



Heloísa Pederiva de Souza

**A MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS NAS
DECISÕES DO TJSP SOBRE LEIS URBANÍSTICAS:
quais são os seus impactos?**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob orientação da
Professora Luíza Pavan
Ferraro.**

SÃO PAULO

2024

"A cidade é a tentativa mais bem-sucedida do homem de reconstruir o mundo em que vive o mais próximo do seu desejo. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, doravante ela é o mundo onde ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer percepção clara da natureza de sua tarefa, ao construir a cidade o homem reconstruiu a si mesmo."

Robert Ezra Park

Resumo: Esta monografia examina a aplicação da modulação dos efeitos temporais em decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) sobre leis urbanísticas. O estudo investigou, inicialmente, se houve o julgamento de inconstitucionalidade e, em seguida, se foi aplicada a modulação dos efeitos. A partir das respostas obtidas, realizou-se uma análise comparativa entre decisões que aplicaram ou decidiram não aplicar a modulação, avaliando seus impactos. Além disso, em casos em que não foi declarada a inconstitucionalidade, analisou-se se a modulação foi utilizada em ações de inconstitucionalidade anteriores e aplicada ao caso concreto. Os impactos dessas decisões foram examinados com base na interpretação dos acórdãos. As conclusões destacam a ausência de critérios claros na aplicação da modulação, gerando incertezas jurídicas e possíveis impactos negativos no desenvolvimento urbano. Embora a modulação contribua para a estabilidade em contextos de incerteza jurídica, viabilizando investimentos, também pode intensificar a especulação imobiliária e o adensamento desordenado, revelando os desafios de equilibrar desenvolvimento econômico, sustentabilidade e justiça social.

Palavras-chave: modulação dos efeitos; leis urbanísticas; controle de constitucionalidade; impactos; caso concreto; decisões judiciais.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão, em primeiro lugar, aos meus pais, Fabiana e Wilson, cujo apoio, carinho e dedicação foram fundamentais para que eu pudesse realizar esta pesquisa. Sem o esforço deles, nada disso seria possível. Sou imensamente grata, também, à minha irmã, Letícia, pelo constante incentivo e por estar sempre ao meu lado.

Agradeço, ainda, à professora Luíza Pavan Ferraro, minha orientadora, cuja dedicação, paciência e orientação criteriosa em todas as etapas deste projeto foram essenciais para o seu desenvolvimento.

Aproveito para agradecer também ao corpo docente da minha faculdade, em especial ao professor Alvaro Pereira, que escreveu minha carta de recomendação para o ingresso na Escola de Formação e, além disso, sempre se mostrou disponível para tirar dúvidas e contribuir com ideias para as elaborações iniciais deste projeto de pesquisa.

Por fim, agradeço pelas experiências enriquecedoras adquiridas na Escola de Formação, assim como pelas contribuições e apoio das minhas amigas Rebeca e Ruth, que, embora não tenham participado diretamente deste projeto, estiveram presentes ao longo de toda a jornada, oferecendo apoio e permitindo importantes momentos de troca e reflexão.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição do banco de decisões

Tabela 2 - Decisões por lei questionada

Tabela 3 – Tipo de modulação aplicada nas decisões

Tabela 4 - Modulação em ações de controle de constitucionalidade

Tabela 5 – Emendas discutidas no Embargo de Declaração Cível nº 2304556-40.2020.8.26.0000

Tabela 6 – Leis complementares discutidas na ADI nº 2101166-80.2019.8.26.0000

Tabela 7 – Comparação das leis inconstitucionais e leis restauradas

Tabela 8 – Modulação rejeitada em ações de controle de constitucionalidade

Tabela 9 – Modulação aplicada em casos sem controle de constitucionalidade

Tabela 10 – Modulação rejeitada em ações sem controle de constitucionalidade

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Decisões por comarca

Gráfico 2 – Decisões por ano

Gráfico 3 - Decisões por ações judiciais

Gráfico 4 - Demandante e demandado

Gráfico 5 - Modulação nas decisões

Gráfico 6 - Decisões por tema

LISTA DE ABREVIATURAS

STF – Supremo Tribunal Federal

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

MPE – Ministério Público Estadual

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CPC/2015 – Código de Processo Civil

CESP – Constituição Estadual de São Paulo

RE – Recurso Extraordinário

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IQM – Índice de Qualidade Mercadológica

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. A MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS E A LEGISLAÇÃO URBANA.....	13
2.1. A modulação de efeitos no controle de constitucionalidade	13
2.2. O foco na legislação urbana	17
3. METODOLOGIA	23
3.1. A pergunta de pesquisa.....	23
3.1.1. As subperguntas de apoio.....	23
3.2. Hipótese de pesquisa	24
3.3. Recorte dos termos de busca ou palavras-chave.....	24
3.4. Recorte das comarcas	25
3.5. Recorte temporal	26
3.6. Composição da amostra	27
3.7. Informações tabeladas	27
4. A MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS NA LEGISLAÇÃO URBANA DO TJSP	31
4.1. Dados gerais sobre as ações	31
4.2. Estudo de casos: análise das decisões do TJSP	41
4.2.1. Julgamento de constitucionalidade	42
4.2.1.1. Casos em que houve modulação.....	43
4.2.1.2. Os casos de rejeição de modulação	62
4.2.2. Julgamentos sem controle de constitucionalidade	76
4.2.2.1. O único caso em que houve modulação	76

4.2.2.2. Casos em que a modulação foi aplicada a partir de um julgamento de constitucionalidade.....	80
4.2.2.3. Casos em o pedido de modulação de ADI anterior foi rejeitado	87
4.3. Quais os impactos das decisões?	93
4.3.1. Impactos na segurança jurídica e excepcional interesse social	93
4.3.2. Impactos econômicos e urbanísticos	95
4.3.3. Impactos sociais e ambientais.....	98
4.3.4. Reflexões sobre o papel do judiciário.....	100
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	106

1. INTRODUÇÃO

Recentemente, as discussões sobre o Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, cuja revisão foi aprovada em junho de 2023, ressaltaram a relevância dos planos diretores como instrumentos cruciais para a política de desenvolvimento e expansão urbana. Regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), os planos diretores concretizam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e são obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes. Os planos diretores devem conter, entre outras diretrizes, a delimitação das áreas urbanas onde se aplicam o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano.

Além dos planos diretores, outras legislações urbanísticas desempenham um papel central no ordenamento territorial e na promoção do desenvolvimento urbano. No entanto, a crescente judicialização dessas normas tem gerado debates significativos. Por exemplo, após a revisão do PDE de São Paulo, foi proposta uma ação pela Promotoria de Habitação e Urbanismo contra a tramitação do texto, questionando aspectos do processo legislativo e de seu conteúdo. De acordo com vereadores da oposição, grande parte das demandas aprovadas refletiam os interesses da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), favorecendo empreendimentos imobiliários em detrimento de moradias populares. Além disso, a Promotoria de Habitação e Urbanismo também levantou dúvidas sobre a efetiva participação popular no processo de revisão¹.

Diante desse contexto, esta monografia tem como objetivo investigar a aplicação da modulação dos efeitos temporais pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) em decisões que envolvem leis urbanísticas, tais como planos diretores e normas de uso, parcelamento e ocupação do solo. A pesquisa busca compreender os critérios e fundamentos que

¹ RIBEIRO, Bruno. Bancada do Psol pede ação judicial contra o novo Plano Diretor de SP, *Metrópoles*, 14/07/2023. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/sao-paulo/bancada-do-psol-pede-acao-judicial-contra-o-novo-plano-diretor-de-sp>> Acesso em: 16 nov. 2024.

orientam a aplicação (ou a ausência) da modulação e seus reflexos no desenvolvimento urbano.

A estrutura deste trabalho é dividida em quatro capítulos, além da introdução. No capítulo *A MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS E A LEGISLAÇÃO URBANA*, é apresentada uma introdução ao tema, abordando o controle de constitucionalidade, a modulação dos efeitos temporais e a importância das leis urbanísticas para a política urbana. Nesse capítulo, são explorados os fundamentos teóricos da modulação, bem como sua relevância para a segurança jurídica e o equilíbrio entre direitos coletivos e individuais.

Em seguida, o capítulo *METODOLOGIA* detalha os recortes e critérios utilizados para análise. Dessa forma, é apresentado o recorte temporal – de agosto de 2014 a junho de 2024 -, as comarcas selecionadas – São Paulo, Osasco, Campinas, Guarulhos, Santo André, Ribeirão Preto, Sorocaba, São José do Rio Preto, São José dos Campos e São Bernardo do Campo -, bem como os tipos de ações judiciais, que inclui ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), embargos de declaração (ED), agravos e apelações.

Após esse capítulo, tem-se o capítulo *A MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS NA LEGISLAÇÃO URBANA DO TJSP*, em que o foco se dá na análise das decisões judiciais. A abordagem deste capítulo divide-se em avaliação geral e específica, sendo utilizados gráficos e tabelas para ilustrar os aspectos mais relevantes e facilitar a compreensão dos padrões observados.

Por fim, tem-se o capítulo *CONCLUSÃO*, que apresenta as considerações finais do estudo e destaca os fundamentos recorrentes para a aplicação da modulação, como a segurança jurídica e o excepcional interesse social, além de apontar a ausência de critérios objetivos para a sua aplicação, algo já apontado na hipótese de pesquisa. Sendo assim, essa lacuna pode comprometer a eficácia da modulação como instrumento para equilibrar os interesses individuais ou coletivos, especialmente no contexto das leis urbanísticas.

Dessa forma, o trabalho visa oferecer uma contribuição acadêmica e prática da modulação dos efeitos temporais, destacando sua importância no contexto do direito urbanístico e seu impacto no planejamento e desenvolvimento das cidades, tendo em vista que decisões judiciais de direito urbanístico impactam diretamente no espaço ocupado.

2. A MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS E A LEGISLAÇÃO URBANA

2.1. A modulação de efeitos no controle de constitucionalidade

No Brasil, a Constituição Federal está no topo da hierarquia das leis, e qualquer legislação em desacordo com ela é considerada inconstitucional, conforme o princípio da Supremacia das Leis². A Constituição é produto do poder constituinte originário, sendo que este é ilimitado juridicamente e autônomo³. O controle constitucional, por sua vez, estabelece limites ao Estado e garante a estabilidade da Constituição contra atos do Poder Público que a desrespeitem. Denominado de Jurisdição Constitucional, este controle não se limita à decretação de inconstitucionalidade das leis, mas também resolve conflitos constitucionais no geral. Assim, é uma técnica político-jurídica para limitar o poder e impor restrições ao legislador e aos demais poderes e órgãos públicos⁴.

Há diversos tipos de controle de constitucionalidade, entre os quais destaco os seguintes:

- a) Controle público: realizado por poderes de natureza estritamente política, é um controle preventivo, e não judicial.
- b) Controle jurídico: realizado pelo Poder Judiciário, permite que juízes controlem a constitucionalidade das leis, podendo ser difuso ou concentrado.

Como serão analisadas decisões do TJSP, o foco será no controle jurídico, logo, difuso e concentrado. O primeiro segue o modelo norte-americano, em que qualquer juiz pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei incidentalmente, ou seja, durante a defesa de um réu em um processo concreto. Por outro lado, o controle concentrado, que pode ser

² LENZA, Pedro. *Direito Constitucional: coleção esquematizado*. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 120.

³ *Ibidem*, p. 161.

⁴ BUZANELLO, José Carlos. Controle de constitucionalidade: a Constituição como estatuto jurídico do político. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, n. 136, out./dez. 1997.

combinado com o difuso, permite um ataque direto ao ato impugnado em um único tribunal, podendo ser o STF ou os Tribunais Inferiores dos Estados, dependendo da competência constitucional, de acordo com o professor José Carlos Buzanello⁵.

Em relação às competências do Tribunal de Justiça, assim dispõe a Constituição do Estado de São Paulo (CESP):

Artigo 74 - Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente:

VI - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição;

Neste caso, as leis e atos normativos analisados nesta monografia, por serem de natureza municipal, podem ser questionados perante o TJSP caso sejam declarados inconstitucionais. Considerando as competências atribuídas ao Tribunal de Justiça pela Constituição Estadual de São Paulo (CESP) e pelo Capítulo IV do Livro III do Título I do Código de Processo Civil (CPC/2015), que regula o incidente de arguição de inconstitucionalidade, o TJSP possui atribuição para aplicar a modulação dos efeitos temporais em suas decisões. Assim, torna-se pertinente explorar o conceito de modulação dos efeitos e os motivos que justificam sua análise.

A modulação dos efeitos temporais está prevista na Lei Federal nº 9.868/1999, que regula o processo e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) e ações declaratórias de constitucionalidade (ADC) perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Conforme o artigo 27 da referida Lei, uma norma declarada inconstitucional pode continuar a produzir efeitos por um período de tempo determinado, visando preservar a segurança jurídica ou atender ao excepcional interesse social. Assim, a modulação permite que os efeitos da decisão de inconstitucionalidade sejam adaptados, evitando um impacto abrupto nas relações sociais e econômicas que já se consolidaram sob a norma viciada.

⁵ Ibidem.

A Lei nº 9.868/1999, em seu art. 27, estabelece os critérios para a aplicação da modulação dos efeitos pelo STF:

Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Esse dispositivo exige que, além da declaração de inconstitucionalidade, haja um quórum qualificado de dois terços dos ministros para a aprovação da modulação. A aplicação da modulação está condicionada à presença de razões relevantes de segurança jurídica ou à existência de um excepcional interesse social, limitando seu uso a situações em que a preservação temporária dos efeitos da norma inconstitucional seja necessária para evitar impactos significativos ou desordem jurídica⁶.

A norma, contudo, não define critérios objetivos e específicos para a aplicação desses conceitos, o que abre margem para uma interpretação mais flexível e discricionária pelos julgadores. Cabe ao magistrado decidir quando e como aplicar os princípios da segurança jurídica e do excepcional interesse social, o que pode levar a utilizações genéricas, indefinidas ou abstratas.

Glauca Lauletta, em artigo sobre a modulação dos efeitos em matéria tributária, argumenta que sua aplicação pode, paradoxalmente, gerar insegurança jurídica⁷. Embora o enfoque do artigo seja o direito tributário, sua análise sobre a modulação dos efeitos de forma ampla é igualmente relevante para o âmbito urbanístico, considerando os múltiplos impactos que a modulação de leis urbanísticas pode trazer ao cotidiano dos cidadãos e ao desenvolvimento das cidades.

⁶ MOROSOV, Matheus Henrique Marques. *Modulação de Efeitos no STF: construção, desenvolvimento e aplicação do instrumento*. São Paulo: sbdp, 2013.

⁷ LAULETTA, Glauca. A "modulação" em matéria tributária: dilemas do instrumento jurídico, *Mattos Filho*, 22/03/2022. Disponível em: <https://www.mattosfilho.com.br/unico/uso-instrumento-juridico/>.

Especificamente em relação à insegurança jurídica, é importante destacar que a modulação pode manter vigentes, por um período, leis já declaradas inconstitucionais, seja até o julgamento definitivo ou até que uma data específica para a cessação de seus efeitos seja determinada. Durante esse intervalo, podem surgir diversos desafios, como alterações nas relações jurídicas consolidadas, conflitos de interpretação sobre a validade da norma e dificuldades práticas para os agentes envolvidos. Esses fatores evidenciam os riscos associados à aplicação da modulação em contexto urbano.

Essa previsão legal, portanto, ainda apresenta desafios interpretativos e práticos, especialmente em se tratando de leis urbanísticas, foco deste trabalho, nas quais o impacto social e econômico das decisões judiciais tende a ser significativo.

Após essa exposição mais geral sobre a modulação dos efeitos, cabe apresentar os principais artigos da Lei nº 9.868/1999 que definem a modulação dos efeitos e como a modulação pode ser aplicada em decisões do TJSP, tendo em vista que esta lei regula, novamente, o julgamento de ADIs e ADCs perante o STF. Segue abaixo, então, as redações destes artigos:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e **tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social**, poderá o **Supremo Tribunal Federal**, por maioria de dois terços de seus membros, **restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado**.

Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal (GRIFOS MEUS).

Dessa forma, é perceptível, a partir da redação do parágrafo único do artigo 28, que uma decisão proferida pelo STF terá efeito vinculante, logo, deverá ser aplicada a sua decisão nos tribunais inferiores. No entanto, caso não haja decisão do STF, os tribunais inferiores podem aplicar a modulação dos efeitos em controle difuso, que será discorrido ainda neste subtópico, tendo em vista o artigo 97 da CF/88, que dispõe o seguinte:

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

Logo, ainda que tribunais inferiores possam declarar ato normativo ou lei como inconstitucional, devem ser seguidos estes critérios. Além disso, de acordo com o Código de Processo Civil (CPC/2015), o Capítulo IV do Livro III do Título I se dedica ao Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade, dispondo que deve ser arguida em controle difuso e sem que haja pronunciamento do plenário onde será julgada ou do plenário do STF.

Concluída a análise sobre o controle de constitucionalidade e a modulação dos efeitos temporais no âmbito do TJSP, o próximo tópico deste capítulo abordará o enfoque na legislação urbanística, explorando seus principais aspectos e implicações.

2.2. O foco na legislação urbana

A legislação de direito urbanístico no Brasil tem como principal marco o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182⁸ e 183⁹ da Constituição Federal de 1988 e estabelece diretrizes gerais

⁸ 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.

[...]

⁹ 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

para a política urbana. A partir deste estatuto, regulamentam-se aspectos essenciais para o desenvolvimento urbano sustentável, que incluem o zoneamento, a ocupação do solo, o parcelamento e a regularização fundiária.

Além do Estatuto da Cidade, a Constituição Estadual de São Paulo também dispõe sobre a política urbana em seus artigos 180¹⁰ e 181¹¹. Esses artigos orientam o planejamento urbano das cidades paulistas, incluindo a elaboração de planos diretores e critérios para a organização do solo urbano. A Constituição Estadual assegura ainda a autonomia dos municípios para se organizarem por meio de suas Leis Orgânicas, desde que respeitem

ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

¹⁰ Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

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

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

III - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

IV - a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública;

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

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

[...]

¹¹ 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.

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

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

§4º - É vedado aos Municípios, nas suas legislações edilícias, a exigência de apresentação da planta interna para edificações unifamiliares. No caso de reformas, é vedado a exigência de qualquer tipo de autorização administrativa e apresentação da planta interna para todas as edificações residenciais, desde que assistidas por profissionais habilitados.

os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual¹².

Complementando esse arcabouço normativo, o Recurso Extraordinário (RE) nº 607.940 abordou a relação entre leis urbanísticas e o plano diretor. Embora o caso inicialmente tratasse da constitucionalidade de uma lei específica, as discussões se ampliaram, questionando a autonomia dos municípios para editar leis urbanísticas independentemente do plano diretor. No julgamento, diferentes teses foram apresentadas pelos ministros: o Ministro Ayres Britto defendeu o plano diretor como essencial para o ordenamento urbano, enquanto Teori Zavascki considerou legítima a Lei Complementar nº 710/2005, que regulamenta loteamentos fechados. O Ministro Luís Roberto Barroso argumentou que leis complementares poderiam abordar aspectos urbanísticos fora do plano diretor, e o Ministro Dias Toffoli sustentou que, embora municípios e o Distrito Federal pudessem legislar sobre ordenamento urbano, deveriam manter compatibilidade com o plano diretor.

A tese do Ministro Dias Toffoli, que exigia a compatibilidade das leis urbanísticas com o plano diretor, foi majoritariamente adotada, consolidando o entendimento de que municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem editar leis de ordenamento urbano específicas, desde que estejam alinhadas com as diretrizes do plano diretor. Essa decisão enfatiza que qualquer legislação municipal em matéria urbanística que contrarie o plano diretor é inconstitucional. Por exemplo, uma lei de zoneamento urbano ou outra medida que envolva o uso do solo deve respeitar o plano diretor e contar com participação popular e estudos prévios, como exige o Estatuto da Cidade, sob pena de inconstitucionalidade.

O artigo 182 da Constituição Federal reafirma a importância do plano diretor, estabelecendo-o como instrumento essencial para o

¹² 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.

desenvolvimento urbano, com a finalidade de assegurar a função social da cidade e da propriedade. Esse dispositivo se fundamenta na promoção do bem-estar coletivo e na justiça social, direcionando o crescimento urbano para atender às necessidades de toda a população. Assim, a legislação urbanística busca prevenir a segregação socioespacial e a especulação imobiliária, promovendo um acesso mais equitativo aos benefícios do desenvolvimento urbano.

A análise de Aline Viotto e Bianca Tavolari sobre o plano diretor aponta que esse é um instrumento político e jurídico essencial, cujas interpretações judiciais têm reflexo direto nas disputas sobre a justiça social do espaço urbano e a hierarquia das normas¹³. Viotto e Tavolari ressaltam que as decisões do Judiciário, especialmente do RE nº 607.940/2015, reafirmaram o caráter do plano diretor como instrumento básico da política urbana, superior a outras leis municipais que tratam do uso e da ocupação do solo. Essa visão consolida o plano diretor como um regulador abrangente que, ao orientar o desenvolvimento urbano, não deve ser flexibilizado por legislações casuísticas que favoreçam interesses específicos, mas sim guiados por estudos técnicos e a participação da sociedade civil¹⁴.

A participação popular é essencial para a legitimidade e a eficácia das leis urbanísticas. Segundo o artigo de Roberto Alves Lima Júnior, a legislação de zoneamento e outros dispositivos urbanísticos ganham legitimidade democrática e respaldo jurídico ao incluírem o envolvimento da sociedade no processo decisório¹⁵. Sem essa participação, para o autor, as leis de zoneamento, por exemplo, podem resultar em normas que não refletem as necessidades reais da população e que favorecem a segregação socioespacial.

¹³ VIOTTO, Aline; TAVOLARI, Bianca. As disputas pela interpretação constitucional do plano diretor. *Revista Direito & Práxis*, 7(2), 2016, 531–566.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ LIMA JÚNIOR, Roberto Alves. Mudança pontual de zoneamento: a inconstitucionalidade da norma em face da lesão ao direito fundamental ao bem-estar coletivo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 2, p. 203–222, 2016.

Essa inclusão é especialmente importante para que os cidadãos tenham voz na configuração dos espaços onde vivem, equilibrando os interesses dos setores públicos e privados. Leis urbanísticas, quando implementadas sem a participação popular, frequentemente são questionadas em termos de constitucionalidade, dado o risco de que sejam percebidas como expressões de interesses específicos em detrimento do bem-estar coletivo.

Por sua vez, o artigo de Magno Federici Gomes e Ariel Augusto Pinheiro dos Santos aprofunda a questão do controle judicial sobre as políticas urbanas e a influência desse controle sobre o princípio da separação dos poderes¹⁶. Os autores argumentam que, embora o Poder Executivo detenha a competência para implementar políticas públicas urbanas, é fundamental que essas políticas sejam constantemente avaliadas para garantir que estejam alinhadas aos princípios de sustentabilidade e desenvolvimento urbano equitativo.

Esse controle judicial se torna indispensável quando o processo de criação das políticas públicas não observou as dimensões de sustentabilidade ou de participação social. Para garantir um desenvolvimento urbano que respeite o direito à cidade, o Judiciário atua como guardião dos princípios constitucionais, mas sua intervenção pode ser vista, por outro lado, como uma ameaça à autonomia municipal¹⁷.

Para compreender a relevância das leis urbanísticas, é importante destacar o recente processo de revisão da lei de uso, parcelamento e ocupação do solo em Osasco. Em setembro de 2024, foram realizadas audiências públicas para debater a nova legislação, mas surgiram questionamentos quanto à efetiva participação popular e à forma como as propostas foram tratadas pelo executivo. Durante uma audiência no Jardim Santo Antônio, realizada em 11 de setembro, por exemplo, das 33 sugestões apresentadas pela Comissão do Meio Ambiente da Ordem dos

¹⁶ GOMES, Magno Federici; SANTOS, Ariel Augusto Pinheiro dos. Do controle judicial da política pública de mobilidade urbana no paradigma sustentável. *Revista De Direito Da Cidade*, 9(3), 2017, 951-971.

¹⁷ *Ibidem*.

Advogados do Brasil (OAB), apenas cinco foram acolhidas pelo Executivo. Além disso, temas críticos, como o adensamento urbano e os impactos ambientais da verticalização, foram levantados pela vereadora Juliana do AtivOZ, evidenciando preocupações com o equilíbrio entre crescimento e sustentabilidade¹⁸. Embora a nova lei de zoneamento de Osasco já tenha sido aprovada em 30 de outubro do mesmo ano, permanece o desafio de refletir sobre o papel das leis urbanísticas no desenvolvimento da cidade, considerando as críticas ao processo de sua reformulação e os potenciais impactos futuros em termos sociais, econômicos e ambientais.

Sendo assim, esses dispositivos e julgamentos enfatizam a função social e o desenvolvimento urbano sustentável, estabelecendo um caminho que deve ser seguido para a criação de políticas urbanas democráticas e inclusivas.

A modulação dos efeitos temporais, ao ajustar os impactos de decisões judiciais no tempo, pode ter consequências significativas para o desenvolvimento urbano. Normas como planos diretores e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo são essenciais para a organização das cidades, mas a manutenção temporária de normas inconstitucionais pode gerar instabilidades jurídicas, comprometer o planejamento urbano e dificultar a execução de políticas públicas.

Nesse sentido, a análise da aplicação da modulação pelo TJSP é fundamental para compreender seus efeitos no cenário urbano. Ao lidar com o equilíbrio entre segurança jurídica e interesse social, esse instituto pode tanto mitigar impactos imediatos quanto gerar novos desafios, especialmente no contexto de um desenvolvimento urbano que busca ser justo e sustentável.

¹⁸ SIMÕES, Deniele. Em Audiência na Zona Sul, Câmara debate nova Lei de Zoneamento, Câmara Municipal de Osasco, 13/09/2024. Disponível em: <<https://www.osasco.sp.leg.br/noticia/1450/Em-Audiencia-na-Zona-Sul-Camara-debate-nova-Lei-de-Zoneamento>> Acesso em: 16 nov. 2024.

3. METODOLOGIA

A metodologia seguida nesta monografia foi de caráter qualitativo, reservando-se à análise documental de decisões do TJSP. Trata-se de um processo de organização, análise e interpretação de dados qualitativos e tem por objetivo capturar temas e padrões que aparecem nos dados analisados, permitindo uma compreensão mais profunda sobre o tema¹⁹.

Dessa forma, faz-se necessário apresentar qual é a pergunta de pesquisa a ser respondida nesta monografia, bem como as consecutivas subperguntas que auxiliaram na obtenção da resposta da pergunta de pesquisa. Além disso, foi necessário definir a hipótese de pesquisa e quais os recortes adotados para este trabalho, sendo seguida uma linha cronológica de ideias e que serão abordadas com mais detalhes à frente.

3.1. A pergunta de pesquisa

A pergunta de pesquisa é: *quais são as justificativas para a utilização da modulação dos efeitos temporais nas decisões de inconstitucionalidade do TJSP sobre leis urbanísticas e como essa adoção pode impactar o desenvolvimento urbano?*

3.1.1. As subperguntas de apoio

Como forma de auxiliar na resposta da pergunta de pesquisa, foram feitas algumas subperguntas que serviram de apoio ao longo de toda a monografia, sendo estas as seguintes:

- a) Quais argumentos são utilizados nas decisões para a presença ou não da segurança jurídica e excepcional interesse social?
- b) De que maneira as decisões do TJSP têm utilizado a modulação dos efeitos temporais em casos de empreendimentos imobiliários?
- c) Como essas decisões afetam a distribuição equitativa dos recursos urbanos e a proteção ambiental?

¹⁹ ANÁLISE DE DADOS QUALITATIVA: uma abordagem para compreender informações subjetivas. Niteo Learning, 2023. Disponível em: <<https://niteolearning.com/blog/analise-qualitativa-de-dados-o-que-e-exemplos-como-fazer/>>.

d) Quais são os impactos sociais esperados para as partes envolvidas nas decisões do TJSP?

Essas subperguntas são importantes para analisar aspectos específicos encontrados em cada decisão, sendo que algumas podem tratar de questões específicas de leis urbanísticas em empreendimentos imobiliários; outras podem analisar a modulação aplicada a áreas de preservação ambiental; bem como elas podem utilizar apenas o critério de interesse social excepcional ou o de segurança jurídica, além de outros critérios que foram encontrados e, de certa forma, inesperados.

3.2. Hipótese de pesquisa

A hipótese de pesquisa defendida é a de que, por mais que a função da modulação seja de preservar leis inconstitucionais válidas por determinado período, a forma discricionária de sua aplicação por julgadores pode gerar insegurança jurídica. Com isso, compromete-se o desenvolvimento urbano justo e sustentável ao não equilibrar adequadamente os interesses coletivos e ao aplicar de modo impreciso os princípios de segurança jurídica e excepcional interesse social.

3.3. Recorte dos termos de busca ou palavras-chave

A busca pelas palavras-chave começou no dia 14 de junho de 2024 e se estendeu até o dia 27 de junho de 2024, e os seguintes termos foram pesquisados na Consulta Completa do TJSP²⁰:

- a) "imobiliário" E "preservação ambiental" E "modulação";
- b) "imobiliário" E "urbanístico" E "modulação";
- c) "modulação dos efeitos" E "ordem urbanística";
- d) "modulação dos efeitos" E "plano diretor";
- e) "modulação dos efeitos" E "zoneamento" E "meio ambiente".

Como critério para a seleção dos acórdãos encontrados com base nestas palavras-chave, foi feita uma leitura prévia da ementa de cada um

²⁰ Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 27 out. 2024.

deles, sendo possível identificar, portanto, a compatibilidade com o tema desta monografia.

Após definir quais seriam as palavras-chave para este trabalho, foram determinados outros critérios para a seleção dos acórdãos, que serão descritos em seguida.

3.4. Recorte das comarcas

Tendo selecionado os termos de busca adequados para esta monografia, acórdãos das mais diversas comarcas apareceram, sendo necessário definir quais fariam parte desta pesquisa. Para definir este recorte, alguns critérios foram adotados: como o tamanho populacional, a valorização imobiliária do município, assim como os riscos ambientais.

De acordo com o censo realizado pelo IBGE em 2022²¹, as dez cidades mais populosas foram as seguintes: São Paulo (1º), Guarulhos (2º), Campinas (3º), São Bernardo do Campo (4º), Santo André (5º), Osasco (6º), Sorocaba (7º), Ribeirão Preto (8º), São José dos Campos (9º) e São José do Rio Preto (10º). A escolha das cidades mais populosas justifica-se pelo fato de que o impacto de uma lei inconstitucional tende a afetar um número significativamente maior de pessoas, representando um risco mais elevado em comparação com cidades menos populosas, ainda que estas últimas não sejam menos relevantes.

Quanto à valorização imobiliária, por mais que o padrão de decisões de uma comarca não seja diferente de outra, em teoria, haja vista que o Tribunal é o mesmo, este critério foi adotado com a finalidade de refinar a lista de municípios para esta pesquisa, haja vista a impossibilidade da realização da pesquisa dentro do prazo caso todos os acórdãos fossem selecionados, independentemente da comarca de origem. Sendo assim, o IQM divulgou um *ranking* com as melhores cidades do país para

²¹ REDAÇÃO. Censo 2022: as 10 cidades mais populosas do estado de São Paulo, *Exame*, 29/06/2023. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/censo-do-ibge-2022-consulte-a-populacao-atualizada-por-cidade/>> Acesso em: 19 nov. 2024.

investimentos imobiliários²², o qual foi utilizado para embasar a seleção das comarcas desta pesquisa. Neste *ranking* foram encontrados municípios como São Paulo (1º), Campinas (11º), e Guarulhos (14º).

Por fim, como critério de refinamento das comarcas, foi utilizado o relatório *World Air Quality* de 2023²³. Este relatório traz um *ranking* com os municípios mais poluídos do mundo, sendo que, no Brasil, este *ranking* contempla diversos municípios do Estado de São Paulo, como Osasco (2º), Guarulhos (5º), Campinas (10º) e São Paulo (13º). Este critério foi importante para esta monografia porque alterações nas legislações destes municípios podem ocasionar mudanças significativas na qualidade de vida dos habitantes e, caso a modulação seja aplicada, pode ocasionar impactos significativos.

Sendo assim, a principal métrica para a seleção das comarcas foi o tamanho populacional das cidades – *ranking* do IBGE citado anteriormente. Em seguida, para verificar se esta informação era relevante, foi verificado se estas cidades estavam nos *rankings* de valorização imobiliária – do IQM – e de poluição do ar – *World Air Quality* – citados anteriormente.

Dessa forma, as comarcas contempladas foram as seguintes: São Paulo, Guarulhos, Campinas, São Bernardo do Campo, Santo André, Osasco, Sorocaba, Ribeirão Preto, São José dos Campos e São José do Rio Preto, ou seja, os municípios que lideram o *ranking* do IBGE com as maiores populações.

3.5. Recorte temporal

A análise das decisões considerou os acórdãos distribuídos a partir de agosto de 2014. Essa data é relevante devido à instituição do Plano Diretor de São Paulo, antes das revisões de 2023. Embora não se aplique diretamente aos outros municípios analisados, o recorte a partir dessa data

²² MARTINS, André; BALAGO, Rafael. As melhores cidades para fazer negócios do Brasil de 2023, *Exame*, 21/12/2023. Disponível em: <<https://exame.com/revista-exame/redescobrimdo-as-cidades/>> Acesso em: 19 nov. 2024.

²³ RECH, Ramana. Quais são as cidades com o ar mais poluído do Brasil e do mundo? Veja lista, *Estadão*, 20/03/2024. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/ciencia/quais-sao-cidades-mais-poluidas-do-brasil-e-do-mundo-veja-nprm/>> Acesso em: 19 nov. 2024.

proporcionou um número adequado de acórdãos. Além disso, São Paulo, sendo a cidade mais populosa do Estado, demanda um plano diretor estratégico e bem elaborado para atender às necessidades da sua população, o que pode ter servido de inspiração para os planos diretores subsequentes, inclusive daqueles municípios contemplados nesta pesquisa. Adicionalmente, o recorte temporal de aproximadamente dez anos é suficiente para que diversas legislações tenham sido debatidas nos municípios analisados.

3.6. Composição da amostra

Foi necessário definir os acórdãos a serem analisados nesta monografia. A amostra selecionada inclui Ação Direta de Inconstitucionalidade, Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível, Embargos de Declaração Cível, Agravo de Instrumento, Agravo Interno Cível, Agravo Regimental Cível, Apelação Cível e Apelação Cível/Remessa Necessária. A escolha se justifica porque muitos desses acórdãos estão relacionados às ADIs, e a modulação dos efeitos temporais foi aplicada em casos concretos, como nas apelações cíveis que, ao serem interpostas após uma declaração de inconstitucionalidade por ADI, podem, se tempestivas, ter os efeitos modulados.

Ademais, como foi analisado se houve julgamento de inconstitucionalidade e, em caso afirmativo, modulação, e em caso negativo, modulação ou aplicação de modulação anterior, esta análise só seria possível caso fossem analisados diversos tipos de acórdãos.

3.7. Informações tabeladas

Como forma de armazenar as informações dos acórdãos analisados, uma planilha foi criada no Excel²⁴. Nesta planilha, diversas colunas foram criadas com o intuito de armazenar os dados mais relevantes e, também, de fazer um fichamento de cada um dos acórdãos. Sendo assim, torna-se

²⁴ Banco de decisões disponível em: <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/14uhGxJhaTYvFRIFbVkJ9GRGoxzmrSvNr8/edit?usp=sharing&ouid=106900377160767630032&rtpof=true&sd=true>> Acesso em: 19 nov. 2024.

necessário explicar quais foram os critérios definidos para cada uma das colunas, bem como as informações que estas colunas buscam armazenar.

Para isso, segue abaixo uma tabela com duas colunas, uma com os títulos das colunas, e outra, logo em seguida, com a sua descrição:

Tabela 1 – Composição do banco de decisões

Coluna	Descrição
Nº do acórdão	Trata-se do número da ação.
Comarca	Município que o juiz exerce a sua jurisdição.
Data de julgamento	Data em que foi proferida a decisão.
Pesquisa	Termos de busca ou palavras-chave utilizados para encontrar os acórdãos na Consulta Completa do TJSP.
Ação inicial	A ação em 1º instância.
Ação	Recurso analisado para a pesquisa.
Categorias de demandante	Classe a qual pertence o demandante, se é uma empresa, um prefeito ou um procurador, por exemplo.
Demandante	Demandante da ação em análise.
Demandado	Contra quem a ação foi proposta.
Interessado	Um terceiro que seja interessado no resultado da ação.
Relator	Ministro ou juiz responsável por examinar o processo e elaborar um relatório, que servirá como base para o julgamento.
Resultado	Resultado da ação.
Ementa	Texto reduzido aos pontos essenciais.
Legislação debatida	Trata-se da lei questionada na ação.
Legislações citadas	São as leis citadas ao longo da ação, sendo utilizadas para embasamento da decisão.
Resumo	Trata-se do resumo da ação.
Há controle de constitucionalidade	Nesta seção, foi considerado que há controle de constitucionalidade na decisão se esta foi julgada pelo

nesta decisão? Órgão Especial do TJSP, com fundamento no artigo 97 da CF/88. Bem como também foram analisados e considerados os critérios de controle de constitucionalidade presentes no Regimento Interno do TJSP²⁵.

Qual a interpretação conferida? Trata-se da interpretação conferida a partir do resultado da ação e do embasamento elaborado pelos julgadores ao longo da ação.

Qual a alegação de inconstitucionalidade? Trata-se do embasamento dos julgadores para declarar a legislação debatida como (in)constitucional.

Há aplicação de um julgamento de inconstitucionalidade? Se, na decisão, foi aplicado um julgamento de inconstitucionalidade anterior.

Se sim, qual? Foram citadas as ações nos casos afirmativos.

Houve modulação? A resposta “sim” diz respeito à modulação dos efeitos aplicada na ação em análise. O “não” aparece com um dos seguintes complementos: “não apareceu”, quer dizer que a modulação não apareceu naquela ação; “pedido rejeitado”, significa que o julgador não aceitou o pedido de modulação ou não quis aplicar a modulação; “apareceu em julgado de referência”, quer dizer que a modulação apareceu em jurisprudência para embasar a decisão, mas não foi utilizada. Além destes casos de “não”, quando o “não” aparece sozinho existem dois caminhos: ou a modulação veio de decisão anterior, e será preciso consultar a coluna “há aplicação de modulação de efeitos decidida anteriormente” ou realmente não cabia a modulação no recurso.

Qual a modulação? O tipo de modulação aplicada, por exemplo *ex nunc* (prospectiva).

Há aplicação da Esta pergunta serve para responder se a ação em

²⁵ Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Biblioteca/Biblioteca/Legislacao/RegimentoInternoTJSP.pdf>>. Acesso em 31 out. 2024.

modulação de efeitos decidida anteriormente? análise se utilizou da modulação dos efeitos de uma ação anterior.

Qual o impacto da modulação? Esta pergunta possui uma resposta subjetiva que vai da interpretação do acórdão pela pesquisadora e, também, do que ficou em disputa em caso de modulação.

Votação Se o acórdão em questão foi julgado procedente em parte ou improcedente, por exemplo.

Desembargadores participantes Inclui o nome dos desembargadores que estiveram no julgamento do acórdão.

Trechos da decisão São trechos retirados dos próprios acórdãos e considerados relevantes para a pesquisa.

Disputa Diz respeito ao litígio central encontrado na ação, ao litígio em si.

Julgados citados São os julgados utilizados como jurisprudência para a afirmação da decisão proferida pelos julgadores.

Amicus curiae Coluna com o nome dos *amicus curiae* que intervieram como terceiros, conforme disposto no art. 138 do CPC/2015.

Observações São apontamentos gerais feitos ao longo da leitura dos acórdãos.

Tema principal Trata-se do tema principal em análise ao longo do acórdão, que vai para além da lei em questionamento, por exemplo uma lei de uso e ocupação do solo urbano em que se discute, principalmente loteamento.

Fonte: elaboração própria.

Sendo assim, após estas definições, foram feitos alguns filtros na planilha como forma de encontrar, combinar e cruzar dados para que a análise seja pertinente a esta pesquisa, tendo em vista que dois foram os pontos centrais de análise: se ocorreu, ou não, controle de constitucionalidade na decisão, e se houve modulação a depender da resposta dada a primeira pergunta.

4. A MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS NA LEGISLAÇÃO URBANA DO TJSP

4.1. Dados gerais sobre as ações

Nesta monografia, foram analisadas 92 decisões do TJSP. Destas, 52 envolveram controle de constitucionalidade, enquanto nas outras 40 esse controle não esteve presente. Dentro do grupo de decisões com controle de constitucionalidade, 16 foram analisadas de forma detalhada em uma seção específica deste capítulo. Dessas 16 decisões, a modulação dos efeitos foi aplicada em 8 casos e rejeitada nos outros 8. Para organizar e padronizar a análise, foram elaboradas tabelas sintetizando as principais informações referentes às decisões com modulação aplicada e rejeitada, as quais antecedem a análise individualizada. Quanto às 36 decisões restantes, que também envolvem controle de constitucionalidade, optou-se por deixá-las armazenadas na planilha do Excel, haja vista que tais decisões não tiveram como tema central a modulação²⁶.

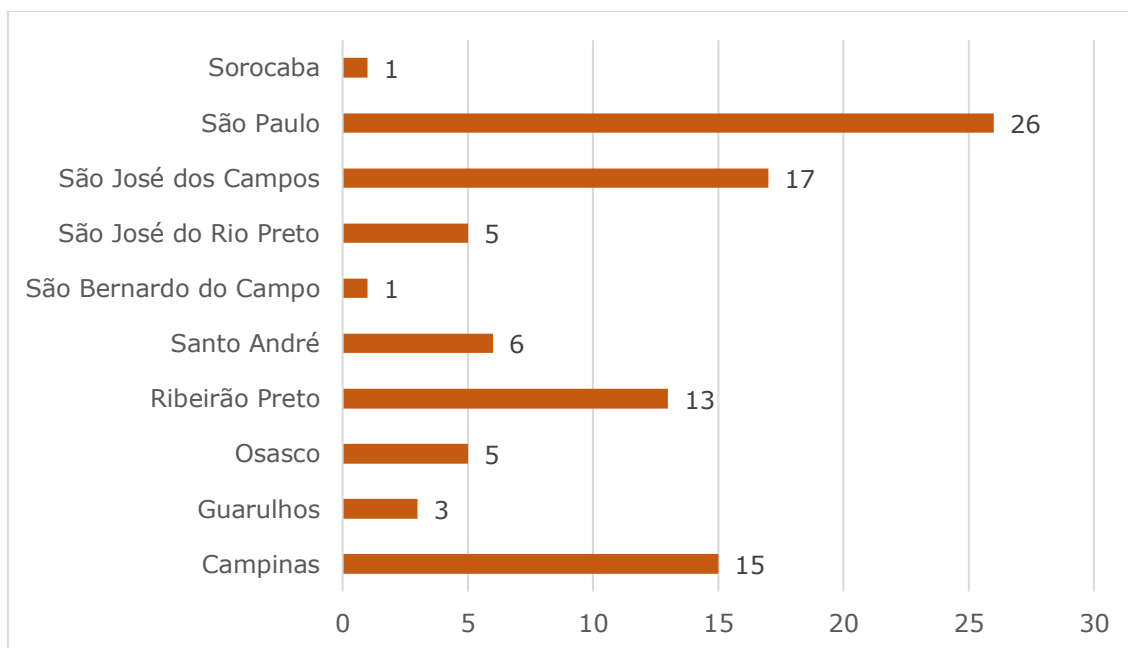
No que diz respeito às 40 decisões em que não houve controle de constitucionalidade, em apenas uma delas foi aplicada a modulação, sendo esse caso analisado de forma individualizada. Além disso, houve 5 decisões em que a modulação foi aplicada com base em um julgamento de inconstitucionalidade prévio (relativo à norma discutida na ADI), e esses casos também receberam tratamento isolado. Por outro lado, em 6 acórdãos, o pedido de modulação com base em um julgamento de inconstitucionalidade foi rejeitado, seja por intempestividade ou por não atendimento aos critérios estabelecidos na decisão anterior.

Assim como nas decisões envolvendo controle de constitucionalidade, foram elaboradas tabelas para sintetizar os casos de modulação aplicada e rejeitada em casos em que não houve controle de constitucionalidade. Para os demais acórdãos, caso o leitor deseje aprofundar-se, todas as

²⁶ Em 17 destas ações, o termo "modulação" apareceu apenas em julgados de referência, já nas outras 19, o termo não apareceu. No entanto, o motivo para que estes acórdãos fossem analisados se deu por envolverem recursos processuais de mesmo nome em que a modulação foi aplicada ou rejeitada.

informações detalhadas podem ser consultadas na planilha do Excel anexa à pesquisa.

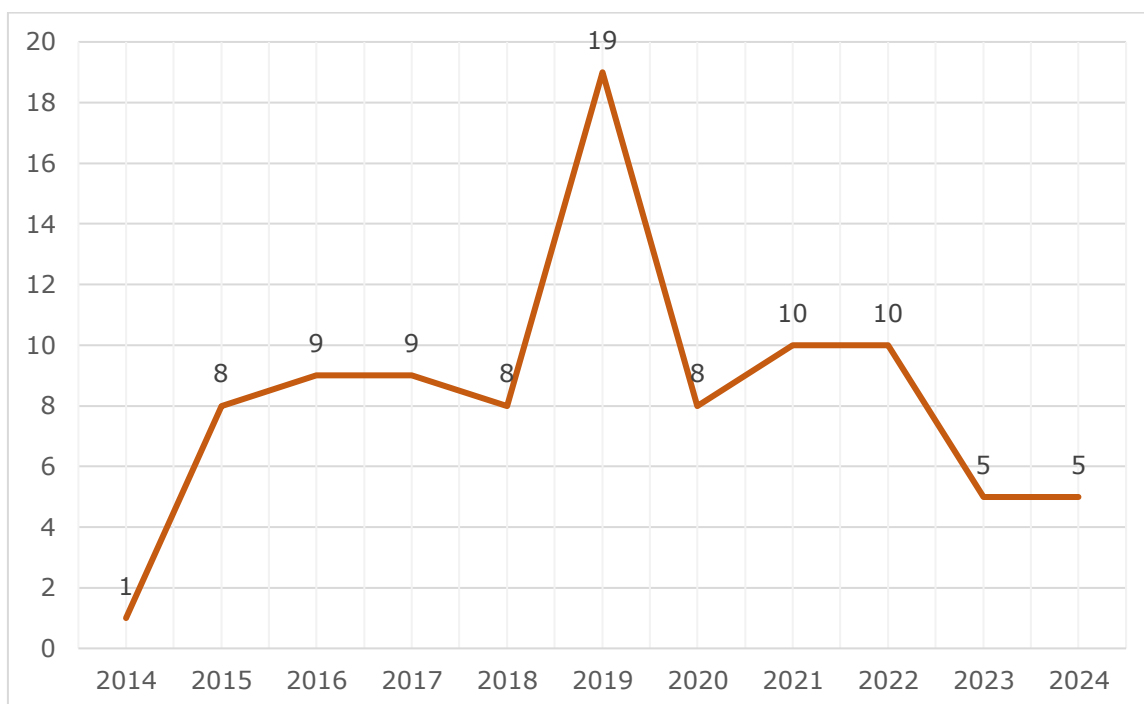
Gráfico 1 – Decisões por comarca



Fonte: elaboração própria.

O gráfico apresenta a distribuição das decisões analisadas por comarca, destacando que a Comarca de São Paulo lidera com 26 decisões, seguida por São José dos Campos, com 17, e Campinas, com 15. Ribeirão Preto aparece em quarto lugar, registrando 13 decisões, enquanto Santo André contabiliza 6. As comarcas de São José do Rio Preto e Osasco têm 5 decisões cada, Guarulhos aparece com 3, e Sorocaba conta com apenas 1 decisão, assim como São Bernardo do Campo.

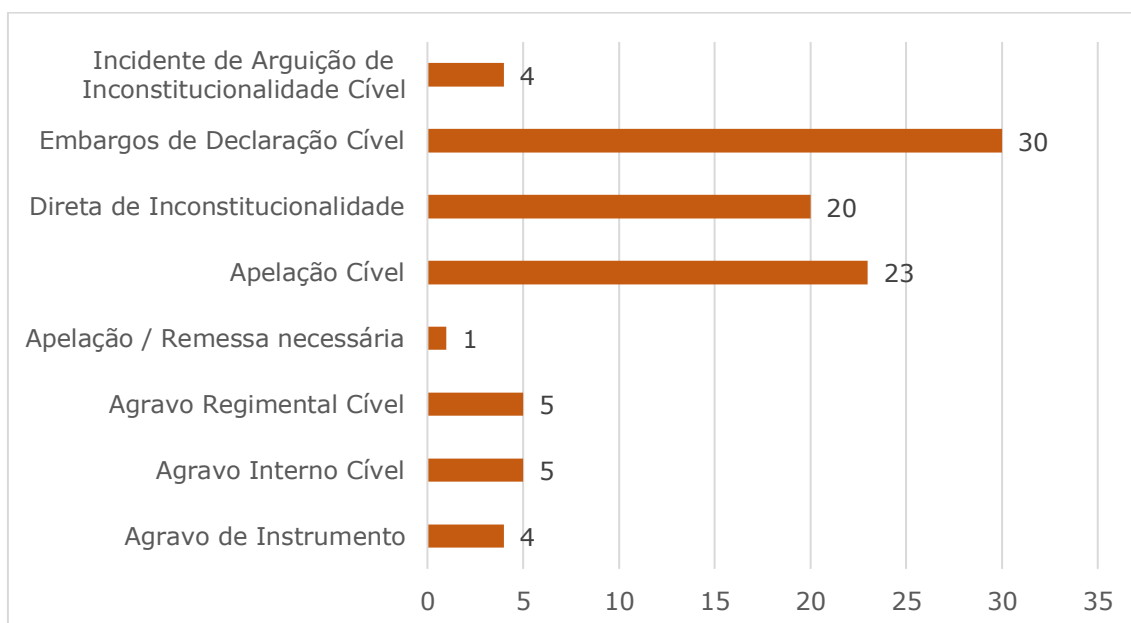
Gráfico 2 – Decisões por ano



Fonte: elaboração própria.

Com relação a este gráfico, revela-se uma concentração significativa de julgamentos em 2019, com 19 acórdãos, possivelmente associada a um aumento de alterações legislativas ou revisões de planos diretores, o que pode ter impulsionado a judicialização nesse período. Após 2019, destacam-se os anos de 2021 e 2022, com 10 decisões cada. Seguem 2016 e 2017, também com 9 julgamentos cada, enquanto 2015, 2018 e 2020 registraram 8 decisões por ano. Já 2023 e 2024 apresentaram 5 julgamentos cada, e 2014 figura com apenas 1 decisão. É importante ressaltar que os anos mencionados correspondem ao momento em que as decisões foram julgadas.

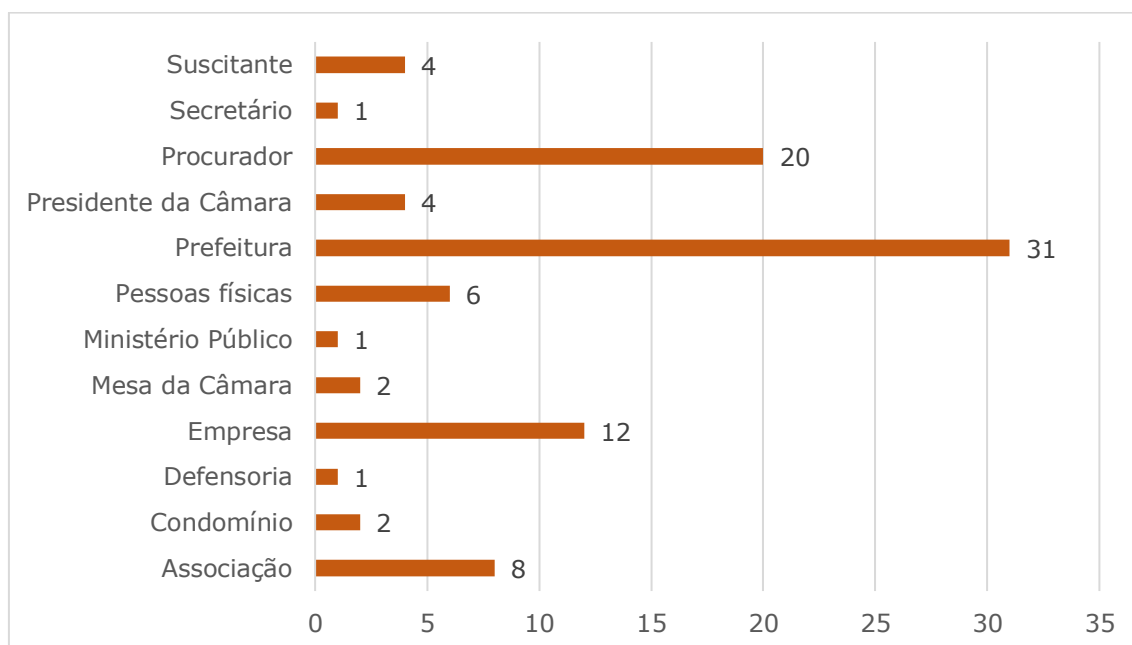
Gráfico 3 - Decisões por ações judiciais



Fonte: elaboração própria.

Esse gráfico, por sua vez, categoriza as decisões analisadas de acordo com o tipo de ação, evidenciando a predominância dos embargos de declaração, que totalizam 30 decisões. Em seguida, destacam-se as apelações cíveis, com 23 casos. As ADIs aparecem como o terceiro tipo mais recorrente, somando 20 casos, sendo o foco principal ao longo da pesquisa. Além disso, foram identificados 5 agravos regimentais cíveis, 5 agravos internos cíveis, 4 agravos de instrumento e 4 incidentes de arguição de inconstitucionalidade cível, completando a análise dos tipos de ações.

Gráfico 4 - Demandante e demandado



Fonte: elaboração própria.

O gráfico categoriza os demandantes das ações analisadas, sendo o mais frequente o grupo denominado "prefeitura", com 31 ações. Esse termo engloba três categorias de demandantes identificadas na pesquisa: prefeitura, prefeito e município. Para fins de simplificação, esses termos foram unificados sob a denominação "prefeitura". Por exemplo, um acórdão em que o prefeito de São Paulo figure como demandante foi contabilizado neste grupo.

O segundo demandante mais recorrente foi o "procurador", presente em 20 ações, todas referentes ao Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Em seguida, aparecem as empresas, com 12 ações, e, posteriormente, as associações, com 8. As pessoas físicas figuraram como demandantes em 6 ações, enquanto o "presidente da câmara" e o "suscitante" apareceram em 4 casos cada. No contexto desta pesquisa, o termo "suscitante" refere-se à Câmara do TJSP em que foi suscitado o incidente de arguição de inconstitucionalidade cível.

Por fim, aparecem com 2 ações cada o "condomínio" e a "mesa da câmara". Com apenas 1 ação cada, destacam-se como demandantes o

Secretário de Obras do Município de São José dos Campos, o Ministério Público e a Defensoria Pública.

A tabela abaixo apresenta as decisões classificadas de acordo com as leis questionadas. Na primeira coluna, consta a lei debatida no acórdão; na segunda, o município ao qual a lei se refere; e, na última, a quantidade de vezes que essa lei foi objeto de debate nas ações analisadas. Para facilitar a interpretação, as informações estão organizadas em ordem decrescente, começando pela lei mais frequentemente discutida.

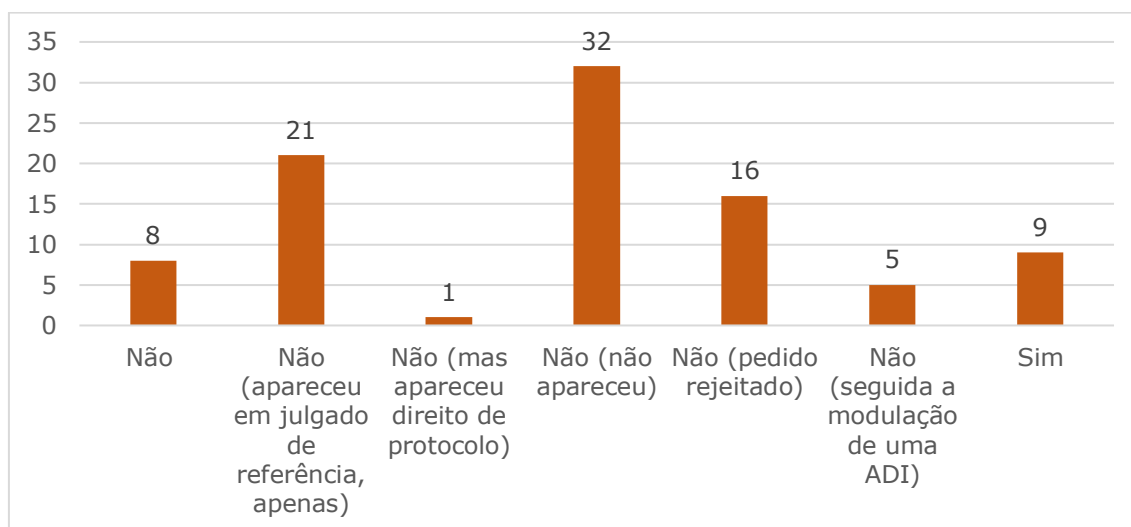
Tabela 2 - Decisões por lei questionada

Lei debatida	Município	Quantidade de aparições
Lei nº 428/2010	São José dos Campos	17
Lei nº 16.402/2016	São Paulo	9
Lei nº 9.809/2016	Santo André	6
Lei nº 16.833/2018	São Paulo	5
Lei nº 17.853/2022	São Paulo	4
Lei nº 2.751/2016	Ribeirão Preto	4
Lei nº 2.462/2011	Ribeirão Preto	4
Lei nº 10.850/2001	Campinas	4
Lei nº 189/2018	Campinas	3
Leis nºs 283/2014, 285/2014 e 315/2016	Osasco	3
Lei nº 204/2018	São Paulo	2
Lei nº 8.016/2022	Guarulhos	2
Leis nºs 16.050/2014 e 16.402/2016	São Paulo	2
Lei nº 116/2003	Osasco	2
Leis nºs 112/2015 e 60/2014	Campinas	2
Leis nºs 7/2018 e 8.161/1994	Campinas	2

Leis n°s 13.885/2004 e 16.402/2016	São Paulo	2
Lei n° 2.505/2012	Ribeirão Preto	2
Leis n°s 8.016/2022 e 6.046/2004	Guarulhos	1
Lei n° 13.564/2003	São Paulo	1
Lei n° 5.138/1992	São José do Rio Preto	1
Lei n° 6.550/2017	São Bernardo do Campo	1
Lei n° 11.810/2018	Sorocaba	1
Leis n°s 10.031/2008 e 11.822/2015	São José do Rio Preto	1
Lei n° 8.736/1996	Campinas	1
Lei n° 10.980/2011	São José do Rio Preto	1
Lei n° 407/2014	São José do Rio Preto	1
Lei n° 11.874/2004	Campinas	1
Lei n° 60/2014	Campinas	1
Lei n° 11.825/2015	São José do Rio Preto	1
Leis n°s 13.885/2004, 16.050/2014 e 16.402/2016	São Paulo	1
Lei n° 2.157/2007	Ribeirão Preto	1
Lei n° 2.855/2018	Ribeirão Preto	1
Plano Diretor em vigor em 1972 (não especificado)	Ribeirão Preto	1

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 5 - Modulação nas decisões



Fonte: elaboração própria.

O gráfico analisa a presença de modulação nas decisões. Em 32 ações, a modulação não foi mencionada, embora esses acórdãos tenham sido incluídos na análise. Isso ocorreu porque compartilham o mesmo número processual com outros julgamentos em que a modulação foi abordada. Por exemplo, em uma ADI onde o termo "modulação" não foi citado, mas que originou embargos de declaração nos quais a modulação foi discutida. Assim, todos os processos vinculados ao mesmo número foram considerados.

O segundo tipo mais frequente, com 21 casos, corresponde às situações em que a modulação apareceu apenas no julgado de referência. Em seguida, com 16 casos, estão os acórdãos nos quais o pedido de modulação foi rejeitado. Já em 9 decisões, a modulação foi efetivamente aplicada. Em outros 8 casos, a modulação não ocorreu, mas o tema foi tratado de forma mais genérica. Em 5 decisões, a modulação não foi realizada diretamente na ação, mas foi seguida com base em uma decisão anterior. Por fim, há um caso singular em que a modulação não ocorreu, mas foi mencionado o direito de protocolo, explorado em maior detalhe posteriormente.

Abaixo, tem-se uma tabela incluindo os casos em que ocorreu a modulação, sendo abordado o número do processo, o tipo de modulação aplicada (*ex nunc* ou *pro futuro*) e, por último, se ocorreu controle de constitucionalidade. Percebe-se que em apenas uma apelação não houve controle de constitucionalidade e, mesmo assim, foi aplicada modulação, sendo um caso mais explorado a frente. Além disso, a resposta “Não, mas advém de caso anterior” quer dizer que a decisão aplicou modulação decidida em julgamento anterior.

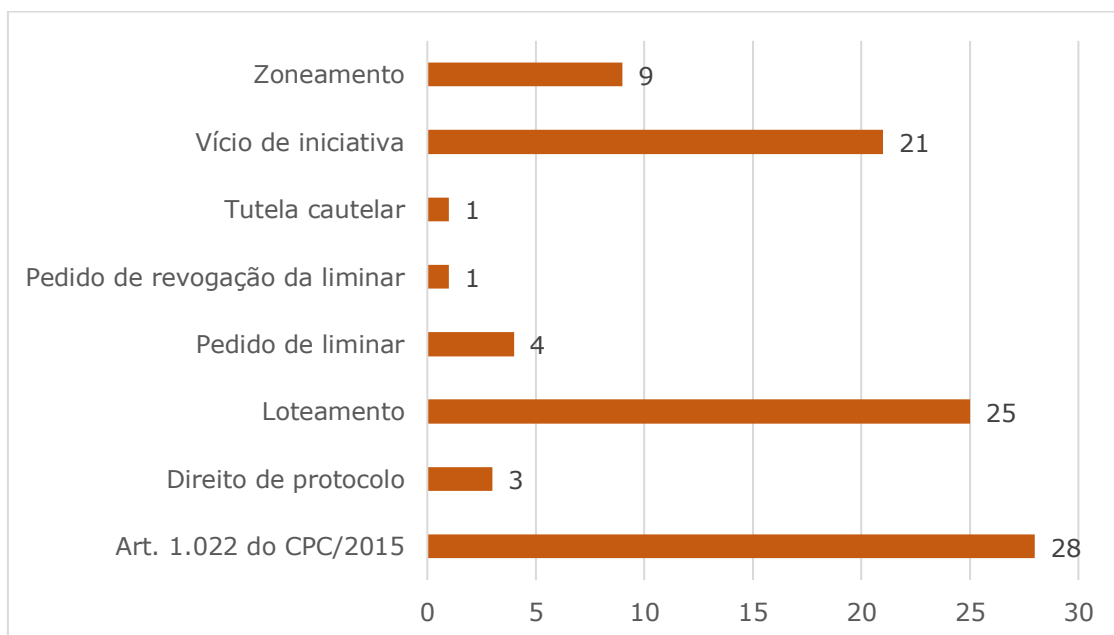
Tabela 3 – Tipo de modulação aplicada nas decisões

Nº processual	Modulação aplicada	Houve controle de constitucionalidade?
ADI nº 2157392-66.2023.8.26.0000	Pro futuro	Sim
Embargos de Declaração Cível nº 2227144-72.2016.8.26.0000	Ex nunc	Sim
Apelação Cível nº 1010569-20.2019.8.26.0053	Ex nunc	Não
Embargos de Declaração Cível nº 2304556-40.2020.8.26.0000	Ex nunc	Sim
ADI nº 2101166-80.2019.8.26.0000	Ex nunc	Sim
ADI nº 2205038-48.2018.8.26.0000	Ex nunc	Sim
ADI nº 2220484-33.2014.8.26.0000	Ex nunc	Sim
ADI nº 2007245-72.2016.8.26.0000	Ex nunc	Sim
ADI nº 2154607-15.2015.8.26.0000	Ex nunc	Sim
Agravo de Instrumento nº 2001037-91.2024.8.26.0000	Pro futuro	Não, mas advém de decisão anterior

Apelação Cível nº 1043318-65.2014.8.26.0506	Ex nunc	Não, mas advém de decisão anterior
Apelação Cível nº 1019601-34.2016.8.26.0577	Ex nunc	Não, mas advém de decisão anterior
Apelação Cível nº 1019601-34.2016.8.26.0577	Ex nunc	Não, mas advém de decisão anterior
Apelação Cível nº 2184351-21.2016.8.26.0000	Ex nunc	Não, mas advém de decisão anterior

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 6 - Decisões por tema



Fonte: elaboração própria.

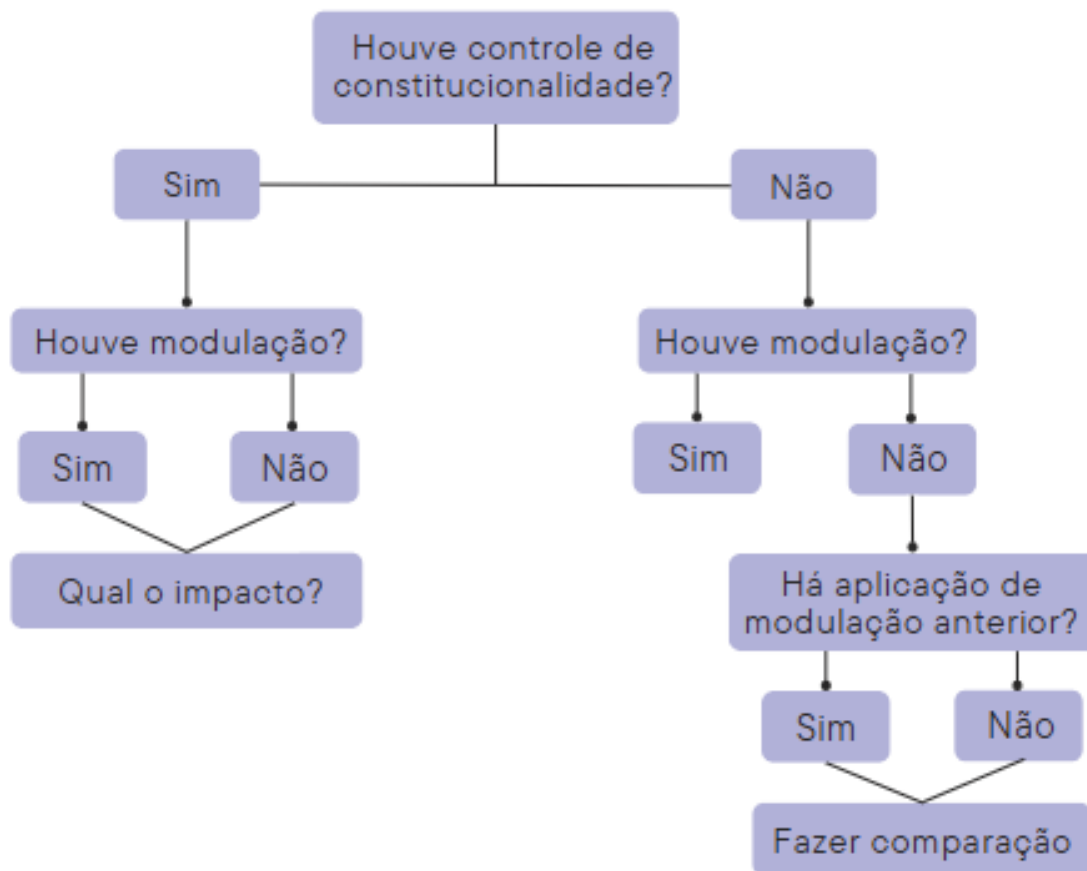
O gráfico revela que 28 ações estavam relacionadas ao art. 1.022 do CPC/2015, que aborda o caráter infringente dos embargos de declaração. Isso significa que, além de buscar corrigir omissões, contradições ou obscuridades, os embargos também podem pretender alterar o mérito da decisão, como ocorreu em dois casos nos quais a modulação dos efeitos foi aplicada em benefício do embargante.

O tema mais frequentemente discutido após os embargos foi o loteamento, abordado em 25 decisões, especialmente em municípios como São José dos Campos e Ribeirão Preto. Em 21 ações, o foco foi o vício de iniciativa, caracterizado por irregularidades no processo legislativo, como a falta de participação popular, ausência de estudos de impacto de vizinhança e ambiental, ou planejamento prévio inadequado.

Além disso, 9 decisões discutiram questões relacionadas ao zoneamento. Em 4 casos, houve pedidos de medida liminar, o que influenciou na não aplicação da modulação. O direito de protocolo foi tema central em 3 decisões. Por fim, foram registrados 1 caso de tutela cautelar e 1 de pedido de revogação de medida liminar, ambos empatados na menor frequência.

4.2. Estudo de casos: análise das decisões do TJSP

Como foi abordado de modo breve anteriormente, o foco se manterá em analisar se houve julgamento de inconstitucionalidade na decisão e, a partir da resposta a essa pergunta, se ocorreu ou não a modulação. Como forma de melhor visualizar, segue abaixo um fluxograma com a ideia descrita:



Fonte: elaboração própria.

4.2.1. Julgamento de constitucionalidade

Como abordado anteriormente, houve controle de constitucionalidade em 52 decisões. Dessas decisões, a modulação foi aplicada em 8, que serão mais exploradas à frente. Em outras 8 decisões, a modulação foi rejeitada, seja por não ter necessidade de ser aplicada, de acordo com os julgadores, ou porque uma das partes que a requereu teve o pedido rejeitado. Por fim, em outras 36 decisões a modulação não foi aplicada²⁷ e estes acórdãos foram chamados de *acórdãos de apoio jurisprudencial*, sendo mantidos no banco de decisões.

²⁷ Das 36 decisões, o termo “modulação” apareceu em 17 delas, mas apenas em acórdãos utilizados como jurisprudência, sem que a modulação tivesse relevância direta para o julgamento. Nas outras 19 decisões, o termo não foi mencionado; ainda assim, esses acórdãos foram contabilizados para a pesquisa por apresentarem o mesmo número processual de outros acórdãos analisados.

Primeiramente, serão comentados os casos em que houve modulação; após isso, serão comentados os casos em que o pedido de modulação foi rejeitado.

4.2.1.1. Casos em que houve modulação

Dos oito casos em que houve modulação, dois ocorreram em São Paulo, outros dois em São José do Rio Preto, um em Osasco, mais dois em Ribeirão Preto e, por último, um caso em Campinas. Abaixo, as decisões foram tabeladas com as principais informações para comparação e, em seguida, as decisões foram exploradas separadamente.

Tabela 4 – Modulação em ações de controle de constitucionalidade

Decisão	Lei debatida	Tema abordado	Modulação aplicada	Tempo de vigência da lei
Embargos de Declaração nº 2304556-40.2020.8.26.0000	Lei nº 16.402/2016 ²⁸	Omissão na ADI e ausência de estudos técnicos e participação popular.	<i>Ex nunc</i> / prospectiva	Aprox. 6 anos
ADI nº 2157392-66.2023.8.26.0000	Lei nº 17.853/2022	Regulamentação de <i>dark kitchens</i> com ausência de estudos técnicos.		Aprox. 1 ano e meio
ADI nº 2220484-33.2014.8.26.0000	Lei nº 10.980/2011	Instalação de bares e restaurantes sem estudos técnicos e planejamento urbano.	<i>Ex nunc</i> / prospectiva	Aprox. 4 anos

²⁸ Cabe salientar que a modulação ocorreu em emendas declaradas inconstitucionais nesta lei, e não na lei propriamente dita, como pode ser observado mais adiante na explanação do embargo.

ADI nº 2205038-48.2018.8.26.0000	Leis nº 10.031/2008 e nº 11.822/2015	Alterações de zoneamento sem consulta pública e estudos técnicos.	<i>Ex nunc</i> / prospectiva	Aprox. 10 anos
ADI nº 2154607-15.2015.8.26.0000	Lei nº 2.462/2011	Regularização de loteamentos fechados sem respeito ao uso do solo.	<i>Ex nunc</i> / prospectiva	Aprox. 10 anos
Embargos de Declaração nº 2227144-72.2016.8.26.0000	Lei Complementar Municipal nº 2.751/2012	Regularização de construções sem estudos prévios.	<i>Ex nunc</i> / prospectiva	Aprovada em 2012 e julgada em 2017
ADI nº 2101166-80.2019.8.26.0000	Lei Complementar nº 283/2014; Lei Complementar nº 285/2014; e Lei Complementar nº 315/2016	Alterações no uso do solo sem participação pública.	<i>Ex nunc</i> / prospectiva	Aprox. 5 anos
ADI nº 2007245-72.2016.8.26.0000	Leis Complementares nº 112/2015 e nº 60/2014	Regularização de construções clandestinas sem planejamento técnico.	<i>Ex nunc</i> / prospectiva	2 anos para a Lei nº 112/2015 e 4 anos para a Lei nº

Fonte: elaboração própria.

a) Embargos de Declaração Cível nº 2304556-40.2020.8.26.0000

Nestes embargos²⁹, discutiu-se a constitucionalidade de emendas à Lei nº 16.402/2016, que regula o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano no município de São Paulo. O cerne da controvérsia foi a modulação dos efeitos da decisão que declarou inconstitucionais determinadas emendas parlamentares. Tais emendas, introduzidas na mesma sessão legislativa em que foram aprovadas, não passaram por um processo adequado de participação popular nem foram acompanhadas de estudos técnicos prévios, violando preceitos constitucionais essenciais em questões de desenvolvimento urbano. A ausência de transparência também foi apontada, com a dificuldade de acesso ao conteúdo detalhado da maioria das emendas, das quais apenas três (nºs 96, 108 e 166) apresentavam informações suficientes para análise pública. Abaixo, uma tabela com as informações encontradas sobre as emendas:

Tabela 5 – Emendas discutidas no Embargo de Declaração Cível nº 2304556-40.2020.8.26.0000

Emenda parlamentar	Inconstitucionalidade apontada	Conteúdo verificável
Emenda nº 55	Falta de participação popular; ausência de consulta em fase de elaboração e processo legislativo.	Não disponível
Emenda nº 83	Falta de participação popular.	Não disponível
Emenda nº 88	Falta de participação popular.	Não disponível
Emenda nº 91	Falta de participação popular.	Não disponível

²⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de Declaração Cível nº 2304556-40.2020.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Evaristo dos Santos. São Paulo, SP, 15 jun. 2022. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15771204&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

Emenda nº 92	Falta de participação popular.	Não disponível
Emenda nº 95	Falta de participação popular.	Não disponível
Emenda nº 96	Falta de participação popular.	Eliminação da demarcação em ZEIS 3 dos imóveis na Rua Fidalga, nºs 903/909, 921 e 927, destinados a imóveis vazios ou subutilizados.
Emenda nº 97	Falta de participação popular.	Não disponível
Emenda nº 108	Falta de participação popular.	Alteração no mapa da Subprefeitura Casa Verde/Vila Nova Cachoeirinha.
Emenda nº 110	Falta de participação popular.	Não disponível
Emenda nº 126	Falta de participação popular.	Não disponível
Emenda nº 166	Falta de participação popular.	Alteração de zonas urbanas: remoção ZCOR e restabelecimento ZER na Av. Padre Lebrete.
Emenda nº 248	Falta de participação popular.	Não disponível
Emenda nº 259	Falta de participação popular.	Não disponível

Fonte: elaboração própria.

A ação teve como partes o Prefeito do Município de São Paulo, que figurou como embargante, e o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, como embargado. O julgamento, realizado em 15 de julho de 2022 sob a relatoria do Desembargador Evaristo dos Santos, resultou na declaração de inconstitucionalidade das emendas e na modulação dos efeitos da decisão, com eficácia *ex nunc*, ou seja, produzindo efeitos apenas prospectivos. A modulação foi requerida pelo Prefeito com o argumento de que a anulação retroativa das disposições afetaria a segurança jurídica,

gerando irregularidade em diversas edificações e prejudicando um grande número de licenças concedidas de boa-fé durante a vigência da norma.

O pedido de modulação destacou que, ao longo dos mais de seis anos em que os dispositivos impugnados estiveram em vigor, foram aprovados inúmeros projetos com base na norma. A ausência de uma modulação adequada poderia desestabilizar o planejamento urbano e gerar prejuízos consideráveis ao município e aos particulares. O TJSP acolheu os argumentos do embargante, reconhecendo que a declaração de inconstitucionalidade deveria produzir efeitos prospectivos a fim de proteger os atos realizados sob a legislação questionada e preservar a segurança jurídica.

Além da análise sobre a modulação dos efeitos, o caso evidenciou falhas no processo legislativo e a falta de participação efetiva da sociedade em temas de relevante interesse público. A ausência de mecanismos adequados de consulta popular e a falta de transparência no conteúdo das emendas parlamentares reforçam a crítica à violação do princípio constitucional da gestão democrática da cidade. Esse princípio, essencial em matérias de planejamento urbano, exige que a comunidade esteja efetivamente envolvida em todas as etapas de formulação de políticas e normas que impactam o desenvolvimento urbano.

b) ADI nº 2157392-66.2023.8.26.0000

Esta decisão³⁰ questiona a constitucionalidade da Lei Municipal nº 17.853/2022, que regulamenta as *dark kitchens* (cozinhas virtuais) em São Paulo. A lei foi considerada inconstitucional, exceto em relação ao artigo 13, devido à ausência de estudos técnicos para sua elaboração, violando o artigo 180 da CESP e o artigo 30, inciso VIII, da CF/88³¹.

³⁰ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2157392-66.2023.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Ricardo Dip. São Paulo, SP, 6 dez. 2023. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=17422647&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

³¹ Art. 30. Compete aos Municípios:
[...]

A Lei nº 17.853/2022 foi criada para estabelecer regras de funcionamento e localização das *dark kitchens*, abordando questões como emissão de ruído e exigências de exaustão de gases, entre outras disposições. Ela exige, por exemplo, que *hubs* de *dark kitchens* precisam de licenciamento próprio e que o número de cozinhas em operação define a categoria e as limitações do estabelecimento, condicionando-os a áreas específicas da cidade, de acordo com o Plano Diretor. A exemplo, unidades com até 10 cozinhas podem operar em zonas mistas (Ind-1), enquanto *dark kitchens* maiores, como as de Brooklin e Lapa, seriam classificadas como Ind-2 e permitidas apenas em zonas industriais.

Ao longo da decisão, foram apontados pontos de inconstitucionalidade na lei, destacando-se a ausência de estudos técnicos e o vício de iniciativa. A aprovação da legislação sem o devido embasamento técnico violaria normas constitucionais de planejamento urbano, que exigem uma base técnica adequada para a criação de diretrizes com impacto no desenvolvimento da cidade. A ausência desses estudos é vista como causadora de desordem urbana e de incômodos aos moradores, incluindo poluição sonora e ambiental, aumento de resíduos e impactos negativos na valorização imobiliária. Além disso, a decisão ressalta o vício de iniciativa, apontando que a criação da legislação sem fundamentação técnica apropriada impôs um ônus desproporcional sobre o desenvolvimento de um setor econômico específico, ao mesmo tempo em que potencialmente prejudica áreas residenciais.

O artigo 13 da Lei 17.853/2022, que altera o art. 146 da Lei nº 16.402/2016, foi excluído da declaração de inconstitucionalidade. O texto deste artigo é idêntico ao artigo 146 da Lei 16.402/2016, que regulamenta limites de ruído com critérios para medição sonora em eventos e estabelecimentos. Isso garantiu sua validade, pois não apresenta irregularidades técnicas e já tinha amparo em norma preexistente.

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

A modulação dos efeitos da decisão foi aplicada com eficácia *pro futuro* de 180 dias a partir do julgamento. Durante esse período, as *dark kitchens* poderão continuar operando, mas deverão adequar-se às exigências estabelecidas. A modulação visa dar tempo para a adaptação dos estabelecimentos, diante da possibilidade de fechamento devido ao descumprimento de exigências técnicas.

Como impactos da decisão, destacam-se problemas urbanísticos, interpretações sobre desenvolvimento urbano e desafios de fiscalização. Mesmo com a regulamentação, problemas recorrentes foram relatados, incluindo reclamações de vizinhos sobre barulho, emissão de gases e dificuldades na fiscalização. Moradores próximos a *dark kitchens*, por exemplo, relataram à imprensa³² que as normas previstas na lei não estavam sendo cumpridas. Especialistas, como o professor Diogo Thimoteo da Cunha, da Unicamp, observam que as *dark kitchens* tendem a expandir-se e estabelecer-se próximas a áreas residenciais devido ao baixo custo desses locais, o que pode gerar conflitos urbanos e a necessidade de restrições mais rigorosas para proteger o bem-estar local³³. Além disso, a decisão revelou um déficit na fiscalização pública, com dificuldades para quantificar e regulamentar esses estabelecimentos, o que limita a aplicação efetiva das normas previstas³⁴.

Esses impactos refletem a complexidade de integrar novos modelos de negócio ao tecido urbano de forma equilibrada e eficaz, ressaltando a importância de uma regulamentação fundamentada em estudos técnicos e de uma fiscalização ativa para preservar a qualidade de vida nas áreas residenciais.

c) ADI nº 2220484-33.2014.8.26.0000

³² MELITO, Leandro. Dark kitchens já são mais de um terço dos restaurantes do iFood em São Paulo, O Joio e o Trigo, 23/05/2023. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2023/05/dark-kitchens-ja-sao-mais-de-um-terco-dos-restaurantes-do-ifood-em-sao-paulo/>> Acesso em: 19 nov. 2024.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

Esta ADI³⁵ teve como objeto a constitucionalidade da Lei nº 10.980/2011, que permitia a instalação de bares e restaurantes na Rua Antônio de Godoy, em São José do Rio Preto. A ADI foi proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal. Julgada procedente em 26 de agosto de 2015, a lei foi considerada inconstitucional por vício de iniciativa e falta de planejamento, desrespeitando os artigos 47, 144, 180 e 191 da CESP e os artigos 30 e 182 da CF/88.

A Lei nº 10.980/2011 foi criada para regulamentar a instalação e o funcionamento de estabelecimentos comerciais, especificamente bares e restaurantes, em trecho delimitado da Rua Antônio de Godoy. Tal regulamentação, que impacta o zoneamento local, surgiu sem estudos técnicos e sem consulta pública, fator que motivou a contestação da constitucionalidade da lei.

A decisão apontou diversos pontos de inconstitucionalidade, incluindo o vício de iniciativa, a ausência de planejamento e a falta de participação popular. No que se refere ao vício de iniciativa, a legislação foi proposta por vereadores, caracterizando um vício de origem, uma vez que apenas o poder executivo possui a prerrogativa de propor leis que impactem diretamente o planejamento urbano. Além disso, a decisão destacou a ausência de planejamento específico e de estudos técnicos que justificassem a alteração de zoneamento. De acordo com o entendimento do TJSP, mudanças no zoneamento exigem estudos prévios para avaliar os impactos na mobilidade urbana, na infraestrutura e no bem-estar dos moradores. A lei também foi aprovada sem consulta aos moradores ou a outras partes interessadas, o que viola o princípio da participação popular nas decisões urbanísticas, previsto na Constituição do Estado de São Paulo (CESP).

³⁵ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2220484-33.2014.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: João Carlos Saletti. São Paulo, SP, 26 ago. 2015. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8751069&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

A seguir trechos destacados da decisão:

O fato é que a lei, de iniciativa parlamentar, foi aprovada sem anterior planejamento específico e participação popular, modificando, na prática, o zoneamento e o uso da via pública [...] revelando nítida violação ao princípio da impessoalidade.

A modulação dos efeitos da decisão foi aplicada com eficácia *ex nunc* a partir da publicação do acórdão, permitindo que os bares e restaurantes já estabelecidos pudessem continuar em operação. A modulação buscou garantir segurança jurídica e possibilitar que a administração municipal se ajustasse à decisão sem descontinuar atividades em funcionamento há anos.

Após a análise desta decisão, surgem impactos e debates sobre o tema, especialmente no que tange às implicações para bairros de alto padrão, mobilidade e infraestrutura, além de fiscalização e cumprimento. A Rua Antônio de Godoy, situada em uma área nobre, pode ter enfrentado resistência dos moradores à intensa comercialização. Observadores, como Raul Juste Lores³⁶, argumentam que, em bairros nobres, existe uma tendência de oposição à abertura de estabelecimentos comerciais, principalmente por conta de preocupações com o aumento do tráfego e da poluição sonora. A decisão também levanta questões sobre o impacto de bares e restaurantes no trânsito e na infraestrutura urbana, elementos que deveriam ter sido considerados antes da aprovação da lei. Além disso, embora a lei tenha sido declarada inconstitucional, muitos bares e restaurantes permanecem em operação na Rua Antônio de Godoy, o que revela desafios tanto para a fiscalização quanto para a adaptação da legislação às condições e dinâmicas locais.

d) ADI nº 2205038-48.2018.8.26.0000

Esta decisão³⁷ teve como objeto a análise da constitucionalidade das Leis nº 10.031/2008 e nº 11.822/2015, ambas voltadas para modificar o

³⁶ LORES, Raul Juste. *O vexame das calçadas*, Youtube, 2024. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=81rZwFtg9Qk>> Acesso em: 19 nov. 2024.

³⁷ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2205038-48.2018.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Alvaro

zoneamento de determinados trechos para a zona 3 de uso misto de baixa densidade, conforme o Plano Diretor (Lei nº 13.709/2021) de São José do Rio Preto. A ação foi julgada procedente em 20 de fevereiro de 2019. As alterações das leis visavam à integração de áreas residenciais às avenidas, promovendo maior adensamento e permitindo novos empreendimentos imobiliários, contrariando a característica original da zona e sem a devida participação popular.

A Lei nº 10.031/2008 e a Lei nº 11.822/2015 buscavam ampliar a Zona 3, originalmente destinada ao uso misto de baixa densidade, para incluir trechos de avenidas. A intenção era viabilizar a construção de prédios e empreendimentos comerciais em áreas que, até então, eram majoritariamente residenciais, alterando o perfil urbano e incentivando o adensamento no bairro Jardim Moysés Miguel Haddad.

A decisão apresentou diversos pontos de inconstitucionalidade, incluindo a ausência de planejamento e estudos técnicos, a falta de participação popular e o vício de iniciativa, além de desrespeito à Constituição Federal e à Constituição Estadual de São Paulo (CESP). A aprovação das leis ocorreu sem estudos técnicos e planejamento adequado, elementos essenciais para avaliar o impacto de novas construções em áreas de baixa densidade. Ademais, as alterações não foram submetidas a uma consulta efetiva à população e às entidades locais, violando o princípio da participação popular e os preceitos de controle social nas decisões de uso e ocupação do solo. A decisão ainda destacou o vício de iniciativa e o desrespeito aos artigos 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal de 1988, bem como aos artigos 29, 144, 180 e 191 da CESP, reforçando que o zoneamento urbano deve seguir procedimentos que garantam a participação da comunidade local.

Dentre os trechos da decisão, destacam-se os colocados abaixo:

Passos. São Paulo, SP, 20 fev. 2019. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12244937&cdForo=0>> Acesso em 13 nov. 2024.

Trata-se de atender reivindicações dos condôminos e moradores do bairro Jardim Moysés Miguel Haddad, que se manifestam, no sentido de não permitir a construções de prédios naquele local, pois entendem que não terão mais a privacidade existente atualmente.

[...]

Projeto de lei que inclui na Lei 10.031, de 07 de janeiro de 2008, o artigo 1º - A, visando adequar o zoneamento da Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira, [...] acolhendo, assim, o pleito dos moradores do entorno.

A decisão adotou uma modulação *ex nunc* (prospectiva), preservando os atos realizados antes do julgamento. A modulação foi justificada pela necessidade de proteger os atos praticados de boa-fé, assegurar a segurança jurídica e o interesse social. Considerando que as leis estavam em vigor há mais de uma década, os impactos consolidados ao longo desses anos foram preservados, especialmente para empreendimentos imobiliários já estabelecidos.

A decisão destacou diversos impactos e debates, como o interesse dos moradores e das associações locais, o impacto no adensamento urbano e a questão da segurança jurídica e do atraso na ação. A aprovação das leis foi, em parte, impulsionada por demandas de associações de moradores que buscavam um adensamento controlado para a região, refletindo uma pressão comunitária comum em áreas urbanas em expansão, onde há interesse pela valorização do entorno. Em relação ao adensamento urbano, a decisão enfatizou que a ausência de planejamento e de estudos técnicos prévios compromete o controle sobre o crescimento da densidade populacional, o que pode sobrecarregar a infraestrutura local e prejudicar o planejamento urbano sustentável. Ademais, a segurança jurídica foi um ponto de discussão, já que a demora na apresentação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) gerou dificuldades, visto que várias atividades imobiliárias se consolidaram ao longo dos anos. Esse contexto foi um dos fatores que justificou a decisão pela modulação de efeitos prospectivos.

e) ADI nº 2154607-15.2015.8.26.0000

Esta ADI³⁸ foi julgada procedente em 16 de dezembro de 2015. A ação, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, visava à declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.462/2011 de Ribeirão Preto, que regulamentava a regularização de loteamentos fechados no município. Os demandados na ação foram o prefeito e o presidente da Câmara Municipal, com a Associação dos Amigos do Royal Park figurando como interessada. O Tribunal declarou a inconstitucionalidade da lei com modulação *ex nunc* (prospectiva), permitindo que os efeitos jurídicos anteriores ao julgamento permanecessem válidos.

A postura da Associação dos Amigos do Royal Park em defender o fechamento de um loteamento que inclui ruas públicas suscita questionamentos sobre a apropriação de espaços que deveriam ser de uso coletivo. Embora o fechamento possa atender aos interesses de segurança e valorização patrimonial dos residentes, ele configura uma restrição ao direito de circulação e uso dos bens públicos, o que vai de encontro aos princípios que regem a propriedade privada e o espaço público.

Ao buscar o fechamento de ruas que pertencem ao domínio público, a associação desafia o princípio de que bens públicos são destinados ao uso e ao benefício de toda a coletividade, não apenas aos moradores de uma área restrita. Essa tentativa de privatização do espaço público, ainda que motivada por questões legítimas de segurança, ignora o impacto social da restrição de acesso. Ao fechar ruas públicas, cria-se uma barreira física e simbólica que exclui os demais cidadãos do direito de uso comum, distorcendo a função social da propriedade ao atender unicamente aos interesses privados de um grupo.

Além disso, ao exigir que a regularização do fechamento fosse condicionada à criação de uma associação, a Associação dos Amigos do Royal Park pressiona pela legalização de uma apropriação discutível de

³⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2154607-15.2015.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Xavier de Aquino. São Paulo, SP, 16 dez. 2015. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=9097573&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

espaço público, o que afronta o direito fundamental de livre associação e sugere uma tentativa de legitimar a privatização de um bem público. Essa postura da associação revela uma tendência de restringir o conceito de propriedade ao benefício privado, sem considerar as obrigações sociais e jurídicas que o espaço público impõe, o que gera um precedente preocupante para a convivência urbana e para o respeito ao princípio da coletividade.

A modulação dos efeitos da decisão foi *ex nunc* (prospectiva), mantendo válidos os efeitos produzidos antes do julgamento. Essa modulação visou a segurança jurídica, uma vez que a lei já estava em vigor há mais de 10 anos. Assim, a partir do julgamento, a lei foi declarada inconstitucional, mas os efeitos de atos consolidados sob sua vigência foram preservados.

Entre os impactos e debates observados, destacam-se questões relacionadas à liberdade e ao direito de propriedade, bem como à segurança jurídica. A exigência de criação de uma associação para manter áreas fechadas confronta diretamente a autonomia dos proprietários, levantando um debate sobre a extensão do controle estatal e associativo em loteamentos privados. Essa condição imposta pode ser vista como uma limitação à liberdade dos proprietários em decidir sobre o uso de suas propriedades, colocando em pauta a tensão entre o interesse coletivo e a autonomia individual no âmbito da propriedade privada.

No que diz respeito à segurança jurídica, a decisão aplicou a modulação dos efeitos *ex nunc*, evitando a invalidação retroativa de atos que já haviam sido consolidados, como investimentos e regularizações feitas durante a vigência da lei. Essa modulação ressalta a importância da estabilidade normativa para o setor imobiliário, proporcionando segurança jurídica aos empreendedores e aos próprios moradores, que investiram em um cenário regulatório específico. A decisão, portanto, busca equilibrar a proteção do ordenamento jurídico com a preservação dos direitos adquiridos, evitando um impacto econômico negativo que poderia decorrer de uma mudança abrupta nas normas.

f) Embargos de Declaração nº 2227144-72.2016.8.26.0000

Os embargos de declaração³⁹ foram opostos à ADI nº 2227144-72.2016.8.26.0000⁴⁰, questionando os efeitos da decisão que declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 2.751/2012. Essa lei permitia a regularização de construções no município, mas foi considerada inconstitucional por violar os arts. 44, 181, II, 181 e 191 da CESP. Na decisão dos embargos, houve a modulação dos efeitos de forma *ex nunc* (prospectiva), aplicando-se exclusivamente para os pedidos administrativos de regularização já aprovados pela prefeitura sob a vigência da lei.

A decisão em questão enfatizou a importância da segurança jurídica e do interesse social ao tratar da modulação dos efeitos de uma norma declarada inconstitucional. Embora a lei tenha sido considerada inconstitucional, a nulidade retroativa poderia causar danos significativos à sociedade, invalidando processos de regularização de construções já concluídas e relações jurídicas firmadas com base na legislação vigente à época. O Tribunal reconheceu que, ao declarar a nulidade da norma desde o início, a sociedade seria prejudicada, pois isso resultaria em um cenário de incerteza jurídica, afetando diretamente a estabilidade das relações sociais e econômicas que já haviam se consolidado sob os efeitos da lei.

A decisão do Tribunal refletiu a ideia de que, em casos como este, a modulação dos efeitos é necessária para evitar prejuízos irreparáveis. Como está previsto no artigo 27 da Lei nº 9.868/99, a modulação de efeitos em casos excepcionais busca garantir que a alteração normativa não atinja situações consolidadas de boa-fé. Nesse contexto, a aplicação dos efeitos ex

³⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de Declaração Cível nº 2227144-72.2016.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Ricardo Anafe. São Paulo, SP, 30 ago. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10756541&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

⁴⁰ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2227144-72.2016.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Ricardo Anafe. São Paulo, SP, 21 jun. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10537780&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

nunc foi decisiva para assegurar a validade dos atos administrativos de regularização que já haviam sido aprovados, preservando a boa-fé dos requerentes e a segurança jurídica das construções regularizadas. Dessa forma, os embargos de declaração foram acolhidos, limitando a nulidade da norma apenas aos efeitos futuros e mantendo válidos os atos administrativos que haviam sido finalizados sob a vigência da lei inconstitucional.

Entre os impactos da decisão, destaca-se a proteção dos atos jurídicos consolidados. A modulação assegurou que as construções regularizadas durante a vigência da Lei Complementar nº 2.751/2012 não seriam afetadas pela declaração de inconstitucionalidade, mantendo a estabilidade jurídica dessas aprovações e das relações jurídicas que delas decorreram. Além disso, a decisão levou em consideração o excepcional interesse social e a boa-fé dos cidadãos que, agindo conforme a lei vigente, solicitaram a regularização de suas construções. A modulação garantiu que esses cidadãos não fossem penalizados pela inconstitucionalidade da norma, o que poderia acarretar prejuízos financeiros e comprometer a confiança na administração pública e em suas ações normativas.

Em conclusão, os embargos de declaração nº 2227144-72.2016.8.26.0000 resultaram em uma decisão de modulação *ex nunc*, aplicável apenas aos pedidos de regularização já aprovados pela prefeitura, com base nos princípios de segurança jurídica, excepcional interesse social e boa-fé. Essa modulação visa evitar o impacto negativo de uma nulidade retroativa, ao passo que preserva os efeitos já consolidados pela legislação declarada inconstitucional, atendendo aos preceitos constitucionais de forma equilibrada e responsável.

g) ADI nº 2101166-80.2019.8.26.0000

A ADI⁴¹ foi proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado contra o prefeito e o presidente da câmara de Osasco. A ação visava

⁴¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2101166-80.2019.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Ferreira

declarar a inconstitucionalidade de três Leis Complementares municipais que alteravam normas de uso e ocupação do solo:

Tabela 6 – Leis complementares discutidas na ADI nº 2101166-80.2019.8.26.0000

Lei Complementar	Alterações realizadas
Lei Complementar nº 283/2014	Revogou as alíneas “a” e “b” do inciso II do art. 75 da Lei nº 1.485/1978.
Lei Complementar nº 285/2014	Revogou o inciso II do art. 21 da Lei nº 2.070/1988.
Lei Complementar nº 315/2016	Alterou o caput e acrescentou incisos ao art. 2º da Lei Complementar nº 171/2008.

Fonte: elaboração própria.

O TJSP declarou a inconstitucionalidade das leis mencionadas por falta de estudos técnicos, tendo em vista que a aprovação das normas deveria estar baseada em uma análise técnica que demonstrasse sua adequação e impacto, essencial para legislações que alteram o uso e ocupação do solo. Além disso, a participação popular exige que toda norma relacionada ao planejamento urbano e uso do solo passe por consultas públicas, garantindo transparência e a participação da comunidade afetada.

Apesar das defesas do prefeito, que argumentou que os estudos técnicos haviam sido realizados e que as consultas públicas eram desnecessárias, o TJSP considerou esses procedimentos fundamentais para a validade da norma. O tribunal reforçou que o requisito da participação popular e a exigência de estudos técnicos são aplicáveis não apenas a zoneamento, mas a qualquer norma de planejamento urbano.

Em sua decisão, o Tribunal destacou:

Rodrigues. São Paulo, SP, 11 set. 2019. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12918678&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

A necessidade de estudos técnicos e de participação popular abrange todas as hipóteses normativas de planejamento para ocupação e uso adequado do solo, ou seja, tudo quanto diga respeito a diretrizes e regras relativas ao desenvolvimento urbano, e não apenas as questões de zoneamento.

Esse ponto sublinha que, para o TJSP, o desrespeito aos procedimentos técnicos e de consulta pública é motivo suficiente para a inconstitucionalidade das leis.

Para evitar insegurança jurídica e proteger situações consolidadas sob a vigência das leis, o Tribunal aplicou uma modulação prospectiva (*ex nunc*). Ou seja, a decisão de inconstitucionalidade terá efeitos apenas a partir da data do julgamento, preservando atos realizados até esse momento.

Sendo assim, este trecho concluiu pela aplicação da modulação tendo em vista a boa-fé e a segurança jurídica, embora de maneira rasa:

Impõe-se a modulação dos efeitos do julgado, por razões de segurança jurídica e de respeito ao princípio da boa-fé, a fim de preservar situações já consolidadas na vigência da lei impugnada.

Essa modulação busca proteger cidadãos e empresas que possam ter realizado construções ou empreendimentos em conformidade com as leis inconstitucionais, evitando uma retroatividade que poderia causar prejuízos significativos.

Os impactos da decisão dizem respeito à anulação das alterações legislativas, dado que as Leis Complementares nº 283/2014, nº 285/2014 e nº 315/2016 foram declaradas inconstitucionais e, assim, não têm mais validade jurídica. As leis originais – Lei nº 1.485/1978, Lei nº 2.070/1988 e Lei Complementar nº 171/2008 – permanecem em vigor em seus textos originais.

Após a análise deste caso, foi feito um quadro comparativo dos textos normativos:

Tabela 7 – Comparação das leis inconstitucionais e leis restauradas

Leis declaradas inconstitucionais

Leis anteriores restauradas

Lei Complementar nº 283/2014: Lei nº 1.485/1978: Art. 75, inc. II, Revoga alíneas “a” e “b” do inc. II do art. 75 da Lei nº 1.485/1978. alíneas “a” e “b” – Define disposições sobre o uso do solo em instituições.

Lei Complementar nº 285/2014: Lei nº 2.070/1988: Art. 21, inc. II – Revoga o inc. II do art. 21 da Lei nº 2.070/1988. Estabelece cota mínima de terreno por unidade habitacional na ZCS-06.

Lei Complementar nº 315/2016: Lei Complementar nº 171/2008: Art. 2º Altera o caput e insere incisos no art. 2º da Lei Complementar nº 171/2008. – Outorga onerosa do direito de construir mediante contrapartida financeira.

Fonte: elaboração própria.

Em conclusão, a ADI nº 2101166-80.2019.8.26.0000 resultou na declaração de inconstitucionalidade das três leis por ausência de estudos técnicos e falta de participação popular, princípios exigidos pela Constituição do Estado de São Paulo para qualquer norma de uso e ocupação do solo. A modulação dos efeitos de forma prospectiva (*ex nunc*) assegurou a continuidade de atos válidos realizados sob essas leis, preservando a segurança jurídica e a boa-fé. A decisão reforça a necessidade de procedimentos democráticos e técnicos nas legislações urbanísticas municipais.

h) ADI nº 2007245-72.2016.8.26.0000

Trata-se de uma ADI⁴² julgada em 11 de maio de 2016, na qual o Procurador-Geral de Justiça do Estado demandou contra o presidente da Câmara e o prefeito do município de Campinas, visando à declaração de inconstitucionalidade das Leis Complementares nº 112/2015 e nº 60/2014. Essas leis tratam da regularização de construções clandestinas e/ou irregulares na cidade de Campinas. O julgamento foi procedente e resultou

⁴² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2007245-72.2016.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Ricardo Anafe. São Paulo, SP, 11 mai. 2016. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=9433130&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

na declaração de inconstitucionalidade das normas, com a modulação dos efeitos em caráter prospectivo, a partir da data do julgamento.

O município de Campinas vinha enfrentando desafios relacionados ao crescimento urbano desordenado e à necessidade de regularização de construções clandestinas e irregulares, visando adequá-las aos parâmetros municipais de uso do solo e ocupação urbana. Entretanto, a edição das leis municipais sem a devida participação popular e sem os necessários estudos técnicos prévios gerou questionamentos sobre a legalidade e a constitucionalidade das normas adotadas.

As Leis Complementares nº 112/2015 e nº 60/2014 foram aprovadas pela Câmara Municipal com o objetivo de regularizar construções clandestinas, atendendo a uma demanda social do município. Contudo, a ação questionou a constitucionalidade das normas devido ao desrespeito aos princípios constitucionais estaduais. A decisão destacou que, ao tratar do uso e ocupação do solo, estas legislações deveriam ter passado por planejamento técnico e estudos prévios do Executivo, em consonância com a reserva de administração. Além disso, a participação efetiva da comunidade é imprescindível em legislações que envolvem o planejamento urbano. No caso, foi identificado que a iniciativa legislativa partiu do Legislativo municipal, violando o princípio da separação dos poderes, pois este é um tema cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo, conforme os artigos 5º, 47, 144, 180, 181 e 191 da Constituição do Estado de São Paulo.

A modulação dos efeitos foi aplicada com eficácia prospectiva (*ex nunc*) a partir da data do julgamento. A justificativa para essa modulação baseou-se nos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, permitindo que as situações já consolidadas sob a vigência das leis continuassem válidas. A decisão reconheceu que, ainda que as leis tenham sido inconstitucionais, a interrupção imediata de seus efeitos poderia prejudicar a segurança jurídica de situações consolidadas, resultando em danos sociais e administrativos ao município.

Com a modulação *ex nunc*, as Leis Complementares nº 112/2015 e nº 60/2014 perdem sua eficácia apenas a partir do julgamento. Assim, situações consolidadas anteriormente, como a regularização de imóveis já aprovada, permaneceram válidas. A decisão reforça a exigência de estudos técnicos e a necessidade de participação popular em normas de uso do solo, confirmando o entendimento do TJSP sobre a importância de assegurar que as decisões de planejamento urbano sejam precedidas de uma análise técnica e participativa.

4.2.1.2. Os casos de rejeição de modulação

Nesta seção, foram selecionados oito casos nos quais os julgadores recusaram o pedido de modulação ou entenderam que a modulação não poderia ser aplicada na ausência de solicitação expressa por alguma das partes do processo. Desses casos, três são originários de Ribeirão Preto, dois de São Paulo, um de São Bernardo do Campo e dois de Campinas. Os casos foram expostos na tabela abaixo e explorados isoladamente em seguida.

Tabela 8 – Modulação rejeitada em ações de controle de constitucionalidade

Decisão	Lei debatida	Tema abordado	Ano da promulgação da lei e do julgamento	Declaração de inconstitucionalidade
ADI nº 2271020-14.2015.8.26.0000	Lei nº 8.736/1996	Restrição de acesso a bens públicos e ausência de cumprimento de diretrizes urbanísticas e de qualidade de vida	Promulgada em 1996, extinta em 2016	Sim
Apelação Cível nº 1024472-10.2016.8.26.0577	Lei nº 428/2010	Modificação de zoneamento para loteamento; pedido de modulação foi intempestivo	Promulgada em 2010, ação em 2018	Sim
Apelação Cível nº 1031813-24.2015.8.26.0577	Lei nº 428/2010	Efeito repristinatório após declaração de inconstitucionalidade; modulação negada por falta de aprovação final do projeto	Ação em 2017	Sim
ADI nº 2227144-72.2016.8.26.0000	Lei Complementar Municipal nº 2.751/2012	Regularização de construções clandestinas sem estudos prévios; segurança jurídica e interesse social não justificaram modulação	Ação em 2017	Sim

ADI nº 2004051-59.2019.8.26.0000	Lei Municipal nº 6.550/2017	Falta de participação popular efetiva na legislação sobre patrimônio cultural; rejeição da modulação por ausência de interesse social	Promulgada em 2017, julgada em 2019	em	Sim
Apelação Cível nº 1004015-49.2019.8.26.0577	Lei nº 428/2010	Restrição ao uso comercial de via em loteamento residencial; pedido negado por uso não autorizado	Ação em 2021		Não
Embargos de Declaração Cível nº 1004015-49.2019.8.26.0577	Lei nº 428/2010	Restrição ao uso de área pública; questão de constitucionalidade de medida imposta por regulamento	Ação em 2021		Não
Apelação Cível nº 1017019-63.2014.8.26.0114	Lei Municipal nº 10.617/2000	Loteamento sem licenças completas; modulação foi rejeitada por falta de cumprimento dos requisitos no prazo	Ação em 2017		Sim

Fonte: elaboração própria.

a) ADI nº 2271020-14.2015.8.26.0000

Esta ADI⁴³ de Campinas foi julgada no dia 22 de junho de 2016 e teve como resultado a sua extinção. A ação foi proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo e teve como demandados o Prefeito e o Presidente da Câmara de Campinas, tendo por objeto a Lei nº 8.736/1996, que dispõe sobre a permissão a título precário de uso das áreas públicas de lazer e das vias de circulação, para constituição de loteamentos fechados no município de Campinas e dá outras providências. A decisão foi de impossibilidade de se reexaminar a constitucionalidade de uma norma que já foi objeto de controle concentrado, tendo ofensa à segurança jurídica e sendo aberto o princípio da causa de pedir.

No mérito, a lei em questão é considerada inválida porque não garantiu o desenvolvimento das funções sociais da cidade, como a circulação e o cumprimento de diretrizes urbanísticas e de qualidade de vida, conforme o art. 180, I e V, da Constituição Estadual de 1989. A lei já foi considerada inconstitucional anteriormente, e novos argumentos são apresentados para reafirmar sua inconstitucionalidade, como a ofensa ao princípio federativo e ao direito de locomoção e circulação (art. 5º, caput e XV, da CF/88), pois restringe o acesso aos bens públicos, não atendendo ao interesse público e à razoabilidade; a violação do direito à liberdade de associação (art. 5º, XVII e XX, da CF/88), já que a lei exige a constituição de uma entidade representativa dos proprietários; além disso, o art. 8º da lei cria uma exceção à regra da licitação (art. 117, da CE/89 e arts. 37, XXI e 175, da CF/88), usurpando competência da União ao tratar de normas gerais de licitação. Por fim, a lei é considerada incompatível com as normas urbanísticas (art. 180, V, da CE/89), diretrizes do plano diretor (art. 181, caput e § 1º, da CE/89), e o princípio da impessoalidade (art. 111, caput, da CE/89).

⁴³ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2271020-14.2015.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Carlos Bueno. São Paulo, SP, 22 jun. 2016. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=9559446&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

No entanto, por ter feito coisa julgada, o pedido de modulação foi rejeitado, haja vista o princípio da segurança jurídica de uma lei que já foi objeto de outra ADI. Portanto, esse foi o motivo da rejeição do pedido.

b) ADI nº 2227144-72.2016.8.26.0000

Esta ADI⁴⁴, da comarca de Ribeirão Preto, foi julgada no dia 21 de junho de 2017, e teve como resultado a sua procedência. Quanto às partes do recurso, trata-se do Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo como demandante e Prefeito e Presidente da Câmara de Ribeirão Preto como demandados. Com relação ao ato normativo, trata-se da Lei nº 2.751/2012, que dispõe sobre a regularização de construções, e dá outras providências.

Esta lei foi declarada como inconstitucional pela ausência de estudos prévios e de participação popular efetiva, logo, violação dos arts. 144, 180, inc. II, 181 e 191 da CESP. Além disso, a modulação foi descabida por conta da liminar que foi concedida anteriormente, por mais que sem incluir a data da concessão no julgamento, dado que esta suspendeu a eficácia da norma impugnada, não cabendo razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social a amparar a medida.

Cabe ressaltar que esta lei dispunha sobre a regularização de obras irregulares/clandestinas e que, por mais que não tenha ocorrido a participação popular e efetiva nem os devidos estudos prévios, foi declarada inconstitucional sem modulação, enquanto que casos como o envolvendo a Zona 3⁴⁵ teve seus efeitos modulados, por mais que mudasse a infraestrutura de um bairro de baixa densidade com a instalação de diversos empreendimentos imobiliários.

⁴⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2227144-72.2016.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Ricardo Anafe. São Paulo, SP, 21 jun. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10537780&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

⁴⁵ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2205038-48.2018.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Alvaro Passos. São Paulo, SP, 20 fev. 2019. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12244937&cdForo=0>> Acesso em 13 nov. 2024.

c) Embargos de Declaração Cível nº 2227144-72.2016.8.26.0000

Após a análise da ADI⁴⁶, esta apresentou embargos opostos⁴⁷, tendo como demandante o Prefeito e demandado o Procurador, além de interessado o Presidente da Câmara. O resultado do embargo foi pela sua improcedência e o pedido foi pela modulação da decisão. O interessante é que o embargo nº 2227144-72.2016.8.26.0000⁴⁸ julgado em 30 de agosto de 2017 – posterior a este - teve modulação dos efeitos *ex nunc*, sendo aceito pelo Tribunal e pela mesma motivação deste embargo. Além disso, foram afastados os motivos de segurança jurídica e de excepcional interesse social, o que ressalta que o TJSP não possui critérios exatos nem para delimitar o que é a segurança jurídica e o excepcional interesse social, nem mesmo para julgar ações que tenham como fundamentação de inconstitucionalidade os mesmos dispositivos legais. O que fica subentendido é que há um favorecimento de partes ao se tratar destes atos normativos, tendo em vista que esta lei trata de regularização de áreas clandestinas ou consideradas informais.

Ademais, foi comentado que o caráter do embargo seria infringente, o que realmente ocorre, mas sob permissão da lei⁴⁹, haja vista tratar-se de

⁴⁶ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2227144-72.2016.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Ricardo Anafe. São Paulo, SP, 21 jun. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10537780&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

⁴⁷ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de Declaração Cível nº 2227144-72.2016.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Ricardo Anafe. São Paulo, SP, 2 ago. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10664085&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

⁴⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de Declaração Cível nº 2227144-72.2016.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Ricardo Anafe. São Paulo, SP, 30 ago. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10756541&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

⁴⁹ Código de Processo Civil de 2015:

Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para:

I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição;

II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;

III - corrigir erro material.

Parágrafo único. Considera-se omissa a decisão que:

I - deixe de se manifestar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência aplicável ao caso sob julgamento;

decisão com controle de constitucionalidade e que teve como ação inicial uma ADI, sendo, logo, julgado, também, pelo Órgão Especial do TJSP.

Cabe destacar o seguinte trecho da presente decisão:

Não se olvida da preocupação que se deve ter com as situações consolidadas sob a égide de lei declarada inconstitucional, especialmente para deixar imunes as situações jurídicas formalmente constituídas com base em ato praticado de boa-fé e sob o manto de lei que posteriormente se declarou inconstitucional.

Neste trecho, percebe-se que os julgadores não tiveram a preocupação com os atos consolidados, como em casos de bares e restaurantes, ou, como visto anteriormente, com a consolidação de empreendimentos imobiliários em bairros de baixa densidade, mas se preocuparam com áreas já consolidadas e consideradas irregulares e que seriam regularizadas pela lei.

d) ADI nº 2028122-62.2018.8.26.0000

A ADI⁵⁰ questiona os artigos 380 da Lei Municipal nº 16.050/2014, que trata do Plano Diretor de São Paulo, e 162 da Lei Municipal nº 16.402/2016, que trata do parcelamento, uso e ocupação do solo no Município de São Paulo, instituindo o direito de protocolo⁵¹. Esses dispositivos atuam como normas de transição, ajustando a política de desenvolvimento urbano a situações pendentes, com o objetivo de garantir segurança jurídica e confiança legítima dos administrados, sem comprometer a proteção ambiental. O Tribunal concluiu pela inexistência de afronta ao princípio do retrocesso ambiental, afirmando que o legislador ponderou os valores em conflito de forma proporcional. Assim, a ação foi julgada improcedente.

II - incorra em qualquer das condutas descritas no art. 489, § 1º.

⁵⁰ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2028122-62.2018.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Pereira Calças. São Paulo, SP, 27 mar. 2019. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=12391692&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

⁵¹ Para saber mais sobre o direito de protocolo, segue o link do artigo do Desembargador Ricardo Cintra Torres de Carvalho: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/du%20i%2011.pdf?d=636682907232710476>> Acesso em 13 nov. 2024.

O direito de protocolo é um mecanismo legal que permite que projetos submetidos antes de mudanças nas normas urbanísticas sejam analisados de acordo com a legislação vigente à época de sua apresentação, estabelecendo uma transição normativa. Este direito visa assegurar segurança jurídica e estabilidade aos administrados, ao permitir que projetos antigos não sejam obrigados a se adaptar às novas exigências ambientais e urbanísticas.

Como principais argumentos foi citado o retrocesso ambiental, haja vista que a controvérsia reside em saber se a aplicação do direito de protocolo configura um retrocesso ambiental ao permitir que projetos sigam normas antigas, menos rigorosas em termos de proteção ambiental. A defesa do dispositivo argumentou que ele assegura a segurança jurídica e a confiança legítima dos administrados.

Além disso, a decisão do Tribunal concluiu que não houve afronta ao princípio do retrocesso ambiental, pois o legislador municipal ponderou proporcionalmente os interesses em jogo, promovendo uma gestão urbana democrática e preservando a proteção ambiental sem prejudicar o desenvolvimento urbano. Assim, a ação foi julgada improcedente.

Quanto à modulação, a decisão enfatizou que a modulação dos efeitos (nos termos do art. 27 da Lei Federal nº 9.868/99) não seria apropriada nesse caso. A aplicação do efeito *ex nunc* prejudicaria o interesse maior de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Logo, os dispositivos foram invalidados sem modulação, com interpretação conforme, restringindo a declaração de inconstitucionalidade ao contexto ambiental.

A relevância deste estudo reside no fato de que este exemplifica uma situação em que o Tribunal opta por não aplicar a modulação dos efeitos temporais, considerando que o impacto social e ambiental imediato prevalece sobre a necessidade de segurança jurídica para projetos em andamento. Essa decisão reflete a abordagem criteriosa do TJSP quanto ao uso excepcional da modulação, ponderando o interesse social em proteção ambiental.

Trecho relevante da decisão:

Faz-se inoportuna a modulação dos efeitos desta declaração [art. 27 da Lei Federal nº 9.868/99]. (...) Conceder efeito *ex nunc* para este julgamento afetaria justamente o interesse social maior que se busca preservar – o meio ambiente ecologicamente equilibrado. (...) Em suma, invalidam-se os arts. 380 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, e 162 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, sem modulação e com interpretação conforme para restringir a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados somente ao âmbito ambiental da questão.

Neste caso, a modulação dos efeitos foi considerada inadequada pelo relator, pois a aplicação da medida *ex nunc* comprometeria a proteção ambiental.

e) Agravo Interno Cível nº 2028122-62.2018.8.26.0000

Este agravo⁵², julgado no dia 27 de março de 2019, que foi interposto após a decisão da ADI de mesmo número processual, teve como demandante o Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo e demandados o Prefeito e o Presidente da Câmara, além de diversos interessados: Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração e Comerciais de São Paulo (SECOVI-SP), Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias - ABRAINC, Abrasce - Associação Brasileira de Shopping Centers, Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo - Sinduscon-SP, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo - SINTRACONSP, Associação Amigos do Jardim das Bandeiras - AAJB, AMOFRAN - Associação de Moradores Francisco Nunes, Associação dos Amigos da Praça João Afonso de Souza Castellano, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, Instituto dos Arquitetos do Brasil Departamento de São Paulo (Iab Sp). A ação foi julgada como improcedente.

⁵² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo Interno Cível nº 2028122-62.2018.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Pereira Calças. São Paulo, SP, 16 mai. 2018. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=11493081&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

Trechos da decisão:

Faz-se inoportuna a modulação dos efeitos desta declaração art. 27 da Lei Federal nº 9.868/99. Dispõe referido preceito: "Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado." (grifei). A modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade se trata de medida excepcional, destinada a preservar a segurança jurídica e eventual interesse social. Conceder efeito ex nunc para este julgamento afetaria justamente o interesse social maior que se busca preservar - o meio ambiente ecologicamente equilibrado." [...] "Em suma, invalidam-se os arts. 380 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 e 162, da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, sem modulação e com interpretação conforme para restringir a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados somente ao âmbito ambiental da questão, ou seja, o 'direito de protocolo' não deve prevalecer sobre lei posterior presumidamente mais benéfica ao meio ambiente, por afronta aos arts. 111, 144, 180, incisos III, IV e V, 191, 192 e 196 da Constituição Estadual.

Dessa forma, a decisão destacou a necessidade de equilíbrio entre segurança jurídica e proteção ambiental, ressaltando que o desenvolvimento urbano deve observar as normas ambientais vigentes, evitando comprometer o meio ambiente em nome de interesses privados ou de expectativas jurídicas anteriores.

f) ADI nº 2135835-96.2018.8.26.0000

Essa ADI⁵³ foi julgada em 28 de novembro de 2018, com pedido de inconstitucionalidade movido contra o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto. O Procurador-Geral de Justiça questionou a constitucionalidade da Lei Complementar nº 2.855/2018, que alterava o Código de Obras do município ao adicionar parágrafos ao artigo 325, regulando normas de segurança contra incêndios em edificações. O Tribunal

⁵³ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135835-96.2018.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Ricardo Anafe. São Paulo, SP, 28 nov. 2018. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12046384&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

considerou a ação procedente, declarando a inconstitucionalidade da norma, mas rejeitou o pedido de modulação dos efeitos.

A edição da Lei Complementar nº 2.855/2018 ocorreu em um contexto de preocupação crescente com a segurança contra incêndios em áreas urbanas. A legislação visava preencher lacunas na regulamentação de segurança das edificações. No entanto, o município de Ribeirão Preto aprovou essas alterações sem a realização dos necessários estudos técnicos e sem a participação pública, o que é exigido pela Constituição do Estado de São Paulo para matérias de planejamento urbano.

A Lei Complementar nº 2.855/2018 alterava o Código de Obras do Município de Ribeirão Preto (Lei Complementar nº 2.158/2007), ao acrescentar os parágrafos 1º, 2º e 3º ao artigo 325, estabelecendo normas de segurança contra incêndio. A ação questionou a constitucionalidade da lei, argumentando que, ao tratar de urbanismo e segurança de edificações, essa legislação exigia estudos prévios de planejamento e uma efetiva participação popular. A ausência desses requisitos violava os artigos 144 e 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo, que impõem ao município a obrigação de assegurar a participação social e o planejamento adequado na elaboração de leis urbanísticas.

Neste caso, o pedido de modulação dos efeitos foi rejeitado. A razão para a recusa do pedido de modulação foi a existência de uma medida liminar concedida poucos meses após a lei entrar em vigor. Com isso, a norma já havia sido suspensa, e o Tribunal considerou que a modulação não se fazia necessária, pois a segurança jurídica já havia sido preservada pela liminar.

A decisão, que foi unânime, enfatizou a importância da participação pública e da realização de estudos técnicos prévios para a edição de normas urbanísticas, reforçando que esses requisitos não estão sujeitos à vontade dos administradores. A rejeição da modulação dos efeitos resultou na declaração de nulidade da lei desde sua promulgação, assegurando que a legislação urbana de Ribeirão Preto respeite os princípios constitucionais de planejamento e participação.

g) ADI nº 2004051-59.2019.8.26.0000

A decisão⁵⁴ foi julgada pelo TJSP em 15 de maio de 2019. A ADI foi proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal de São Bernardo do Campo. A demanda questionou a constitucionalidade da Lei Municipal nº 6.550/2017, que regulamenta o patrimônio cultural do município e o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural de São Bernardo do Campo (COMPAHC-SBC). A norma tratava de aspectos relacionados ao uso e ocupação do solo e incluía disposições de limitações administrativas. Foram apontados vícios formais no processo legislativo, especificamente a ausência de participação popular efetiva, o que, segundo a decisão, configura uma violação aos artigos 144, 180, inciso II, e 191 da Constituição Estadual.

Neste caso específico, o TJSP optou por não modular os efeitos da decisão. A solicitação para que a lei permanecesse temporariamente em vigor, feita pelo prefeito, baseou-se no argumento de que haveria um excepcional interesse social. Contudo, o tribunal considerou que a exigência constitucional de participação comunitária não havia sido cumprida e que tal omissão invalidava a aplicação de uma norma inconstitucional, mesmo que temporariamente. Dessa forma, a corte rejeitou o pedido de modulação, enfatizando a ausência de interesse social excepcional que justificasse a continuidade da norma no ordenamento jurídico.

A decisão do TJSP de não modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade implica uma imediata cessação dos efeitos da Lei nº 6.550/2017 e suas alterações. A justificativa central do tribunal reside na falta de participação popular durante o processo legislativo, o que infringe a obrigação constitucional de envolvimento da comunidade na elaboração de normas que afetam o uso e a ocupação do solo. Ao exigir essa participação,

⁵⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2004051-59.2019.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Antonio Celso Aguilar Cortez. São Paulo, SP, 15 mai. 2019. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=12505202&cdForo=0>> Acesso em 13 nov. 2024.

a corte reafirma o princípio da função social da propriedade, essencial ao direito urbanístico e à preservação do patrimônio cultural.

Esse posicionamento gera impactos consideráveis. A inexistência de modulação impõe uma paralisação abrupta dos efeitos da lei, o que pode desestruturar a atuação do COMPAHC-SBC e afetar os processos de gestão do patrimônio cultural no município. Além disso, ao rejeitar a modulação, o tribunal estabelece um precedente rigoroso quanto à exigência de participação popular, reforçando a necessidade de que leis urbanísticas e de preservação cultural respeitem os princípios de transparência e participação previstos constitucionalmente. O caso evidencia, portanto, uma postura inflexível do TJSP em relação à aplicação de normas que falham em assegurar esses direitos fundamentais, reforçando a importância do controle formal nos processos legislativos municipais.

Em conclusão, a decisão, fundamentada no vício formal e na ausência de excepcional interesse social, sinaliza um alerta para o legislador municipal quanto à necessidade de cumprir estritamente os requisitos de participação popular em matérias de grande impacto social, especialmente no contexto das legislações urbanísticas. Ao optar por não modular os efeitos, o TJSP reiterou a inconstitucionalidade da norma e a importância da participação comunitária, enfatizando que a representatividade legislativa não substitui o envolvimento direto da população em questões que afetam diretamente o desenvolvimento urbano e a preservação do patrimônio cultural.

h) ADI nº 2021818-08.2022.8.26.0000

O recurso⁵⁵ foi julgado em 21 de junho de 2023. Trata-se de uma ADI proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal de Campinas. A ação questionava a constitucionalidade da Lei Complementar nº 07/2018 e da Lei

⁵⁵ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2021818-08.2022.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Francisco Casconi. São Paulo, SP, 21 jun. 2023. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=16872404&cdForo=0>> Acesso em: 13 jun. 2024.

nº 8.161/1994, que regulamentam a demarcação do perímetro urbano e a expansão urbana do município, entre outras providências. O ponto central da disputa foi a alegação de falta de participação popular efetiva nas emendas propostas pelo executivo local, com base nos artigos 180, inciso II, e 191 da Constituição Estadual.

A modulação dos efeitos temporais foi solicitada por duas associações atuando como *amicus curiae* e pelo próprio município, que argumentaram que, caso a inconstitucionalidade fosse reconhecida, uma modulação seria necessária para garantir segurança jurídica e respeitar o interesse social. A proposta era que a norma permanecesse vigente por 180 dias após a decisão, permitindo um período de transição.

No entanto, o TJSP rejeitou o pedido de modulação dos efeitos temporais. A corte concluiu que houve participação popular suficiente no processo legislativo, incluindo a realização de debates públicos sobre as emendas, conforme comprovado. Assim, não existia motivo para se declarar a inconstitucionalidade da lei ou para aplicar a modulação. A decisão rechaçou a alegação de supressão da participação popular, ressaltando que o processo legislativo atendeu às exigências constitucionais de direito urbanístico, e as emendas visaram apenas aprimorar o projeto original, sem alterá-lo substancialmente.

A decisão do TJSP traz implicações significativas para a jurisprudência sobre participação popular e modulação de efeitos em processos legislativos de caráter urbanístico. Ao considerar a participação comunitária como satisfeita, a corte reforçou a interpretação de que as exigências de participação popular podem ser cumpridas não só por audiências públicas, mas também por outros mecanismos de envolvimento da comunidade. A recusa da modulação de efeitos também demonstra uma tendência do TJSP de manter um controle rigoroso sobre a validade das normas urbanísticas e de evitar flexibilizações desnecessárias.

Ao estabelecer que a ausência de modulação não prejudicaria a segurança jurídica e o interesse social, o TJSP reafirmou a importância de uma participação comunitária robusta e a necessidade de transparência nos

processos legislativos locais. Este caso exemplifica a aplicação de um critério mais restritivo para concessão de modulação, sinalizando para os legisladores locais a necessidade de cautela no processo de aprovação de leis urbanísticas e de zoneamento.

Dessa forma, a decisão fortalece o entendimento de que a modulação dos efeitos temporais é uma medida excepcional, cabível apenas em casos de interesse social comprovado e urgência, o que não se verificou neste contexto. A jurisprudência do TJSP neste caso sugere que o Tribunal mantém uma postura firme em relação ao cumprimento dos requisitos constitucionais de participação popular, especialmente em temas de impacto ambiental e desenvolvimento urbano. A rejeição do pedido de modulação e a consideração de que as emendas propostas pela prefeitura não alteraram substancialmente o projeto reforçam a relevância do controle formal sobre os processos legislativos de grande impacto social.

4.2.2. Julgamentos sem controle de constitucionalidade

Esta seção trata dos acórdãos analisados para esta pesquisa que não tiveram controle de constitucionalidade, ou seja, ações em que não foi debatido se uma lei é ou não inconstitucional. Sendo assim, não engloba ADIs ou Incidentes de Inconstitucionalidade, mas, sim, embargos de declaração, apelações e agravos, por exemplo. Nesta parte, encontram-se 40 decisões, das quais uma em específico chamou a atenção por apresentar modulação, algo que deve ser aplicado apenas em julgamentos com controle de constitucionalidade. Além dessa decisão, 5 dessas decisões tiveram a modulação dos efeitos aplicada a partir de uma decisão com controle de constitucionalidade, outras 6 tiveram o seu pedido rejeitado. Por fim, os casos restantes serão tabelados mais à frente por serem acórdãos de apoio jurisprudencial.

4.2.2.1. O único caso em que houve modulação

O caso envolve a Apelação Cível nº 1010569-20.2019.8.26.0053⁵⁶, referente ao Projeto de Intervenção Urbana (PIU) do Arco Jurubatuba, onde a Defensoria Pública do Estado de São Paulo questiona a conformidade do projeto com normas legais e constitucionais. A Defensoria alega falta de consultas e estudos necessários, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), bem como a ausência de Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que deveriam participar da formulação do projeto.

No julgamento, o Tribunal reconheceu a necessidade dos Conselhos Gestores e dos estudos de impacto, determinando que a nulidade do projeto deve ser modulada para evitar a aplicação do coeficiente de aproveitamento máximo, conforme previsto no §1º, do art. 8º, da Lei Municipal nº 16.402/2016, e impedir que construções alcancem altura excessiva. Essa modulação visa a proteger a ordem urbanística e evitar impactos desproporcionais à população local.

Quanto ao principal trecho desta decisão, tem-se o seguinte:

Com efeito, inviável acolher a alegação de interferência indevida nas atividades do Poder Legislativo, pois se deve distinguir o exercício do controle incidental prévio de inconstitucionalidade formal e material, situação inexistente no caso examinado, da manifestação acerca da legalidade da política eleita por ato administrativo ou na elaboração de projeto de lei como a que melhor atenda o interesse público.

Sendo assim, o Tribunal aborda a questão do controle de constitucionalidade, afastando a alegação de interferência indevida nas atividades do Poder Legislativo. A argumentação central destaca que, neste caso, não se trata de controle de constitucionalidade de caráter incidental prévio – ou seja, aquele que poderia declarar a inconstitucionalidade de um projeto de lei antes mesmo de ele se tornar norma – mas sim de uma

⁵⁶ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1010569-20.2019.8.26.0053, 10ª Câmara de Direito Público. Relator: José Eduardo Marcondes Machado. São Paulo, SP, 14 fev. 2022. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15397812&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

análise sobre a legalidade das escolhas administrativas feitas ao longo da elaboração do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) do Arco Jurubatuba.

A distinção entre o controle de constitucionalidade incidental prévio e a verificação de legalidade de um ato administrativo é fundamental aqui. Enquanto o controle de constitucionalidade é reservado a situações onde uma norma, em sua essência, desrespeita princípios constitucionais, a análise de legalidade de atos administrativos visa corrigir desvios que possam comprometer o interesse público. O Tribunal ressalta que o objeto da ação é avaliar se o projeto cumpre as exigências legais necessárias para garantir transparência e participação democrática, requisitos fundamentais na legislação urbanística e ambiental.

A decisão, então, enquadra a questão como inadequação do ato administrativo, e não como inconstitucionalidade do projeto em si. Esse enquadramento permite que o Judiciário intervenha para verificar se houve cumprimento de exigências legais, como a realização de estudos ambientais e a criação de Conselhos Gestores para as ZEIS, sem, contudo, interferir diretamente no mérito legislativo ou no conteúdo final da lei.

Com base nesse entendimento, o Tribunal decidiu pela necessidade de modulação dos efeitos do projeto, evitando que, enquanto as exigências de legalidade não forem cumpridas, certos dispositivos, como o coeficiente de aproveitamento máximo, sejam aplicados. Essa modulação busca harmonizar o desenvolvimento urbano com o direito dos moradores da região e o princípio da segurança jurídica, respeitando o processo legislativo e o papel administrativo, mas corrigindo as falhas que afetam o interesse público e a legalidade do processo de elaboração do PIU.

Abaixo, trecho em que ficou determinada a modulação:

Em arremate, imperativa a modulação dos efeitos da nulidade do ato administrativo que fundamentou o projeto de lei para afastar a aplicação do § 1º, do artigo 8º, da Lei n.º 16.402/2016, com escopo de evitar que o coeficiente de aproveitamento máximo igual a quatro e a dispensa de atendimento ao gabarito máximo de altura das edificações sejam alcançados.

Em síntese, o Tribunal optou pela modulação dos efeitos da nulidade do PIU do Arco Jurubatuba para proteger o interesse público e garantir o cumprimento das exigências legais, como a realização de estudos ambientais e a criação dos Conselhos Gestores das ZEIS. A modulação dos efeitos permite que o projeto seja adaptado aos requisitos legais sem comprometer a ordem urbanística e os direitos da comunidade local. Dessa forma, a decisão não apenas corrige a inadequação do ato administrativo, mas também assegura a integridade do processo legislativo e administrativo, preservando a segurança jurídica e promovendo um desenvolvimento urbano mais justo e sustentável.

4.2.2.2. Casos em que a modulação foi aplicada a partir de um julgamento de constitucionalidade

Estes casos serão explorados mais a frente um por um, mas, abaixo, segue uma tabela com as principais informações encontradas em cada um dos acórdãos:

Tabela 9 – Modulação aplicada em casos sem controle de constitucionalidade

Decisão	Lei debatida	Tema abordado	Modulação aplicada	Tempo de vigência da lei
Agravo de Instrumento nº 2001037-91.2024.8.26.0000	Lei nº 17.853/2022	Validade de autuações ambientais mesmo durante o período de modulação	Eficácia <i>pro futuro</i>	Interstício de 180 dias
Apelação Cível nº 1043318-65.2014.8.26.0506	Lei Complementar Municipal nº 2.462/2011	Questionamento sobre guaritas, portões, cancelas e muros no bairro Jardim Canadá, que bloqueiam o acesso público	<i>Ex nunc</i>	Aprox. 6 anos
Apelação Cível nº 1019601-34.2016.8.26.0577	Lei Complementar Municipal nº 428/2010	Ação declaratória cumulada com obrigação de fazer relacionada ao loteamento Fazenda Ronda, declarado sob a vigência da Lei nº 428/2010, parcialmente inconstitucional, com efeitos modulados prospectivamente	<i>Ex nunc</i> / prospectiva	Lei em vigor até nova legislação

Apelação Cível nº 1019601- 34.2016.8.26.0577	Lei Complementar Municipal nº 428/2010	Questionamento sobre a aplicação dos efeitos modulatórios em favor do loteamento Fazenda Ronda, em função da tempestividade dos atos administrativos e licenciamento sob a vigência da Lei nº 428/2010	<i>Ex nunc</i> / prospectiva	Tempestividade e reafirmação da decisão anterior
Agravo de Instrumento nº 2184351- 21.2016.8.26.0000	Lei nº 428/2010	Validade e aplicação da Lei nº 428/2010, declarada parcialmente inconstitucional, no licenciamento urbanístico do loteamento Residencial Fazenda Ronda.	Aplicação dos efeitos modulatórios da decisão na ADIN 0244366-29.2012.8.26.0000, permitindo o uso da Lei nº 428/2010 até a criação de nova legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo.	Lei nº 428/2010 continua aplicável de forma modulada até que uma nova lei de parcelamento, uso e ocupação do solo seja promulgada.

Fonte: elaboração própria.

a) Agravo de Instrumento nº 2001037-91.2024.8.26.0000

Trata-se de um agravo de instrumento⁵⁷ interposto a uma ADI⁵⁸, sendo a ADI que apresentou modulação com eficácia pro futuro e comentada na seção 4.2.1. item b. Neste caso, foi reafirmada a modulação com eficácia pro futuro de 180, mas, além disso, o que faz deste recurso interessante, é que, por mais que haja a modulação, a autuação pode ser realizada por violação à norma ambiental, ainda que em período de modulação.

Sendo assim, destaco o trecho a seguir da decisão:

As normas que dispõem sobre posturas municipais, no legítimo exercício do poder de polícia, derivado do texto constitucional, devem ser observadas, razão por que válidas as autuações realizadas pela Fazenda Municipal, no período anterior ao julgamento do O.E. e no interstício de 180 dias, contados a partir dele, assim como válido também tudo o que decorrer dessas autuações, nesse espaço de tempo – Decisão reformada – Recurso provido.

Portanto, interessante que em uma decisão que tenha os seus efeitos modulados, em casos de violação à normas ambientais, prevalece o poder de polícia para autuar o seu descumprimento. No entanto, como já foi comentado no caso da ADI, os casos que envolvem poluição sonora acima do permitido e impactos na vizinhança não foram comentados, restringindo-se à norma ambiental.

b) Apelação Cível nº 1043318-65.2014.8.26.0506

Este recurso de apelação⁵⁹ vem da comarca de Ribeirão Preto e teve como ação inicial uma Ação Civil Pública. Além disso, seu demandante foi o

⁵⁷ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2001037-91.2024.8.26.0000, 7ª Câmara de Direito Público. Relator: Luiz Sergio Fernandes de Souza. São Paulo, SP, 13 mai. 2024. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=17888684&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

⁵⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2157392-66.2023.8.26.0000, Órgão Especial. Relator: Ricardo Dip. São Paulo, SP, 6 dez. 2023. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=17422647&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

⁵⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1043318-65.2014.8.26.0506, 2ª Câmara de Direito Público. Relator: Claudio Augusto Pedrassi. São

Ministério Público do Estado de São Paulo e teve como demandados a Sociedade Amigos do Canadá 1-A e Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. O recurso foi improcedente e teve como questionamento a remoção de guaritas, portões, cancelas e muros do bairro Jardim Canadá em Ribeirão Preto, sob a alegação de que eles impedem o acesso público e violam a Lei Complementar Municipal nº 2.462/2011, que dispõe sobre a regularização de loteamentos fechados no município e dá outras providências. Contudo, o tribunal já havia modulado esta lei com eficácia *ex nunc*, o que não anulou de imediato a norma e os atos vigentes, incluindo o fechamento parcial do loteamento, comprovado por documentos e fotos.

Sendo assim, o recurso foi denegado e os demandados foram contemplados com esta modulação, tendo em vista que o loteamento e fechamento da área pública foi realizada durante o período de modulação.

Diversas críticas surgem quanto a isso, tendo em vista que estes fechamentos fazem com que diversas áreas públicas de uso comum sejam privadas a determinados habitantes e bloqueiam o acesso de outras pessoas para circularem na região fechada, o que atinge diversos direitos constitucionais, como o direito de ir e vir, bem como a liberdade de cada um e também restringe o acesso a bens públicos, sendo estas as motivações, inclusive, para a inconstitucionalidade da lei.

c) Apelação Cível nº 1019601-34.2016.8.26.0577

Trata-se de uma apelação⁶⁰ interposta pelo Município de São José dos Campos contra sentença de primeiro grau que julgou parcialmente procedentes os pedidos da autora, Tabebuia Empreendimentos Imobiliários Ltda., relacionados ao projeto "Loteamento Residencial Fazenda Ronda". A empresa buscava a aplicação dos efeitos modulatórios da decisão na ADI nº

Paulo, SP, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13802857&cdForo=0> Acesso em: 13 nov. 2024.

⁶⁰ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1019601-34.2016.8.26.0577, 9ª Câmara de Direito Público. Relator: Oswaldo Luiz Palu. São Paulo, SP, 11 out. 2017. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10878647&cdForo=0> Acesso em: 14 nov. 2024.

0244366-29.2012.8.26.0000, que declarou a inconstitucionalidade parcial da Lei Complementar Municipal nº 428/2010. A sentença determinou o desarquivamento do procedimento administrativo para licenciamento urbanístico, permitindo seu prosseguimento com base na legislação anterior, a Lei Complementar Municipal nº 165/97. Esta apelação foi julgada em 11 de outubro de 2017.

O TJSP manteve a sentença de primeiro grau, reconhecendo que o caso estava amparado pela modulação de efeitos definida na ADI, que preservava procedimentos iniciados sob a legislação anterior, desde que atendidos os requisitos de transição. Considerou-se que exigir a espera por nova legislação municipal violaria os princípios da segurança jurídica e da razoabilidade, dado que o processo estava em vias de conclusão. A decisão destacou ainda a importância de evitar prejuízos econômicos e sociais decorrentes de uma retroatividade ampla da declaração de inconstitucionalidade.

d) Apelação Cível nº 1019601-34.2016.8.26.0577

Este recurso⁶¹, julgado em 5 de dezembro de 2017, teve como demandante a prefeitura e demandado a empresa Tabebuia Empreendimentos Imobiliários Ltda e foi julgado como improcedente. A motivação pela improcedência pelo recurso da prefeitura justifica-se, novamente, pela sua tempestividade: os atos do Loteamento Fazenda Ronda pertencente à empresa demandada foram tempestivos e dentro do período de vigor da lei declarada inconstitucional. Trata-se de nova apelação interposta pela prefeitura, sendo que ambas tiveram a reafirmação da modulação dada a tempestividade do recurso.

Por fim, um trecho da decisão:

Cumprе repisar que tem-se dos autos que TABEBUIA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA ajuizou ação

⁶¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de Declaração Cível nº 1019601-34.2016.8.26.0577. 9ª Câmara de Direito Público. Relator: Oswaldo Luiz Palu. São Paulo, SP, 5 dez. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=11040059&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

declaratória cumulada com obrigação de fazer em face do MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS objetivando, em resumo, a declaração de aplicação dos efeitos modulatórios da decisão proferida pelo Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça no julgamento da ADI nº 0244366-29.2012.8.26.0000, que declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar Municipal nº 428/2010 (lei de uso e parcelamento do solo), ao procedimento de licenciamento urbanístico de loteamento da GLEBA A, denominado 'Loteamento Residencial Fazenda Ronda', suspendendo-se os prazos de validade das licenças obtidas, com a consequente condenação do ente requerido a proceder ao desarquivamento e regular prosseguimento do sobredito procedimento de licenciamento urbanístico de loteamento.

e) Agravo de Instrumento nº 2184351-21.2016.8.26.0000

Este recurso⁶², da comarca de São José dos Campos, foi julgado em 31 de maio de 2017, e teve como demandante a empresa Tabebuia Empreendimentos imobiliários Ltda, e como demandado o município. O agravo foi julgado como parcialmente procedente para aplicar a modulação da Lei nº 428/2010 e para indeferir o pedido de tutela provisória de urgência na modalidade tutela antecipada, a fim de que restassem suspensos os prazos de vigência das licenças concedidas diante do procedimento de licenciamento urbanístico de loteamento a ser empreendido.

Trata-se da discussão, novamente, da Lei nº 428/2010, que foi declarada parcialmente inconstitucional e que teve seus efeitos modulados com eficácia prospectiva. Sendo assim, a presente ação teve seus efeitos modulados, mas, no entanto, a tutela solicitada foi indeferida. Este pedido foi indeferido porque foi pedido para que o demandante aguardasse pela nova lei de parcelamento, uso e ocupação do solo. Dessa forma, foi procedente o pedido da modulação para que a empresa se utilize da lei parcialmente inconstitucional enquanto não houver outra.

Trecho da decisão:

⁶² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2184351-21.2016.8.26.0000. 9ª Câmara de Direito Público. Relator: Oswaldo Luiz Palu. São Paulo, SP, 31 mai. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10476643&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE os pedidos e o faço para APLICAR os efeitos modulatórios da decisão proferida no julgamento da ADIN 0244366-29.2012.8.26.0000 ao procedimento de licenciamento urbanístico do loteamento Residencial Fazenda Ronda e, para CONDENAR o requerido ao cumprimento de obrigação de fazer consistente no desarquivamento e regular prosseguimento do procedimento de licenciamento urbanístico do loteamento em caso.

4.2.2.3. Casos em o pedido de modulação de ADI anterior foi rejeitado

Abaixo, uma tabela com as principais informações encontradas nos acórdãos em que o pedido de modulação fosse aplicado a um caso concreto.

Tabela 10 – Modulação rejeitada em ações sem controle de constitucionalidade

Decisão	Lei debatida	Tema abordado	Rejeição da modulação	Tempo de vigência da lei
Apelação Cível nº 1024472-10.2016.8.26.0577	Lei nº 428/2010	Questão de loteamento envolvendo a Lei nº 428/2010, declarada parcialmente inconstitucional, e seus efeitos na validade dos atos.	Pedido de modulação indeferido por tratar-se de um caso concreto e pela declaração de inconstitucionalidade ser antiga.	Lei nº 428/2010 permanece válida parcialmente até a criação de nova legislação sobre parcelamento, uso e ocupação do solo.
Apelação Cível nº 1031813-24.2015.8.26.0577	Lei nº 428/2010	Discussão sobre a validade dos atos de loteamento após a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 428/2010.	Pedido de modulação indeferido, considerando-se que o recurso era intempestivo pela falta de aprovação final do projeto ou liberação do alvará.	A Lei nº 165/1997 voltou a vigorar após a inconstitucionalidade da Lei nº 428/2010.
Apelação Cível nº 1004015-	Lei nº 428/2010	Ação de obrigação de fazer sobre o direito de corretores de acessar	Modulação da ADI 0244366-29.2012.8.26.0000 não afeta	Lei nº 428/2010 com efeitos modulados em

49.2019.8.26.0577			e estacionar em rua fechada de loteamento residencial.	o caso, pois não permite uso comercial da via residencial.	outra ADI, mas sem efeito sobre a natureza residencial da rua fechada.
Embargos de Lei Declaração Cível nº 1004015- 49.2019.8.26.0577	Lei nº 428/2010	nº	Discussão sobre o uso de ruas fechadas em loteamentos residenciais e se a decisão viola o direito ao uso de espaços públicos em loteamento.	A modulação dos efeitos na ADI não altera a decisão, mantendo a restrição ao uso comercial da rua fechada para corretores.	Lei nº 428/2010 com efeitos modulados, aplicáveis aos casos de uso residencial e não comercial da área.
Apelação Cível nº 1017019- 63.2014.8.26.0114	Lei nº 10.617/2000	nº	Aprovação de loteamento, em que a autora alegava ausência de ilicitude na aprovação do empreendimento.	Modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade da Lei nº 10.617/2000, resguardando atos até a concessão da liminar.	Lei nº 10.617/2000 de modulada até a concessão de liminar, sem responsabilização do município por atrasos na aprovação.
Apelação Cível nº 1020776- 63.2016.8.26.0577	Lei nº 428/2010	nº	Apresentação de projeto de loteamento sob a vigência da Lei nº 428/2010, declarada inconstitucional posteriormente.	Modulação dos efeitos da ADI nº 0244366-29.2012.8.26.0000 não beneficiou o autor, pois não havia alvará até a data limite de 2.2.2015.	Lei nº 428/2010 considerada inválida para novos processos, aplicando-se apenas aos casos concluídos até 2.2.2015.

Fonte: elaboração própria.

a) Apelação Cível nº 1024472-10.2016.8.26.0577

Trata-se de recurso⁶³ da comarca de São José dos Campos julgado no dia 6 de agosto de 2018 que teve como demandante a empresa HJD Empreendimentos Imobiliários Ltda e como demandado Rodrigo do Carmo Almeida, sendo que a ação foi julgada procedente em parte. Novamente, este é um caso que envolve a Lei nº 428/2010 e a temática loteamento, presente em praticamente todos os casos em que houve modulação dos efeitos em ADI e que se utilizou o período de modulação para que atos fossem considerados válidos.

Neste caso em específico, além do pedido de modulação, houve um pedido de danos morais pela venda de um imóvel deste loteamento que teve suas obras atrasadas após a lei ser declarada parcialmente inconstitucional, o qual não foi atendido. Por outro lado, o pedido de modulação não foi atendido por se tratar de um caso concreto e, além disso, a lei em questão ter sido julgada há mais tempo, sendo, portanto, intempestivo o pedido de modulação.

Sendo assim, segue trecho da decisão com a justificativa:

Considerando que o loteamento em questão teve sua zona de uso declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça, (...) atualmente não há parâmetros e índices urbanísticos definidos em lei, restando estabelecido que casos de 'vazio legislativo' seriam resolvidos pela modulação de efeitos ou se não abrangidos pela modulação de efeitos, devem aguardar a edição de nova lei de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

Portanto, o pedido foi o de que se esperasse pela aprovação da nova lei de uso, parcelamento e ocupação do solo, por mais que isso gere uma mora e o respectivo atraso na entrega do loteamento.

b) Apelação Cível nº 1031813-24.2015.8.26.0577

⁶³ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1024472-10.2016.8.26.0577. 10ª Câmara de Direito Privado. Relator: Silvia Maria Facchina Esposito Martinez. São Paulo, SP, 6 fev. 2018. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=11162060&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

Neste caso, trata-se de uma apelação⁶⁴ da comarca de São José dos Campos julgada no dia 15 de março de 2017, em que duas empresas foram demandantes: a HJD Empreendimentos Imobiliários Ltda e a Conspar Empreendimentos e Participações Ltda. Como demandado, figura o secretário adjunto do prefeito, sendo, também, interessado no processo. O recurso foi julgado improcedente e ficou alegado que houve o efeito repristinatório da Lei nº 165/1997 após a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 428/2010. Sendo assim, o pedido de modulação da Lei nº 428/2010 foi negado e, com isso, a lei anterior passaria a vigorar. Além disso, a fundamentação para a não aplicação da modulação também se deu pela não aprovação final do projeto ou liberação do alvará pelo município, sendo, então recurso intempestivo.

A seguir, trecho da decisão que comprova a intempestividade:

Disso conclui-se que o pedido administrativo referente à aprovação do projeto para a construção nos lotes não foi atingido pela modulação dos efeitos da referida declaração de inconstitucionalidade, uma vez que não houve aprovação final do projeto ou liberação do alvará pela Municipalidade.

c) Apelação Cível nº 1004015-49.2019.8.26.0577

O caso⁶⁵ envolve uma ação de obrigação de fazer movida por corretores de uma imobiliária próxima a um loteamento fechado, contra uma associação de moradores. Trata-se de uma apelação cível da comarca de São José dos Campos julgada em 31 de agosto de 2021 e que teve como lei discutida a Lei nº 428/2010. Os autores buscam o direito de acessar e estacionar livremente na rua fechada do loteamento, argumentando que o fechamento da rua os obriga a pagar estacionamento privado. No entanto, a sentença mantém a decisão de negar o pedido, pois os corretores não são

⁶⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1031813-24.2015.8.26.0577. 8ª Câmara de Direito Público. Relator: Leonel Costa. São Paulo, SP, 15 mar. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10256054&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

⁶⁵ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1004015-49.2019.8.26.0577. 1ª Câmara de Direito Privado. Relator: Claudio Godoy. São Paulo, SP, 31 ago. 2020. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13918083&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

moradores e a rua é de natureza residencial, não devendo ser usada como estacionamento comercial. Além disso, permitir o estacionamento gratuito seria um enriquecimento sem causa, pois os autores se beneficiariam dos serviços de segurança sem contribuir para eles. A modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade em outra ação direta (ADI 0244366-29.2012.8.26.0000) não altera o caso, já que não autoriza o uso comercial da via. O recurso foi desprovido.

A disputa envolve corretores de uma imobiliária que desejam acessar e estacionar seus veículos em uma rua fechada dentro de um loteamento residencial. Eles argumentam que o fechamento da rua os obriga a pagar por estacionamentos privados ou rotativos. A associação de moradores do loteamento, por sua vez, se opõe ao uso da rua pelos corretores, alegando que a área é de natureza exclusivamente residencial e que permitir esse uso seria um enriquecimento sem causa, já que os corretores se beneficiariam dos serviços de segurança sem pagar por eles.

d) Embargos de Declaração Cível nº 1004015-49.2019.8.26.0577

Trata-se de embargo⁶⁶ oposto após o indeferimento do pedido da apelação tratada posteriormente (Apelação Cível nº 1004015-49.2019.8.26.0577), em que o recurso foi novamente negado, sendo argumentado, inclusive, que o embargo possui caráter infringente, e não serve para sanar vícios de omissão, contradição ou erro material, conforme preceitua o art. 1.022 do CPC/2015.

No entanto, cabe refletir se a medida imposta seria constitucional, tendo em vista que a lei regula uso, parcelamento e ocupação do solo e não permite a entrada de carros em um loteamento que possui espaços públicos e que devem ser usufruídos por toda a comunidade.

e) Apelação Cível nº 1017019-63.2014.8.26.0114

⁶⁶ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de Declaração Cível nº 1004015-49.2019.8.26.0577. 1ª Câmara de Direito Privado. Relator: Claudio Godoy. São Paulo, SP, 6 out. 2020. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=14037660&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

Trata-se de uma apelação⁶⁷ da comarca de Campinas julgada no dia 6 de março de 2017 e que teve como demandante o município e como demandada a empresa Terras do Engenho Empreendimentos e Participações Imobiliárias Ltda. O recurso foi julgado como improcedente e teve como objeto a Lei nº 10.617/2000 e o recurso aborda a aprovação de um loteamento alegando em que o demandado alega ausência de ilicitude.

O tribunal modulou os efeitos da decisão que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.617/00, salvaguardando as situações jurídicas até a concessão de uma liminar. A autora já havia obtido licenças ambientais e aprovações prévias para seus loteamentos. A decisão destaca que a inércia do prefeito não poderia impedir a aprovação dos empreendimentos, já que o procedimento estava em fase de análise da documentação quando a liminar foi concedida. No entanto, a autora assumiu os riscos por não ter cumprido os requisitos dentro do prazo, e por isso, não pode responsabilizar o município por eventuais prejuízos.

Essencialmente, o processo conclui que a autora não possui direito a indenização por prejuízos, já que a demora na aprovação do loteamento foi causada por sua própria conduta.

f) Apelação Cível nº 1020776-63.2016.8.26.0577

Por último, este recurso⁶⁸ da comarca de São José dos Campos foi julgado no dia 16 de dezembro de 2020 e teve como objeto, novamente, a Lei nº 428/2010. O demandante da apelação foi a empresa Cmüller S.A. e o demandado foi a Fazenda Pública do Município de São José dos Campos. Neste caso, houve um interessado, o secretário de habitação do município. A decisão foi julgada improcedente, sendo que o projeto de loteamento foi

⁶⁷ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1017019-63.2014.8.26.0114. 10ª Câmara de Direito Público. Relator: Teresa Ramos Marques. São Paulo, SP, 6 mar. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=10276054&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

⁶⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1020776-63.2016.8.26.0577. 5ª Câmara de Direito Público. Relator: Francisco Bianco. São Paulo, SP, 16 dez. 2020. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=14242052&cdForo=0>> Acesso em: 13 nov. 2024.

apresentado sob a vigência da Lei Complementar Municipal nº 428/10, que foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça na ADI nº 0244366-29.2012.8.26.0000. Com isso, ficou inviabilizado o prosseguimento do loteamento até a criação de nova legislação sobre o tema. A modulação dos efeitos da ADI não beneficiou o autor, pois o processo administrativo não foi concluído nem houve expedição de alvará até a data limite de 2.2.15. Não houve ofensa a direito líquido e certo, e a sentença de primeiro grau foi mantida, com o recurso da parte impetrante sendo desprovido.

4.3. Quais os impactos das decisões?

Após concluir a análise detalhada dos casos em que a modulação dos efeitos foi aplicada ou rejeitada, os impactos dessas decisões foram examinados com base em quatro dimensões principais: segurança jurídica e excepcional interesse social; aspectos econômicos e urbanísticos; repercussões sociais e ambientais; e, por fim, reflexões acerca do papel do Judiciário no contexto do direito urbanístico. Essas dimensões serão expostas a seguir.

4.3.1. Impactos na segurança jurídica e excepcional interesse social

As decisões do TJSP sobre a modulação dos efeitos temporais em leis urbanísticas apresentam impactos significativos na segurança jurídica e no excepcional interesse social. A aplicação da modulação frequentemente visa preservar a estabilidade das relações jurídicas e econômicas consolidadas sob a vigência de normas declaradas inconstitucionais, evitando um colapso jurídico-administrativo que poderia prejudicar tanto os agentes públicos quanto privados. Entretanto, essa prática também levanta questionamentos quanto à sua eficácia para equilibrar os interesses coletivos e individuais, especialmente em contextos de desigualdades sociais e urbanas.

A segurança jurídica, entendida como a garantia de previsibilidade e estabilidade nas relações jurídicas, tem sido uma das justificativas centrais para a aplicação da modulação. Nesse contexto, a modulação *ex nunc* assegurou que atos administrativos e contratos firmados durante a vigência

da legislação pudessem permanecer válidos, protegendo as partes envolvidas de um impacto abrupto. Essa abordagem revelou-se particularmente relevante em municípios onde loteamentos fechados foram regularizados sob a vigência de leis posteriormente invalidadas. A modulação evitou que os residentes e investidores dessas áreas enfrentassem retrocessos jurídicos e econômicos, garantindo, ainda que de forma limitada, um ambiente de maior estabilidade.

Por outro lado, a análise das decisões evidencia que a segurança jurídica proporcionada pela modulação pode ter efeitos colaterais prejudiciais, especialmente quando não há critérios objetivos para sua aplicação. Em muitos casos, como no debate sobre a regulamentação de *dark kitchens* em São Paulo, a modulação permitiu a manutenção de práticas urbanas que impactam negativamente a qualidade de vida dos moradores locais, tais como a poluição sonora, o aumento do tráfego e a desvalorização de propriedades residenciais. A ausência de estudos técnicos prévios que fundamentassem a legislação e a falta de mecanismos efetivos de participação popular tornaram a modulação uma ferramenta paliativa, que preserva o *status quo* sem oferecer soluções para os problemas estruturais envolvidos. Isso demonstra como a segurança jurídica, embora necessária, não pode ser desvinculada de uma análise mais ampla dos impactos sociais e urbanos gerados pela decisão judicial.

O excepcional interesse social, por sua vez, aparece como outro fundamento recorrente nas decisões do TJSP, mas também carece de uma definição mais clara e consistente. A pesquisa revela que, em diversos casos, o interesse social foi invocado para justificar a permanência de normas que, na prática, beneficiam setores específicos, como grandes incorporadoras imobiliárias, em detrimento do bem-estar coletivo. Assim, essas decisões evidenciaram uma aplicação genérica do conceito de interesse social, que não necessariamente contempla as necessidades das comunidades locais ou promove um desenvolvimento urbano sustentável.

Ao longo do projeto de pesquisa, constatou-se que a falta de critérios objetivos para a aplicação do excepcional interesse social e da segurança

jurídica gera insegurança para os próprios atores do sistema de justiça. Essa lacuna reforça a hipótese central do trabalho: a modulação dos efeitos temporais, embora necessária em determinados contextos, pode comprometer o desenvolvimento urbano justo e sustentável ao perpetuar desigualdades e favorecer interesses econômicos específicos. Ademais, a análise dos acórdãos revelou que o TJSP, muitas vezes, opta pela modulação como uma solução pragmática, mas que nem sempre é acompanhada de um esforço para corrigir os vícios estruturais das normas urbanísticas questionadas.

Portanto, os impactos na segurança jurídica e no excepcional interesse social demonstram a complexidade do uso da modulação dos efeitos temporais no direito urbanístico. Se, por um lado, essa ferramenta é essencial para evitar rupturas jurídicas e sociais, por outro, sua aplicação indiscriminada pode gerar consequências indesejáveis, como a manutenção de práticas normativas prejudiciais e a perpetuação de desigualdades urbanas. Esses achados reforçam a necessidade de uma abordagem mais criteriosa e transparente na análise judicial das leis urbanísticas, para que a modulação possa realmente contribuir para a construção de cidades mais justas e sustentáveis, em conformidade com os princípios constitucionais que orientam a política urbana no Brasil.

4.3.2. Impactos econômicos e urbanísticos

Os impactos econômicos e urbanísticos decorrentes das decisões do TJSP sobre a modulação dos efeitos temporais são multifacetados, refletindo diretamente nas dinâmicas de planejamento e desenvolvimento das cidades, bem como na alocação de recursos e na valorização imobiliária. A análise conduzida ao longo do projeto de pesquisa revela que essas decisões, ao aplicarem a modulação, tendem a mitigar os efeitos imediatos de uma declaração de inconstitucionalidade, mas frequentemente geram repercussões econômicas e urbanísticas que ultrapassam o escopo do caso concreto.

No âmbito econômico, a modulação dos efeitos, especialmente em sua forma *ex nunc* ou prospectiva, desempenha um papel relevante na

proteção de investimentos realizados sob a vigência de leis posteriormente declaradas inconstitucionais. A manutenção de atos administrativos, como licenças de construção e aprovações de projetos, é frequentemente justificada pela necessidade de preservar investimentos de grande porte já consolidados, evitando prejuízos significativos a incorporadoras, investidores e compradores. Essa abordagem contribui para a continuidade das atividades econômicas e previne um colapso financeiro nos setores diretamente envolvidos, demonstrando como a modulação pode atuar como uma ferramenta eficaz de estabilização em cenários de incerteza jurídica. No entanto, essa prática também suscita debates sobre os conflitos de interesse que emergem, especialmente em relação à definição de quem efetivamente se beneficia das medidas aplicadas, como evidenciado na análise específica.

Dessa forma, a análise evidencia que essa proteção aos interesses econômicos pode acentuar desigualdades no acesso a recursos e oportunidades urbanas. Em muitos casos, a modulação permitiu que grandes empreendimentos imobiliários fossem concluídos, mesmo em situações onde as normas inconstitucionais que os amparavam estavam em desacordo com princípios de planejamento urbano sustentável. Nesses casos, a preservação dos efeitos das normas questionadas favoreceu a especulação imobiliária e o adensamento desordenado, comprometendo a infraestrutura urbana e intensificando o desequilíbrio no uso e ocupação do solo.

Do ponto de vista urbanístico, as decisões que modulam os efeitos temporais das declarações de inconstitucionalidade geram um impacto direto na qualidade do planejamento e na gestão das cidades. A permanência de normas viciadas durante um período de transição, embora justificável para evitar rupturas, muitas vezes fragiliza a implementação de políticas urbanas integradas e dificulta o cumprimento de objetivos de longo prazo, como o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades espaciais. Isso é especialmente problemático em municípios onde o crescimento desordenado e a pressão por verticalização exacerbam

problemas como a sobrecarga de infraestrutura, o aumento do tráfego e a segregação socioespacial.

Um exemplo claro é o caso de São Paulo, onde a modulação em decisões sobre leis de zoneamento permitiu a continuidade de projetos urbanos que não haviam sido acompanhados por estudos técnicos ou participação popular. Embora essa abordagem tenha preservado investimentos já realizados, ela também resultou na desarticulação de diretrizes do Plano Diretor e na intensificação de conflitos entre interesses coletivos e privados. Os moradores de áreas impactadas frequentemente enfrentaram aumento de ruído, trânsito e desvalorização de propriedades, enquanto grandes incorporadoras se beneficiaram da manutenção temporária das normas.

Além disso, as decisões relacionadas a questões como regularização de loteamentos e *dark kitchens* ilustram como a modulação dos efeitos pode impactar a funcionalidade e a convivência nas cidades. Em São José dos Campos, por exemplo, a modulação preservou a regularização de loteamentos fechados, que restringem o acesso a espaços originalmente públicos. Embora essa decisão tenha assegurado segurança jurídica aos moradores e investidores, ela também consolidou um modelo de ocupação que prioriza interesses privados em detrimento da função social da cidade. Já no caso das *dark kitchens* em São Paulo, a modulação buscou oferecer um período de adaptação para os estabelecimentos, mas a ausência de fiscalização adequada demonstrou a dificuldade de implementar medidas corretivas que conciliem desenvolvimento econômico e qualidade de vida urbana.

Por fim, a análise dos impactos econômicos e urbanísticos revela que, embora a modulação dos efeitos temporais seja um instrumento importante para lidar com as complexidades das decisões urbanísticas, sua aplicação indiscriminada pode comprometer a construção de cidades mais equilibradas e justas. Ao favorecer interesses econômicos específicos e permitir a continuidade de práticas normativas que desrespeitam princípios constitucionais, a modulação frequentemente agrava problemas estruturais

de planejamento e gestão urbana. Assim, reforça-se a necessidade de critérios mais objetivos e transparentes para a aplicação da modulação, de modo a assegurar que ela contribua efetivamente para o desenvolvimento urbano sustentável e para a promoção de um equilíbrio entre os interesses econômicos e as necessidades coletivas.

4.3.3. Impactos sociais e ambientais

Os impactos sociais e ambientais decorrentes das decisões do TJSP sobre a modulação dos efeitos temporais em leis urbanísticas refletem a profundidade das questões envolvidas na gestão das cidades. Como apontado no projeto de pesquisa, o direito urbanístico lida diretamente com a função social da propriedade, a justiça no uso dos espaços urbanos e a preservação do meio ambiente. Ao analisar como a modulação é aplicada, observa-se que ela pode tanto mitigar conflitos imediatos quanto perpetuar desigualdades e desafios ambientais.

No aspecto social, as decisões envolvendo modulação frequentemente abordam a tensão entre o direito coletivo à cidade e os interesses privados que dominam parte significativa do planejamento urbano. A falta de consulta pública e estudos técnicos, comuns em legislações inconstitucionais, enfraquece o papel da participação popular no planejamento urbano, limitando a capacidade das comunidades de influenciar decisões que afetam diretamente sua qualidade de vida. A modulação, ao preservar temporariamente normas viciadas, perpetua um cenário de desconfiança na gestão pública e na proteção dos direitos coletivos, dificultando o exercício pleno do direito à cidade.

No campo ambiental, os impactos das decisões moduladas estão associados principalmente à ausência de planejamento adequado e à desconsideração de critérios técnicos em legislações urbanísticas. Em casos onde alterações de zoneamento foram realizadas sem estudos prévios fica demonstrado como a modulação pode contribuir para o desmatamento, a poluição e a degradação de áreas sensíveis. A manutenção temporária de normas inconstitucionais muitas vezes permite a continuidade de práticas que impactam negativamente o meio ambiente, como a ocupação

desordenada de áreas de preservação e a insuficiência de medidas de mitigação para empreendimentos imobiliários.

A questão ambiental também se entrelaça com os aspectos sociais, como observado nas decisões relacionadas às *dark kitchens* em São Paulo. A modulação, nesse caso, permitiu a continuidade temporária desses estabelecimentos em áreas urbanas densamente povoadas, mesmo diante de reclamações sobre poluição sonora e de resíduos. Embora o TJSP tenha buscado equilibrar o impacto econômico com a necessidade de regulamentação, os moradores afetados relataram dificuldades para conviver com os problemas gerados, evidenciando uma lacuna na fiscalização e na capacidade de atender às demandas ambientais e sociais de forma integrada.

Outro ponto crítico é a contribuição das decisões moduladas para a perpetuação de um modelo de desenvolvimento urbano que prioriza o crescimento econômico em detrimento da sustentabilidade ambiental. O projeto de pesquisa destaca que, ao aplicar a modulação sem critérios objetivos claros, o TJSP muitas vezes mantém em vigor normas que incentivam práticas prejudiciais ao meio ambiente, como a verticalização sem infraestrutura adequada ou a expansão de empreendimentos em áreas de fragilidade ecológica, caso do PIU Arco Jurubatuba. Esses impactos ambientais não apenas comprometem os recursos naturais, mas também afetam desproporcionalmente as populações mais vulneráveis, que dependem do equilíbrio ambiental para sua sobrevivência e qualidade de vida.

Portanto, os impactos sociais e ambientais das decisões do TJSP sobre a modulação dos efeitos temporais evidenciam a complexidade de conciliar interesses econômicos, ambientais e sociais no direito urbanístico. Embora a modulação tenha como objetivo evitar rupturas abruptas e garantir a estabilidade das relações jurídicas, sua aplicação pode aprofundar desigualdades, enfraquecer o controle social sobre o planejamento urbano e comprometer o desenvolvimento sustentável. Esses desafios reforçam a necessidade de uma abordagem judicial mais criteriosa e comprometida

com os princípios constitucionais de justiça social e proteção ambiental, para que a modulação seja utilizada como instrumento de equilíbrio e não como perpetuação de práticas urbanísticas insustentáveis.

4.3.4. Reflexões sobre o papel do judiciário

As decisões analisadas no projeto de pesquisa evidenciam um papel ativo do Judiciário na definição das diretrizes urbanísticas do Estado de São Paulo, particularmente por meio do TJSP. Essa atuação, centrada na modulação dos efeitos temporais, coloca o Judiciário como um agente fundamental na mediação entre interesses públicos e privados, bem como na proteção de direitos coletivos e individuais no contexto do planejamento urbano. Contudo, essa intervenção também suscita debates sobre a amplitude e os limites desse papel, especialmente diante da falta de critérios objetivos para a aplicação da modulação e da necessidade de respeitar a autonomia dos municípios.

Um dos aspectos mais marcantes do papel do Judiciário é sua função de garantir o respeito aos princípios constitucionais que orientam o desenvolvimento urbano, como a função social da propriedade, o direito à cidade e a proteção ambiental. As decisões do TJSP refletem essa preocupação ao anular normas urbanísticas que violam a Constituição Federal ou Estadual, como em casos de alterações de zoneamento realizadas sem estudos técnicos ou participação popular. Em situações como essas, o Judiciário atua como um guardião da ordem constitucional, corrigindo práticas legislativas e administrativas que comprometem os direitos coletivos e a sustentabilidade das cidades. No entanto, ao aplicar a modulação dos efeitos temporais, o TJSP frequentemente busca evitar rupturas abruptas, preservando a segurança jurídica e mitigando impactos sociais e econômicos imediatos.

Embora essa postura seja compreensível e necessária em muitos casos, ela também revela um paradoxo: ao proteger a estabilidade das relações jurídicas consolidadas, o Judiciário pode, inadvertidamente, perpetuar práticas normativas e administrativas que aprofundam desigualdades e comprometem o planejamento urbano sustentável. Nessas

situações, o TJSP buscou equilibrar a necessidade de preservar investimentos e relações já consolidadas com a obrigação de corrigir normas que ferem princípios constitucionais. Contudo, a falta de critérios objetivos para determinar os limites e as condições da modulação resultou em decisões que, embora juridicamente fundamentadas, nem sempre promoveram avanços significativos na justiça social ou na proteção ambiental.

Além disso, a análise das decisões revelou uma tensão entre o papel do Judiciário e a autonomia dos municípios no desenvolvimento de políticas urbanísticas. A judicialização de leis urbanísticas, frequentemente motivada por falhas no processo legislativo, coloca o TJSP em uma posição de protagonismo, muitas vezes substituindo o papel do Poder Executivo ou Legislativo na formulação de normas. Isso é especialmente problemático quando o Judiciário, ao modular os efeitos de suas decisões, mantém em vigor normas viciadas que desrespeitam os princípios da gestão democrática e da função social da cidade. Esse cenário evidencia a importância de um diálogo mais estruturado entre os poderes, de forma a garantir que o Judiciário atue como mediador e fiscalizador, sem comprometer a autonomia municipal nem os objetivos de longo prazo do planejamento urbano.

Por fim, as reflexões sobre o papel do Judiciário destacam a necessidade de uma abordagem mais criteriosa e transparente na aplicação da modulação dos efeitos temporais. A ausência de diretrizes claras para definir o que constitui segurança jurídica ou excepcional interesse social abre margem para decisões contraditórias e inconsistentes, como evidenciado no projeto de pesquisa. Essa lacuna não apenas dificulta a previsibilidade das decisões judiciais, mas também limita a eficácia da modulação como instrumento de equilíbrio entre interesses coletivos e individuais. Assim, é essencial que o Judiciário desenvolva critérios mais objetivos e específicos para a aplicação da modulação, garantindo que ela seja utilizada de forma justa e alinhada aos princípios constitucionais que orientam o direito urbanístico no Brasil.

Portanto, o papel do TJSP nas decisões sobre leis urbanísticas e na aplicação da modulação dos efeitos temporais é essencial, mas também apresenta desafios significativos. O Judiciário tem a responsabilidade de mediar conflitos complexos e promover a justiça social e ambiental, mas deve fazê-lo sem comprometer a autonomia dos municípios ou perpetuar desigualdades. A análise conduzida reforça a necessidade de um equilíbrio mais refinado entre as diferentes funções do Judiciário, garantindo que suas decisões contribuam para o desenvolvimento urbano justo e sustentável, em consonância com os princípios democráticos e constitucionais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia teve como objetivo investigar a aplicação da modulação dos efeitos temporais em decisões do TJSP relacionadas a leis urbanísticas e analisar seus impactos sob diferentes dimensões. A partir de uma análise documental de acórdãos, complementada pela interpretação de critérios utilizados pelos julgadores, buscou-se compreender como a modulação tem sido empregada, quais fundamentos sustentam sua aplicação e, sobretudo, quais são os seus reflexos no desenvolvimento urbano.

A pesquisa confirmou a hipótese de que, embora a modulação seja frequentemente utilizada para preservar a segurança jurídica e o excepcional interesse social, sua aplicação ainda carece de critérios objetivos e consistentes. Essa ausência de parâmetros claros não apenas limita a previsibilidade das decisões judiciais, mas também compromete a capacidade do Judiciário de equilibrar interesses coletivos e individuais de forma equitativa. Em muitos casos, a modulação permitiu a continuidade de normas inconstitucionais que, mesmo de forma temporária, reforçaram desigualdades e práticas normativas inadequadas no contexto urbano.

Sob a perspectiva da segurança jurídica, observou-se que a modulação é uma ferramenta essencial para evitar rupturas abruptas em situações consolidadas, como licenças de construção e empreendimentos imobiliários. No entanto, essa proteção às relações jurídicas muitas vezes favorece grupos econômicos específicos em detrimento de comunidades e do planejamento urbano sustentável. Isso ficou evidente nos casos em que a modulação manteve normas que desrespeitavam preceitos constitucionais básicos, como a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade.

No campo econômico e urbanístico, a modulação dos efeitos temporais demonstrou-se um instrumento de estabilização em contextos de incerteza jurídica, permitindo a continuidade de negócios e investimentos de grande porte. Entretanto, a análise evidenciou que, em alguns casos, essa prática contribuiu para a intensificação da especulação imobiliária, a

desarticulação de planos diretores e o adensamento desordenado. Esses impactos revelam a complexidade de conciliar desenvolvimento econômico com os princípios de sustentabilidade e justiça social.

As repercussões sociais e ambientais das decisões também reforçam a dualidade inerente à aplicação da modulação. Embora a manutenção de normas viciadas tenha, em alguns casos, garantido a estabilidade jurídica de relações já consolidadas, ela também perpetuou problemas como a segregação socioespacial, a ocupação inadequada de áreas públicas e a degradação ambiental. Ademais, a ausência de mecanismos efetivos de participação popular e de estudos técnicos prévios em muitas das legislações analisadas comprometeu tanto a legitimidade das normas quanto a eficácia das políticas públicas resultantes. Assegurar a inclusão da sociedade no processo de tomada de decisões e embasar a criação de normas em análises técnicas rigorosas é essencial para evitar que a modulação se torne um instrumento de perpetuação de desigualdades e de impactos negativos no ambiente urbano.

Por fim, as reflexões sobre o papel do Judiciário destacam sua relevância na mediação de conflitos complexos que envolvem interesses coletivos, individuais e ambientais. O TJSP, ao aplicar a modulação dos efeitos temporais, busca equilibrar diferentes dimensões da política urbana, mas sua atuação revela desafios significativos. A falta de critérios objetivos para fundamentar conceitos como segurança jurídica e excepcional interesse social, aliada à judicialização crescente de leis urbanísticas, reforça a necessidade de um diálogo mais integrado entre os poderes. Além disso, é imperativo que o Judiciário atue de forma transparente e consistente, garantindo que suas decisões contribuam para a construção de cidades mais justas e sustentáveis.

Dessa forma, esta monografia oferece uma contribuição acadêmica e prática ao explorar os fundamentos e os impactos da modulação dos efeitos temporais no direito urbanístico. Os achados ressaltam a importância de desenvolver critérios mais claros e objetivos para a aplicação desse instituto, de modo que ele não apenas previna rupturas jurídicas, mas

também promova o equilíbrio entre os interesses econômicos, sociais e ambientais. A construção de um urbanismo democrático e inclusivo depende, em grande medida, da capacidade do Judiciário de interpretar e aplicar o direito de forma coerente, assegurando que o desenvolvimento das cidades respeite os princípios constitucionais e atenda às necessidades de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANÁLISE DE DADOS QUALITATIVA: uma abordagem para compreender informações subjetivas. Niteo Learning, 2023. Disponível em: <<https://niteolearning.com/blog/analise-qualitativa-de-dados-o-que-e-exemplos-como-fazer/>>.

BRASIL, Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm> Acesso em: 19 nov. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 19 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 19 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 19 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. Relator: Ministro Teori Zavascki. J. em 29/10/2015 de 2015. <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10351534>> Acesso em: 19 nov. 2024.

BUZANELLO, José Carlos. Controle de constitucionalidade: a Constituição como estatuto jurídico do político. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 34, n. 136, out./dez. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/288/r136-02.pdf?sequence=4&isAllowed=y>> Acesso em: 19 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 710, de 6 de setembro de 2005. Disponível em: <[https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/52537/Lei Complementar 710 06_09 2005.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/52537/Lei%20Complementar%20710%2006_09_2005.html)> Acesso em: 19 nov. 2024.

GOMES, Magno Federici; SANTOS, Ariel Augusto Pinheiro dos. Do controle judicial da política pública de mobilidade urbana no paradigma sustentável. *Revista De Direito Da Cidade*, 9(3), 2017, 951–971. Disponível em: <<gurgelc,+DO+CONTROLE+JUDICIAL+DA+POLÍTICA+PÚBLICA+DE+MOBILIDADE+URBANA+NO+PARADIGMA+SUSTENTÁVEL.pdf>> Acesso em: 19 nov. 2024.

LAULETTA, Glauca. A “modulação” em matéria tributária: dilemas do instrumento jurídico, *Mattos Filho*, 22/03/2022. Disponível em:

<https://www.mattosfilho.com.br/unico/uso-instrumento-juridico/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional: coleção esquematizado*. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

LIMA JÚNIOR, Roberto Alves. Mudança pontual de zoneamento: a inconstitucionalidade da norma em face da lesão ao direito fundamental ao bem-estar coletivo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 2, p. 203-222, 2016. Disponível em: <[admin,+REVISTA+BRASILEIRA+DE+DIREITO+URBANÍSTICO++MUDANÇA+PONTUAL.pdf](#)> Acesso em: 19 nov. 2024.

LORES, Raul Juste. *O vexame das calçadas*, Youtube, 2024. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=81rZwFtq9Qk>> Acesso em: 19 nov. 2024.

MARTINS, André; BALAGO, Rafael. As melhores cidades para fazer negócios do Brasil de 2023, *Exame*, 21/12/2023. Disponível em: <<https://exame.com/revista-exame/redescobrimdo-as-cidades/>> Acesso em: 19 nov. 2024. MARTINS, André; BALAGO, Rafael. As melhores cidades para fazer negócios do Brasil de 2023, *Exame*, 21/12/2023. Disponível em: <<https://exame.com/revista-exame/redescobrimdo-as-cidades/>> Acesso em: 19 nov. 2024.

MELITO, Leandro. Dark kitchens já são mais de um terço dos restaurantes do iFood em São Paulo, *O Joio e o Trigo*, 23/05/2023. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2023/05/dark-kitchens-ja-sao-mais-de-um-terco-dos-restaurantes-do-ifood-em-sao-paulo/>> Acesso em: 19 nov. 2024.

MOROSOV, Matheus Henrique Marques. *Modulação de Efeitos no STF: construção, desenvolvimento e aplicação do instrumento*. São Paulo: sbdp, 2013. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/04/244_Matheus-Morosov.pdf> Acesso em: 19 nov. 2024.

RECH, Ramana. Quais são as cidades com o ar mais poluído do Brasil e do mundo? Veja lista, *Estadão*, 20/03/2024. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/ciencia/quais-sao-cidades-mais-poluidas-do-brasil-e-do-mundo-veja-nprm/>> Acesso em: 19 nov. 2024.

REDAÇÃO. Censo 2022: as 10 cidades mais populosas do estado de São Paulo, *Exame*, 29/06/2023. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/censo-do-ibge-2022-consulte-a-populacao-atualizada-por-cidade/>> Acesso em: 19 nov. 2024.

RIBEIRO, Bruno. Bancada do Psol pede ação judicial contra o novo Plano Diretor de SP, *Metrópoles*, 14/07/2023. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/sao-paulo/bancada-do-psol-pede-acao-judicial-contra-o-novo-plano-diretor-de-sp>> Acesso em: 16 nov. 2024.

SÃO PAULO. Constituição Estadual, de 5 de outubro de 1989. Disponível em:

<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>> Acesso em: 19 nov. 2024.

SIMÕES, Deniele. Em Audiência na Zona Sul, Câmara debate nova Lei de Zoneamento, *Câmara Municipal de Osasco*, 13/09/2024. Disponível em: <<https://www.osasco.sp.leg.br/noticia/1450/Em-Audiencia-na-Zona-Sul-Camara-debate-nova-Lei-de-Zoneamento>> Acesso em: 16 nov. 2024.

VIOTTO, Aline; TAVOLARI, Bianca. As disputas pela interpretação constitucional do plano diretor. *Revista Direito & Práxis*, 7(2), 2016, 531–566. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/3509/350945825019.pdf>> Acesso em: 19 nov. 2024.