdo do plano diretor questionavam tendo como parâmetro as disposições da Constituição do Estado de São Paulo. Sobre o conteúdo do plano diretor, a Constituição Estadual reproduz a Constituição Federal definindo o plano como o instrumento básico da política urbana.

O tópico anterior antecipa uma informação relevante para definição dos critérios de compatibilidade entre leis específicas e o plano diretor: as leis guerreadas exigiam em seu processo legislativo participação popular

(art. 180, II⁵⁴ e 191⁵⁵); estudos/planejamento prévio (art. 180, II); e iniciativa legislativa pelo Poder Executivo (art. 5^o⁵⁶).

Esses requisitos são abordados no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e foram, muitas vezes, citados pelos desembargadores para apontar a importância do atendimento aos critérios de edição de leis que disciplinam a matéria urbanística. Por outro lado, bem como exposto pelo desembargador João Carlos Saletti (ADI 20675204520208260000), os dispositivos do Estatuto da Cidade não foram usados como parâmetro de constitucionalidade:

[...] a referência ao Estatuto da Cidade não é para confrontar os atos normativos impugnados com a lei federal, o que é vedado em sede de controle concentrado de constitucionalidade, mas para apontar a importância do planejamento urbano, o que remete à necessidade de que o legislador ordinário guarde estrita obediência às diretrizes aí traçadas para a definição e a execução da política urbana, o que permeia, influência ou orienta e vincula o processo legislativo de normas que alterem o planejamento. Refiro-me à consulta da comunidade e ao antecedente estudo e planejamento das modificações a introduzir no plano (ADI 20675204520208260000; Rel. João Carlos Saletti; Julgamento: 14/04/2019; p.7).

Feitas essas considerações, parte-se para a análise da incidência de cada critério para a edição de leis urbanísticas, bem como o plano diretor. A figura abaixo demonstra a quantidade de ações que examinaram a necessidade desses critérios para a edição da lei ou ato normativo urbanístico contestado. Para acessar o número das ações apresentadas no gráfico, consultar o [Anexo 7](#).

⁵⁴ 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; (SÃO PAULO, 1989).

⁵⁵ Artigo 191 - 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 (SÃO PAULO, 1989).

⁵⁶ Artigo 5^o - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (SÃO PAULO, 1989).

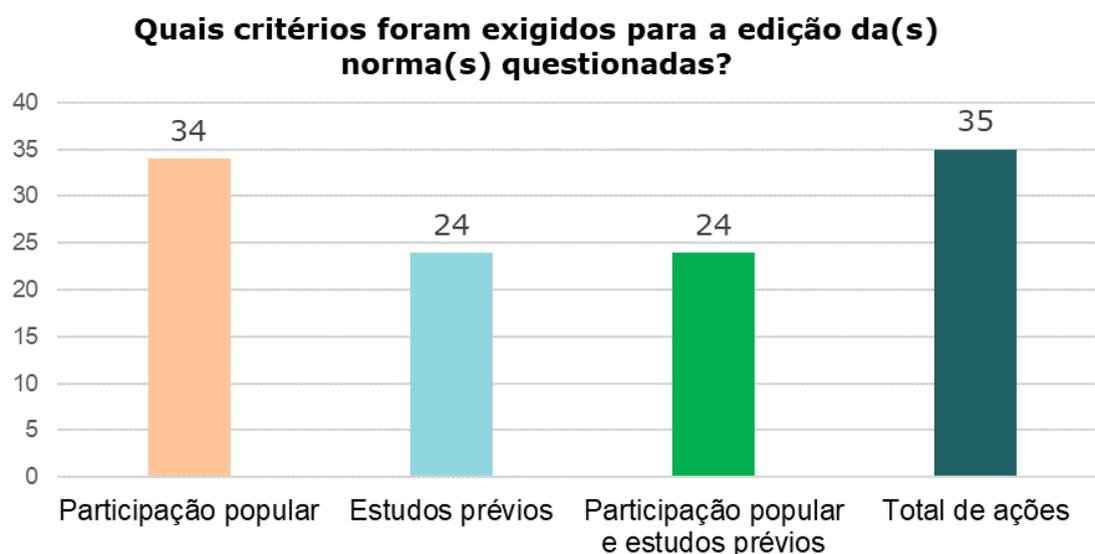


Figura 3 - Fonte: elaboração própria.

O gráfico apresenta que 34 das 35 ações que questionavam a constitucionalidade de leis que alteraram o regime de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano de forma alheia às diretrizes plano diretor ou alteraram o próprio plano diretor ou instituíram políticas e projetos que interferem em alguma disciplina urbanística presente no plano diretor exigem participação popular no processo de edição dessas normas.

A exigência de participação popular na edição das leis é expressa na Constituição Estadual, em seu art. 180, inciso II. Ela representa um dos principais instrumentos para a execução da gestão democrática da cidade, uma vez que permite a participação da população e de associações representativas na elaboração, execução e acompanhamento dos projetos de política urbana e desenvolvimento em geral.

A participação popular não é o único instrumento de gestão democrática da cidade. Há outros meios de colaboração, como reuniões com grupos de trabalho que elaboram anteprojetos de lei, plataformas em sítios eletrônicos para apresentação de propostas, colaborações e alterações dos vereadores, conselhos participativos e etc. Entretanto, a participação popular no processo de elaboração ou alteração do plano diretor se diferencia na medida em que deve ser direta - a atuação de vereadores como representantes do povo não supre a condição de participação popular

- e exige a realização de audiências públicas, com debates, propostas, devolutivas e etc. (Estatuto da Cidade, art. 40, § 4º, inciso I⁵⁷).

A título de exemplo, na ADI 21869843420188260000, o relator Jacob Valente descreve a natureza da participação popular na edição de normas urbanísticas:

[...] a participação da população em audiência pública e ou debates, em prol do interesse coletivo, tem como pano de fundo tomar conhecimento das propostas de melhorias e contribuir, o quanto possível, com o fornecimento de dados técnicos para sua fase metodológica. Diferentemente de participação popular por plebiscito ou referendo como requisito de validade formal de dada norma jurídica, na forma da Lei 9.709/98, a contribuição por meio de audiência pública tem a natureza de exposição de ideias sobre um projeto pré-estabelecido, e, a partir das opiniões colhidas nas mesmas, modificá-lo, aperfeiçoá-lo ou até mesmo mantê-lo em sua redação original, sem nenhum caráter vinculante, como o seria num plebiscito ou referendo (SÃO PAULO, 2019, p. 15).

Para além do plano diretor, a participação popular por meio de audiências públicas é necessária para a edição de leis, atos normativos ou planos urbanísticos que instituem ou alteram diretrizes gerais sobre planejamento urbano. Na linha do que foi decidido pelo desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez, na ADI 22241198020188260000 (SÃO PAULO, 2019), leis específicas que modificam planos com diretrizes gerais, também exigem participação popular também em seu processo legislativo.

A única ação que não exigiu participação popular foi a ADI 20690635920158260000 (SÃO PAULO, 2016), na qual o relator Ferreira Rodrigues defendeu que nem todas as leis urbanísticas exigem os requisitos de edição dispostos pela Constituição Estadual. Segundo o desembargador, leis urbanísticas específicas que disciplinam matéria de interesse local são dispensadas de seguir tal procedimento. Sendo a lei questionada, específica e pontual, que só interessa a um determinado grupo de moradores, os

⁵⁷ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 4º - No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; (BRASIL, 2001).

requisitos para edição dessas normas elencados pela Constituição Estadual não são aplicáveis.

Em adição a essas características, a argumentação dos desembargadores nos julgados também caminhou no sentido de que a participação popular deve ser precedida de um período razoável para que sejam convocadas as audiências públicas. Nas palavras do desembargador Alvaro Passos, na ADI 21014900720188260000: “[...] o período dado para garantir o conhecimento e o preparo para comparecimento dos institutos e pessoas interessadas nas audiências públicas deve ser útil.” (SÃO PAULO, 2019, p. 8).

Além do descumprimento da participação popular por meio de audiências públicas, outra controvérsia secundária surgiu a respeito da exigência de participação popular por meio de audiências públicas: a da apresentação de emendas ao projeto de lei original, após a realização das audiências públicas.

Apreciada em 2019, a ADI 21469568720198260000 (SÃO PAULO, 2019) questionou uma lei que, na etapa de apresentação de emendas ao projeto de lei original, realizou modificações sem a realização das audiências públicas. Em seu voto, seguindo a jurisprudência consolidada até então, o desembargador Xavier de Aquino sustentou que as emendas buscavam harmonizar arquitetonicamente a cidade, suprimindo dispositivos do texto que instituíram limitadores de altura, por exemplo. Nas palavras do relator:

a apresentação de emendas ao projeto de lei original, ainda que após a realização das audiências públicas, com a finalidade de solidificar a política do desenvolvimento urbano, igualmente não macula a norma, que seguiu com obediência aos parâmetros constitucionais que servem de base à sua edição tendo contado, inclusive, com a aprovação do legislativo, após serem debatidos todos os aspectos do projeto de lei complementar (SÃO PAULO, 2019, p. 38).

Além do critério da participação popular, o planejamento técnico também se apresentou como uma exigência recorrentemente violada nas leis questionadas pelas ações. Das 35 ações da amostra, 24 foram violadas. Nesse sentido, a partir da verificação das ações que exigiram a realização

de estudos prévios⁵⁸ como parte do processo de planejamento técnico, é notável que todos os julgados que constataram a necessidade de estudos prévios também exigiram participação popular por meio de audiências públicas.

Por meio da leitura das 24 decisões, notou-se que a exigência de estudos prévios se relaciona com outros aspectos da legislação urbana, além do aspecto mais evidente de planejamento técnico e de estudo específico. Os estudos prévios fornecem bases para o planejamento urbano integral, característico do plano diretor, segundo a Constituição do Estado de São Paulo (art. 181, §1º⁵⁹).

A ADI 21842980620178260000 teve como objeto leis que promoveram significativas alterações na lei do parcelamento do solo urbano municipal de Morungaba. As referidas normas foram editadas sem planejamento técnico ou estudo específico, não observando o devido processo legislativo. Dos vícios e deficiências apresentados pela norma impugnada, o desembargador João Carlos Saletti ressaltou que:

Prévios pareceres das comissões parlamentares a respeito das alterações procedidas que não equivalem ao planejamento exigido pelas normas superiores [...]

Alterações efetuadas são desvinculadas do planejamento urbano integral, que vulneram a necessária compatibilidade com o plano diretor e as normas urbanísticas de uso, ocupação e parcelamento do solo (SÃO PAULO, 2018, p. 10).

O último critério pertinente para a edição de normas que foi desenvolvido de maneira secundária em muitos julgados. Trata-se da iniciativa legislativa pelo Poder Executivo.

Bem como consta na tabela do [Anexo 6](#), todas as ações que foram propostas pelo Prefeito alegaram vício de iniciativa legislativa. Outras poucas ações propostas pelo Procurador Geral de Justiça também discutiram

⁵⁸ Essa verificação pode ser realizada a partir das informações da tabela presente no [Anexo 3.7](#).

⁵⁹ Artigo 181 - Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

§1º - Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal (SÃO PAULO, 1989).

esse aspecto (ADI 20675204520208260000; ADI 21006096420178260000; ADI 21467726820188260000; ADI 20232177220228260000; e ADI 22241198020188260000). Dentre os principais argumentos utilizados para sustentar a existência desse tipo de vício, observou-se a menção às noções de reserva administrativa e separação de competências.

Na ADI 2224119802018826000 (SÃO PAULO, 2019), o desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez argumenta que reserva administrativa compreende a prática de atos voltados à gestão da cidade, de modo que a iniciativa legiferante seja não atribuição do Poder Legislativo, mas sim do Poder Executivo. Nessa lógica, ao legislar sobre matéria que possui reserva administrativa ao Poder Executivo, a Câmara dos Vereadores viola a separação de competências (art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo⁶⁰).

Em apenas um caso houve debate sobre a constitucionalidade do conteúdo da lei questionada. Na ADI 22725262020188260000 (SÃO PAULO, 2019), relatada pelo desembargador Geraldo Wohlers, foi discutida a relação entre o conteúdo da lei específica questionada e o plano diretor. Em sua argumentação, o desembargador cita que o plano diretor é "o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" (Constituição Federal, art. 182, § 1º) e, seguindo o entendimento fixado pelo STF no RE 607.940, "isso não conduz, necessariamente, à conclusão de que todas as formas de parcelamento, uso ou ocupação do solo devam estar inteiramente disciplinadas pela Lei do Plano Diretor." (SÃO PAULO, 2019, p. 11). Tendo em vista que a lei combatida não contrariou o plano diretor, o desembargador Wohlers não verificou incompatibilidade nesse sentido.

Em outros julgados, os desembargadores também utilizaram o RE 607.940 na fundamentação do voto. O tópico seguinte tratará de como a tese fixada pelo STF no RE 607.940 foi utilizada.

⁶⁰ Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (SÃO PAULO, 1989).

3.8. Como a tese afirmada no RE 607.940 foi utilizada

A tese fixada pelo STF no RE 607.940 vincula todos os tribunais inferiores, uma vez que foi reconhecida a repercussão geral para essa ação, A figura abaixo exhibe a quantidade de julgados que fizeram uso da tese do recurso extraordinário na fundamentação das suas decisões. A tabela presente no Anexo 8 identifica as ações referidas.

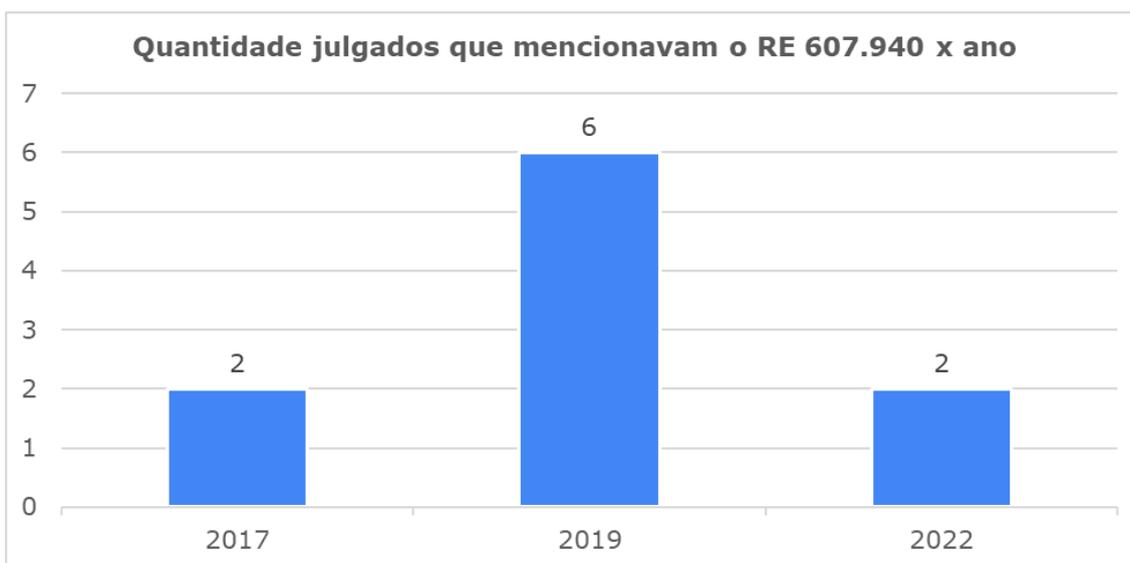


Figura 4 - Fonte: elaboração própria.

Do total da amostra, apenas 10 julgados utilizaram a tese do STF em suas fundamentações. Todas as ações debatiam controvérsias sobre leis que alteraram matérias urbanísticas que se vinculavam às diretrizes do plano diretor, ou porque disciplinavam algum tema urbanístico de forma geral ou porque alteravam o próprio plano diretor.

Uma investigação mais atenta ao papel da tese do RE 607.940 no percurso argumentativo das decisões verifica que o recurso extraordinário exerceu a função de *ratio decidendi* nas controvérsias sobre o conteúdo da lei questionada. Por outro lado, nas decisões nas quais a principal controvérsia era a forma pela qual a lei urbanística era editada, a referência ao recurso extraordinário se comportava como *obiter dictum*, isto é, como um argumento utilizado de forma retórica pelos julgadores. Esse foi o caso da ADI 21357264820198260000 (SÃO PAULO, 2019) e da ADI 21869843420188260000 (SÃO PAULO, 2019) - ambos relatados pelo

desembargador Jacob Valente - nos quais a tese fixada pelo STF serviu como argumentos meramente acessórios à decisão final.

No que diz respeito ao perfil dos relatores, temos no seguinte gráfico a quantidade de ações que cada relator utilizou a tese do RE 607.940:

Utilização do RE 607.940: relatoria x nº de ações

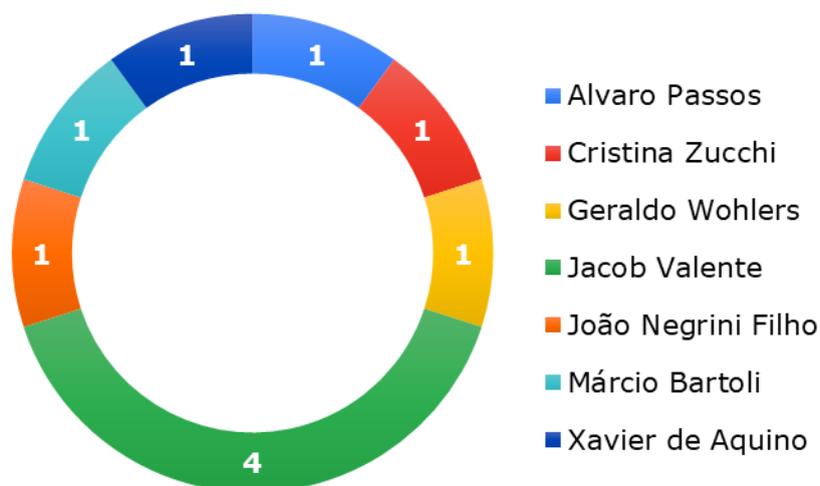


Figura 5 - Fonte: elaboração própria

Do ponto de vista da utilização da tese desde a sua fixação no julgamento do recurso extraordinário, 29 de outubro de 2015, é possível visualizar na figura abaixo em quais períodos as teses foram mencionadas:

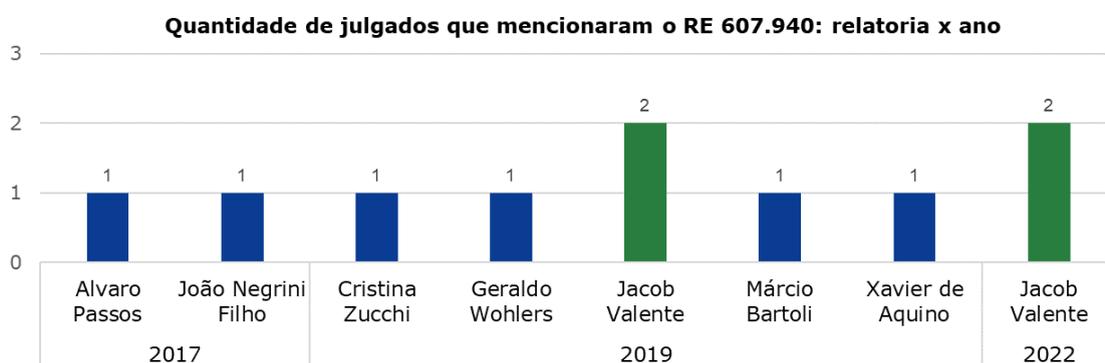


Figura 6 - Fonte: elaboração própria

A partir desses dois gráficos é possível observar que a tese fixada pelo STF no RE 607.940 foi mais utilizada pelo desembargador Jacob

Valente. Quando relator, a menção feita por Valente ao recurso extraordinário se comportou como *obiter dictum* apenas nos julgados de 2019. Essas ações discutiam, principalmente, vício na forma pela qual as leis eram editadas e, por essa razão, eram incompatíveis com os critérios de alteração do plano diretor. Em todas as outras ações, independentemente da relatoria, a menção ao RE 607.940 desempenhou o papel de *ratio decidendi* para parte das controvérsias debatidas nas ações.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar como o Tribunal de Justiça de São Paulo julga, sob a perspectiva constitucional, a compatibilidade entre leis urbanísticas específicas e o plano diretor. Além disso, este trabalho buscou analisar como o tribunal veio se comportado frente ao julgamento do Recurso Extraordinário 607.940, no Supremo Tribunal Federal, bem como a fixação da tese que possibilita aos municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal legislarem sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.

Tomou-se como hipótese que o TJSP não vem seguindo a tese fixada pelo STF, no RE 607.940. Nesse sentido, a jurisprudência do tribunal estadual paulista tenderia a declarar incompatível a relação entre leis urbanísticas específicas e planos diretores, ainda que nenhuma diretriz do plano diretor fosse descumprida, assim contrariando a tese dos ministros.

Além dessa primeira hipótese, especulou-se que o parâmetro de compatibilidade entre uma norma urbanística específica e o papel constitucional do plano diretor não seria conteúdo do próprio plano diretor. Bem como elencado no Estatuto da Cidade⁶¹, requisitos como a obrigatoriedade da participação popular durante o processo legislativo e da

⁶¹ BRASIL, Lei Nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

realização de estudos urbanísticos prévios também seriam observados no julgamento da compatibilidade entre as normas.

Observando outras tese fixadas pelo STF e analisando acórdãos de tribunais de instâncias inferiores, idealmente se espera coerência jurisprudencial entre os diferentes órgãos jurisdicionais. Entretanto, a realidade brasileira mostra que os tribunais apresentam tantas divergências jurisprudenciais, que acabam por deixar coexistir diversos julgados ambíguos sobre uma mesma matéria, dificultando a previsão do comportamento jurisprudencial de um tribunal.

Após realizar a análise da amostra de dados, foi possível afirmar que o TJSP faz menção à tese do RE 607.940 e utiliza o julgado do STF como razão de decidir em 80% das ações que lhe fazem referência. Por outro lado, ela só foi mencionada nas decisões que discutiam controvérsias apenas sobre o conteúdo do plano diretor, as quais representavam aproximadamente 29% da amostra.

É possível afirmar que o TJSP segue, na maioria dos casos, a tese da compatibilidade entre leis específicas e o plano diretor. Entretanto, somente recorre à decisão do STF como *ratio decidendi* quando a controvérsia constitucional discutida na ação diz respeito ao conteúdo do plano diretor do município. Desse modo, quando houve conflito entre o conteúdo de uma lei específica e as diretrizes do plano diretor, o TJSP seguiu a tese do RE 607.940, declarando a inconstitucionalidade ou não mediante a avaliação da compatibilidade.

As exigências constitucionais para a elaboração e edição do plano diretor - etapa prévia definição do seu conteúdo - não são expressas de forma clara na tese do STF, de modo que o parâmetro de compatibilidade entre o plano diretor e leis específicas, no que diz respeito ao seu processo legislativo, é a Constituição Estadual e, no que tange à competência para legislar, a Constituição Federal.

Os critérios adotados pelo TJSP para a avaliação da compatibilidade entre leis específicas urbanísticas e o plano diretor durante o processo legislativo estão elencados na Constituição do Estado de São Paulo. São

eles: participação popular (art. 180, II⁶² e 191⁶³); estudos/planejamento prévio (art. 180, II); e iniciativa legislativa pelo Poder Executivo (art. 50⁶⁴). Por meio da investigação dos julgados, concluiu-se que, para além da avaliação da compatibilidade entre a lei urbanística específica e o conteúdo constitucionalmente exigido para o plano diretor, as leis urbanísticas específicas devem ser editadas cumprindo esses três requisitos.

Por fim, uma importante constatação é que nem todas as leis urbanísticas exigem os requisitos dispostos pela Constituição Federal, sendo que leis urbanísticas específicas que disciplinam matéria de interesse local e que afetam poucos habitantes são dispensadas de seguir tal procedimento. De toda maneira, é de suma importância que os mecanismos de gestão democrática da cidade, bem como a participação popular sejam observados nos processos decisórios dos municípios.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>
Acesso em: 23 de outubro de 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 março 2015.
Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 23 de outubro de 2022.

⁶² 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; (SÃO PAULO, 1989).

⁶³ Artigo 191 - 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 (SÃO PAULO, 1989).

⁶⁴ Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (SÃO PAULO, 1989).

BRASIL, Lei Nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

Acesso em: 23 de outubro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 607.940/DF. Relator Teori Zavascki. Julgado em 29 de outubro de 2015. Disponível em:

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur340285/false>>. Acesso

em: 23 de outubro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral do Recurso Extraordinário 607.940/DF. Relator Ayres Britto. Julgado em 09 de dezembro de 2010. Disponível em:

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral2502/false>>. Acesso em: 23 de outubro de 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. *O delineamento da pesquisa qualitativa*. Tradução: Ana Cristina Arantes Nasser. In: In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 127 – 153.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 710. de 6 de setembro de 2005. Dispõe sobre os Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, 6 de setembro de 2005. Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/52537/LC_710_2005.html>.

Acesso em 2 de novembro de 2022.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. Pesquisa empírica em direito [livro eletrônico]: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013.(Coleção acadêmica livre) 14 Mb; PDF. Título original: The rules of inference. Vários tradutores. ISBN 978-85-64678-10-1. Disponível em: . Acesso em: 20 de outubro de 2022.

GLEZER, Rubens. *Ratio decidendi*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:
<<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/94/edicao-1/ratio-decidendi>>. Acesso em 20 de outubro de 2022.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 164.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Monografia jurídica: Passo a passo - projeto, pesquisa, redação e formatação*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 25-26.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1ª edição. São Paulo: Edusp, 2021.

SÃO PAULO. Constituição Estadual, Constituição do Estado de São Paulo, de 05 de outubro de 1989. Disponível em:
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 23 de outubro de 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

TAVOLARI, Bianca. *Direito à Cidade: uma trajetória conceitual*. Novos estudos CEBRAP [online]. 2016, v. 35, n. 1. pp. 93-109. Disponível em: <<https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010005>. ISSN 1980-5403>. Acesso em: 13/09/2022.

VENTURA, Zuenir. *1968: o Ano que Não Terminou*. São Paulo: Objetiva, 2013.

VIOTTO, Aline, TAVOLARI, Bianca. Por que Haddad deveria ter vetado o artigo 174 da nova lei de zoneamento. *ObservaSP*, 23 de março de 2016. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2016/03/23/por-que-haddaddeveria-ter-vetado-o-artigo-174-da-nova-lei-de-zoneamento>>. Acesso em 29 de outubro de 2022.

6. ANEXOS

Anexo 1 - Amostra final de julgados

Data do julgamento	Número da Ação	Tipo Processual	Relator
27/07/2022	2023217722022820000	Direta de Inconstitucionalidade	Jacob Valente
22/06/2022	2022043282022820000	Direta de Inconstitucionalidade	Aroldo Viotti
18/05/2022	2028374602021826000	Direta de Inconstitucionalidade	James Siano
18/05/2022	2283607582021826000	Direta de Inconstitucionalidade	Jacob Valente

		dade	
20/04/2022	22030221920218260 000	Direta de Inconstitucionalidade	Claudio Godoy
16/02/2022	20248920720218260 000	Direta de Inconstitucionalidade	Ademir Benedito
22/09/2021	23046655420208200 000	Direta de Inconstitucionalidade	Cristina Zucchi
19/05/2021	21208765220208260 000	Direta de Inconstitucionalidade	Alex Zilenovski
14/04/2021	20675204520208260 000	Direta de Inconstitucionalidade	João Carlos Saletti
24/02/2021	20789473920208260 000	Direta de Inconstitucionalidade	James Siano
25/11/2020	20926321620208260 000	Direta de Inconstitucionalidade	Renato Sartorelli
11/12/2019	21357134920198260 000	Direta de Inconstitucionalidade	Péricles Piza
11/12/2019	21469568720198260 000	Direta de Inconstitucionalidade	Xavier de Aquino
02/10/2019	21357264820198200 000	Direta de Inconstitucionalidade	Jacob Valente
04/09/2019	21104891220198260 000	Direta de Inconstitucionalidade	Álvaro Passos
21/08/2019	22725262020188260 000	Direta de Inconstitucionalidade	Geraldo Wohlers

07/08/2019	2186984342018826000	Direta de Inconstitucionalidade	Jacob Valente
31/07/2019	2196546672018826000	Direta de Inconstitucionalidade	Cristina Zucchi
26/06/2019	2258690772018826000	Direta de Inconstitucionalidade	Pércles Piza
12/06/2019	2020787552019826000	Direta de Inconstitucionalidade	Salles Rossi
03/04/2019	2146772682018826000	Direta de Inconstitucionalidade	Márcio Bartoli
27/03/2019	2224119802018826000	Direta de Inconstitucionalidade	Antonio Celso Aguilar Cortez
06/02/2019	2101490072018826000	Direta de Inconstitucionalidade	Alvaro Passos
31/01/2019	2072150182018826000	Direta de Inconstitucionalidade	Cristina Zucchi
07/11/2018	2184298062017826000	Direta de Inconstitucionalidade	João Carlos Saletti
19/09/2018	2099082432018820000	Direta de Inconstitucionalidade	Sérgio Rui
13/12/2017	2103782962017826000	Direta de Inconstitucionalidade	João Negrini Filho
25/10/2017	2100609642017826000	Direta de Inconstitucionalidade	Evaristo dos Santos
18/10/2017	2100628702017826000	Direta de Inconstitucionalidade	Evaristo dos Santos

			dade
24/05/2017	20466655020178200 000	Direta de Inconstitucionalidade	Márcio Bartoli
10/05/2017	22271160720168260 000	Direta de Inconstitucionalidade	Alvaro Passos
19/10/2016	21109923820168200 000	Direta de Inconstitucionalidade	Borelli Thomaz
27/04/2016	20690635920158260 000	Direta de Inconstitucionalidade	Ferreira Rodrigues
24/02/2016	21546322820158260 000	Direta de Inconstitucionalidade	Moacir Peres
16/12/2015	20985532920158200 000	Direta de Inconstitucionalidade	Sérgio Rui

Fonte: elaboração própria.

Anexo 2 - Banco de Dados (Planilha na plataforma Excel)

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/18aHKxcMycB3BeZVc5MxXLICmwxw_nmTh/edit?usp=sharing&ouid=117344674055439077859&rtpof=true&sd=true>

Anexo 3 - Perfil das leis questionadas

Número da Ação	O que a(s) lei(s) questionada(s) disciplina(m)?
20207875 52019826 0000	Altera o plano diretor, fazendo mudanças casuísticas.
20220432 82022820 0000	Lei do Plano Diretor do Município que tratou das zonas residenciais como sendo as correspondentes aos loteamentos com cláusulas restritivas em relação ao uso, sem que tivesse ocorrido prévia participação popular. Fracionou o plano diretor.
20232177	Disciplinam o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, bem

22022820 0000	como estabelecem restrições ao gabarito das instalações e edificações.
20248920 72021826 0000	Altera o plano diretor. Implanta e/ou regulariza chácaras e/ou sítios de recreio.
20283746 02021826 0000	Altera o plano diretor. Busca criar e/ou regularizar chácaras urbanas de recreação, de interesse turístico e de eventos.
20466655 02017820 0000	Alteram a legislação do ordenamento do uso e ocupação do solo urbano e determinam o fracionamento de terrenos, permitindo soluções típicas, isoladas e pontuais, desvinculadas do planejamento urbano integral.
20675204 52020826 0000	Altera a Lei de Loteamentos.
20690635 92015826 0000	Lei Orgânica do Município permite à administração pública instituir condomínios fechados por meio da autorização de "uso de cancelas, correntes ou quaisquer outros meios reguladores ou obstrutivos do livre trânsito e passagem, em via, logradouros ou estr
20721501 82018826 0000	Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo.
20789473 92020826 0000	Altera o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado.
20926321 62020826 0000	Alteram o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável.
20985532 92015820 0000	Institui o Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural do Município de Ribeirão Preto, com princípios sobre uso e ocupação do solo e limitações administrativas.
20990824 32018820 0000	Altera o plano diretor.
21006096 42017826 0000	Altera o plano diretor. Dispõe sobre ampliação do perímetro urbano.

21006287 02017826 0000	Altera o plano diretor. Altera a redação de artigos, tabela e mapas.
21014900 72018826 0000	Altera o plano diretor.
21037829 62017826 0000	Altera o plano diretor, a lei de uso, ocupação e parcelamento do solo.
21104891 22019826 0000	Institui zona urbana e delimita seu perímetro. Norma de uso e ocupação do solo.
21109923 82016820 0000	Altera o plano diretor, dispondo sobre a permeabilidade do solo urbano.
21208765 22020826 0000	Altera o plano diretor, na Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do solo e na na Lei de Proteção e Recuperação de Mananciais.
21357134 92019826 0000	Altera o ordenamento do uso e ocupação do solo urbano. O município não tem plano diretor.
21357264 82019820 0000	Amplia a zona urbana.
21467726 82018826 0000	Disciplina a revisão do plano diretor.
21469568 72019826 0000	Altera a legislação de uso e ocupação do solo da Estância de Atibaia, e dá outras providências.
21546322 82015826 0000	Altera o plano diretor, disciplinando possibilidade de instalação de loteamentos fechados (uso, parcelamento e ocupação do solo).
21842980 62017826 0000	Modificaram a Lei do Parcelamento do Solo Urbano Municipal.
21869843	Dispõe sobre o plano diretor.

42018826
0000

21965466 Altera o plano diretor. Faz mudanças no zoneamento.
72018826
0000

22030221 Instituiu o plano diretor.
92021826
0000

22241198 Cria o Plano Diretor de Mobilidade.
02018826
0000

22271160 "Cria a Macrozona de Integração Urbana e disciplina a regularização
72016826 de parcelamentos de solo clandestinos ou irregulares, revoga normas
0000 correlatas que especifica, e dá outras providências".

22586907 Altera os mapas da macrozona urbana e dá outras providências.
72018826
0000

22725262 Disciplina matéria urbanística e não se insere no plano diretor.
02018826
0000

22836075 Criou a "Política Municipal de Aproveitamento das Áreas sob
82021826 Viadutos".
0000

23046655 Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento, que também disciplina o
42020820 uso e ocupação do solo.
0000

Fonte: elaboração própria.

Anexo 4 - Perfil dos participantes: autor e réu

Número da Ação	Autor	Réu
2020787552019 8260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2022043282022 8200000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;

2023217722022 8200000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2024892072021 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2028374602021 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2046665502017 8200000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2067520452020 8260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2069063592015 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2072150182018 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2078947392020 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2092632162020 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2098553292015 8200000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2099082432018 8200000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2100609642017 8260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2100628702017 8260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;

2101490072018 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2103782962017 8260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2110489122019 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2110992382016 8200000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2120876522020 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2135713492019 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2135726482019 8200000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2146772682018 8260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2146956872019 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2154632282015 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2184298062017 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2186984342018 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2196546672018 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;

2203022192021 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2224119802018 8260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2227116072016 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2258690772018 8260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2272526202018 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2283607582021 8260000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;
2304665542020 8200000	PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PREFEITO DO MUNICÍPIO; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL;

Fonte: elaboração própria.

Anexo 5 - Perfil dos participantes: *amici curiae*

Número da Ação	Em caso positivo, quais?
21546322 82015826 0000	Associação dos Proprietários do Residencial Vale das Oliveiras, Associação dos Proprietários do Residencial Greville, Associação Village Limeira, Associação dos Proprietários de Terras de São Bento II, Associação dos Proprietários dos Residenciais Fazenda Itapema, Associação dos Moradores do Residencial Jardim dos Ipês e Associação dos Proprietários de Lotes do Loteamento Industrial Duas Barras, Associação dos Proprietários do Ville de France, Associação dos Proprietários de Terras de São Bento I, Associação dos Proprietários do Residencial Santo Antonni, Associação dos Proprietários do Residencial Vermont, Associação dos Proprietários do Jardim Porto Real V, Associação dos Proprietários do Villaggio San

Pietro, Associação dos Proprietários do Residencial Margarida de Holstein, Associação dos Proprietários do Parque Residencial Roland Módulo I, Associação dos Proprietários do Parque Residencial Roland Módulo III, Associação dos Proprietários do Parque Residencial Roland Módulo II, Associação dos Proprietários do Residencial Florisa e Associação dos Proprietários do CIL - Centro Industrial Limeira foram admitidos como amici curiae (fls. 2.730/2.731, 2.863 e 6.196). Apresentaram memoriais escritos pela constitucionalidade da lei, pleiteando, subsidiariamente, a modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade.

21869843 42018826 0000	Associação Comercial e Industrial de Campinas ACIC; Instituto de Arquitetos do Brasil IAB (Núcleo Campinas); Associação das Empresas do Setor Imobiliário e da Habitação de Campinas e Região HABICAMP; Associação Grupo Pró-Urbe GPU; e; Associação Campineira Pela Ocupação Responsável do Solo, sendo feita a manifestação em um único ato escrito após o parecer final da Procuradoria Geral de Justiça, defendendo a inexistência das inconstitucionalidades apontadas.
22725262 02018820 0000	Associação de Proprietários e Moradores do Bairro do Pedregulho, que pugnou pela constitucionalidade da norma.

Fonte: elaboração própria.

Anexo 6 - Casos nos quais o autor da ação é o Prefeito

Número da Ação	Autor	Do que trata a norma questionada?	Alega violação à separação de competências?
20207875520 198260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	Altera o plano diretor	Sim
20675204520 208260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	A lei estabelece a política de ocupação e uso adequado do solo (O município não tem plano diretor)	Não
20990824320 188200000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	Altera a lei que prevê o plano diretor	Sim
21006096420 178260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	Amplia o perímetro urbano, alterando plano diretor municipal	Sim

21006287020 178260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	Lei do próprio plano diretor do município, que não atendeu aos critérios de edição	Não
21037829620 178260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	Altera o plano diretor	Não
21109923820 168200000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	Altera o plano diretor	Não
21467726820 188260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	Altera a lei que prevê a revisão do plano diretor	Sim
22241198020 188260000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	Cria o Plano Diretor de Mobilidade	Sim
22586907720 188200000	PREFEITO DO MUNICÍPIO	Altera os mapas que especifica e dá outras providências	Sim

Fonte: elaboração própria.

Anexo 7 - Número da ação x Critério constitucional exigido

Número da Ação	A edição da(s) lei(s) impugnada(s) exige participação popular?	A edição da(s) lei(s) impugnada(s) exige estudos prévios?
2020787552019826 0000	Sim	Sim
2022043282022820 0000	Sim	-
2023217722022820 0000	Sim	-
2024892072021826 0000	Sim	-
2028374602021826 0000	Sim	Sim
2046665502017820 0000	Sim	-
2067520452020826	Sim	Sim

0000		
2069063592015826 0000	Não	Não
2072150182018826 0000	Sim	Sim
2078947392020826 0000	Sim	Sim
2092632162020826 0000	Sim	Sim
2098553292015820 0000	Sim	Sim
2099082432018820 0000	Sim	Sim
2100609642017826 0000	Sim	Sim
2100628702017826 0000	Sim	Sim
2101490072018826 0000	Sim	Sim
2103782962017826 0000	Sim	Sim
2110489122019826 0000	Sim	-
2110992382016820 0000	Sim	-
2120876522020826 0000	Sim	Sim
2135713492019826 0000	Sim	Sim
2135726482019826 0000	Sim	Sim
2146772682018826 0000	Sim	Sim

2146956872019826 0000	Sim	Sim
2154632282015820 0000	Sim	-
2184298062017820 0000	Sim	Sim
2186984342018826 0000	Sim	-
2196546672018826 0000	Sim	Sim
2203022192021826 0000	Sim	-
2224119802018820 0000	Sim	Sim
2227116072016826 0000	Sim	Sim
2258690772018820 0000	Sim	Sim
2272526202018820 0000	Sim	-
2283607582021826 0000	Sim	Sim
2304665542020820 0000	Sim	Sim

Observação:

Nas ações indicadas como "-", o critério não foi abordado.

Fonte: elaboração própria.

Anexo 8 - Ações que citaram a tese fixada no RE 607.940

Ano	Número da Ação	Relator	RE 607.940/DF: Há referência ao julgado?
2017	21037829620178260000	João Negrini	Sim

Filho			
	22271160720168260000	Alvaro Passos	Sim
2019	20721501820188260000	Cristina Zucchi	Sim
	21357264820198260000	Jacob Valente	Sim
	21467726820188260000	Márcio Bartoli	Sim
	21469568720198260000	Xavier de Aquino	Sim
	21869843420188260000	Jacob Valente	Sim
	22725262020188200000	Geraldo Wohlers	Sim
2022	20232177220228200000	Jacob Valente	Sim
	22836075820218260000	Jacob Valente	Sim
