



Hellen Luize Quadrado Torres

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E LEGISLAÇÃO
URBANÍSTICA: uma análise sobre o impacto do
judiciário no zoneamento do Município de São Paulo**

**Monografia apresentada à
Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP, sob
orientação do Prof. Valdir
Buqui.**

**SÃO PAULO
2025**

"Você sabe melhor do que ninguém, sábio Kublai, que jamais se deve confundir uma cidade com o discurso que a descreve."

As cidades invisíveis, de Ítalo Calvino.

Ao meu pai.

Resumo: A monografia analisa a atuação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em controvérsias jurídicas relacionadas à participação popular nos processos legislativos de zoneamento urbano. Por meio de análise jurisprudencial e entrevista com agente da administração pública, identificam-se padrões decisórios que reforçam a exigência de efetividade nas audiências públicas como condição de validade normativa. A investigação também aborda a forma como os agentes públicos municipais modulam e executam as políticas de ordenamento territorial diante da judicialização, destacando os efeitos institucionais da ausência de deliberação democrática qualificada. Os resultados apontam para a consolidação de uma jurisprudência que associa participação social estruturada à legitimidade constitucional das normas de zoneamento, evidenciando a interdependência entre técnica legislativa, controle jurisdicional e gestão democrática do espaço urbano.

Acórdãos citados: 2025.0000930091, 2025.0000645534, 2025.0000595251, 2025.0000136040, 2024.0000725313, 2024.0000279974, 2022.0000800415, 2022.0000171123, 2021.0000437807, 2021.0000390881, 2019.0000454001, 2019.0000231975

Palavras-chave: Tribunal de Justiça de São Paulo; Zoneamento Urbano; Audiências Públicas; Participação Popular; Judicialização das políticas urbanas; Planejamento Urbano Institucional.

Lista de abreviaturas e siglas

1. **ADI**: Ação Direta de Inconstitucionalidade
2. **LUOPS**: Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo ou Lei de Zoneamento (Lei nº 16.402/2016) e sua revisão (Lei nº 18.177/2024)
3. **MP**: Ministério Público
4. **MPSP**: Promotoria da Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital do Município de São Paulo
5. **PDE**: Plano Diretor Estratégico
 - (i) revisão intermediária (Lei nº 17.975/2023)
 - (ii) atual (Lei 18.157/2024)
6. **PGJ**: Procuradoria-Geral de Justiça
7. **PIU**: Programa de Intervenção Urbanística
8. **SP Urbanismo ou SP-URB**: São Paulo Urbanismo
9. **SMUL**: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
10. **TJSP**: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1. Introdução	6
2. Metodologia	8
2.1. Justificativa da pesquisa	8
2.2. Objetivos e perguntas de pesquisa	9
2.3. Escolhas metodológicas	13
2.3.1. Análise por jurisprudência	13
2.3.2. Análise por entrevistas	26
2.4. Composição da amostra	27
3.1.2. Lei de Zoneamento no ordenamento territorial	32
3.2. Participação popular na gestão do espaço urbano	34
3.2.2. Papel das audiências públicas	38
4. Análise empírica	40
4.1. Atuação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	40
4.1.1. Acórdãos escolhidos	40
4.1.2. Panorama qualitativo dos acórdãos analisados	41
4.1.2.1. Influência da participação popular em julgamentos com improcedência de ADIs	41
4.1.2.2. Principais controvérsias legais levadas ao judiciário	48
4.2.2.3. Atuação dos agentes da administração pública	54
4.1.3. Panorama quantitativo dos acórdãos analisados	59
4.2. Perspectiva da administração pública municipal	65
4.2.1. Processo de planejamento urbano	66
4.2.2. Disputas socioespaciais nas audiências públicas	67
4.2.2.1. Efetividade da participação popular: freio ou complemento?	68
4.2.2.2. Judicialização como desafio para a gestão pública	70
5. Conclusão	72
6. Referências bibliográficas	74
Anexo A - Termo de compromisso	77
Anexo B - Roteiro	80

1. Introdução

A presente pesquisa tem por objetivo analisar o tratamento conferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) aos conflitos jurídicos envolvendo audiências públicas no processo legislativo de elaboração e revisão do zoneamento urbano no Município de São Paulo, com especial atenção à aplicação e interpretação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOPS), mais conhecida como Lei de Zoneamento, Lei nº 16.402/2016, e suas alterações normativas posteriores, englobando, também, outras leis ou decretos que se associam com o zoneamento municipal de forma geral. A investigação busca compreender, ainda, como os diferentes agentes públicos atuam na modulação e implementação dessas políticas urbanas, considerando os aspectos jurídicos, institucionais e participativos que permeiam a formulação das normas que estruturam o espaço urbano paulistano, frente a realização do próprio contato direto com a população, como casos expressos na Secretaria Municipal de Licenciamento e Urbanismo (SMUL) e São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo).

A escolha do tema se justifica diante do cenário crescente de judicialização das políticas urbanas, em que o Poder Judiciário é constantemente constatado a exercer controle sobre a validade constitucional de normas que disciplinam o uso do solo, transformações urbanas e instrumentos de planejamento territorial. O Município de São Paulo, como metrópole marcada por fortes desigualdades socioespaciais, conflitos fundiários e disputas sobre os rumos do desenvolvimento urbano, representa um espaço privilegiado para observar a tensão entre os princípios da gestão democrática da cidade e a dinâmica legislativa e institucional que dá forma às políticas urbanísticas, ainda mais no ramo da aplicação da democracia deliberativa presente nas diversas legislações nacionais.

Nesse contexto, a participação popular emerge como elemento central de validade das normas urbanas, devendo se apresentar de forma efetiva, oportuna e tecnicamente embasada. A realização de audiências públicas, embora prevista em lei como mecanismo de escuta da sociedade

civil, tem sido objeto de controvérsia judicial quando realizada de modo insuficiente, desconectada do conteúdo final da norma ou destituída de suporte técnico capaz de orientar a deliberação pública. Assim, a presente monografia parte da hipótese de que o TJSP tem gradualmente elevado o padrão constitucional de exigência quanto à qualidade democrática e técnica das políticas urbanas, utilizando-se do controle de constitucionalidade como ferramenta para assegurar a legitimidade e a racionalidade do processo legislativo no campo do urbanismo, mas ainda se prendendo às amarras do tecnicismo que o acompanha para deliberar ou não se uma audiência ocorreu, e não necessariamente da forma em que foi feita.

A metodologia adotada nesta monografia baseia-se na análise documental e jurisprudencial de acórdãos proferidos pelo Órgão Especial do TJSP em ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) envolvendo o zoneamento e suas revisões, bem como na realização de entrevista com servidor público com atuação em planejamento urbano e políticas territoriais, cujas reflexões permitiram conectar o plano normativo com a realidade institucional e prática da participação popular no contexto das políticas públicas urbanas.

Ao longo da pesquisa, busquei identificar os padrões decisórios do TJSP, os argumentos centrais mobilizados pelos agentes envolvidos — Ministério Público, Poder Executivo e Legislativo Municipal — e as formas como o Judiciário tem compreendido e julgado a validade das audiências públicas e demais instrumentos participativos nos processos legislativos urbanísticos. O estudo parte do entendimento de que as políticas de uso do solo não apenas regulam o espaço físico da cidade, mas materializam disputas sociais, ambientais e econômicas que merecem ser tratadas com a máxima transparência, responsabilidade técnica e legitimidade democrática.

Dessa forma, a investigação pretende oferecer uma contribuição ao debate jurídico e institucional sobre o controle das políticas urbanas no Brasil, evidenciando o papel do Judiciário na regulação do processo democrático urbano e apontando os desafios persistentes na efetivação dos direitos à cidade, à participação e ao planejamento urbano democrático.

2. Metodologia

2.1. Justificativa da pesquisa

A motivação que permeia esta pesquisa surgiu a partir dos desdobramentos da revisão e complementação da até então LUOPS, Lei 16.402/2016, que culminou na promulgação da Lei nº 18.177/2024. Após as mudanças, iniciou-se a tramitação de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) no TJSP. A ação foi movida pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que questionou a legalidade das alterações aprovadas no mapa municipal de zoneamento, destacando especialmente a questão da verticalização urbana¹ na região do Alto de Pinheiros. Acerca disso, o desembargador Waldir Sebastião de Nuevo Campo Júnior concedeu liminarmente a suspensão da referida lei e suas respectivas alterações; contudo, cerca de uma semana depois, em 28 de janeiro de 2024², a liminar foi revisada, restabelecendo a validade do mapa modificado, mas mantendo a suspensão apenas das mudanças de zoneamento na região do Alto de Pinheiros.

Diante de tal acontecimento, a Promotoria da Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital do Município de São Paulo (MPSP), entrou com uma "representação de propositura de ADI", contra as modificações da LUOPS (Lei 16.402/2016): primeiramente, a sua revisão parcial, a Lei 18.081/2024 e, após, a sua correção complementar, a Lei 18.177/2024. A Promotoria alegou que, além da existência de diversos erros presentes na elaboração do mapeamento, um dos principais foi a ausência de participação popular, mais especificamente por meio de audiências públicas.

À luz dessa problemática, a questão central que orienta este trabalho é investigar de que forma a gestão democrática urbana se manifesta a partir da atuação do Poder Judiciário diante de possíveis violações aos

¹Verticalização urbana é o processo de construção de edifícios altos em áreas urbanas, geralmente para fins residenciais ou comerciais. Embora existam prós e contras, aqui limito-me apenas à definição em si.

²METRÓPOLES. Justiça volta atrás e libera mapa da Lei de Zoneamento de São Paulo. Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/justica-volta-atras-e-libera-mapa-da-lei-de-zoneamento-de-sao-paulo>. Acesso em: 26 mai. 2025.

preceitos constitucionais que garantem o acesso justo, participativo e igualitário à cidade. Além disso, busca-se compreender a relação dessa atuação com os agentes da administração pública, que colaboram diretamente para a concretização dessas políticas e projetos urbanos.

2.2. Objetivos e perguntas de pesquisa

A partir da problemática apresentada, esta pesquisa teve, em um primeiro momento, como meu objetivo a análise aprofundada da LUOPS, com ênfase em suas recentes alterações e nos desdobramentos jurídicos decorrentes dessas transformações. Contudo, em razão da atualidade e da complexidade dos conflitos observados, especialmente no que se refere à participação popular e à apreciação do mérito das discussões urbanísticas, o foco investigativo passou a recair sobre a forma como o zoneamento tem sido conduzido historicamente no município paulistano, evidenciando a recorrente fragilidade dos mecanismos participativos e o papel do Poder Judiciário nesse contexto. Além disso, destaca-se a importância de estabelecer contato com os agentes públicos que, diretamente, modularam e implementaram esses projetos, a fim de compreender a interação entre as esferas jurídica e administrativa na concretização das políticas urbanas. Assim, a presente pesquisa é orientada pela seguinte pergunta central:

- a) Qual o tratamento dado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo aos conflitos envolvendo as audiências públicas que disciplinam o zoneamento do Município de São Paulo, com ênfase na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo — Lei de Zoneamento (Lei 16.402/2016) e suas revisões, e como os agentes públicos envolvidos nos processos de modulação e implementação dessas políticas urbanas atuam nesse contexto?

No que diz respeito às subperguntas de mapeamento, as quais desempenharam um papel crucial na identificação e organização dos elementos comuns presentes na amostra dos acórdãos analisados, tem-se:

- a) Quais são os principais tipos de controvérsias legais que fundamentam a inconstitucionalidade levadas ao judiciário sobre o zoneamento do Município de São Paulo?
- b) Quais são os diferentes atores envolvidos nos julgamentos e quais são os motivos que levam à proposição das ações?
- c) Além da Lei 16.402/2016, quais outras normas e/ou princípios são debatidos nas ações que envolvem diferentes abordagens jurídicas sobre o zoneamento?

O objetivo, neste ponto da pesquisa, é realizar uma análise qualitativa e quantitativa dos acórdãos selecionados, com ênfase nos argumentos jurídicos mobilizados durante a judicialização de controvérsias relativas ao zoneamento do Município de São Paulo. Busca-se, com isso, mapear os principais fundamentos utilizados para sustentar alegações de inconstitucionalidade, tanto pelas partes requerentes quanto pelas requeridas, identificando os dispositivos legais e princípios jurídicos que compõem essas teses. Ademais, considera-se a variabilidade dos objetos de questionamento constitucional entre os julgados, o que permite uma abordagem comparativa e objetiva, voltada à identificação de padrões argumentativos e pontos de convergência. A análise contempla, ainda, a identificação dos diferentes atores envolvidos nas ações judiciais — como associações civis, Ministério Público, entes públicos e privados — e os motivos que motivaram a proposição das demandas. Por fim, examina-se, além da Lei de Zoneamento (Lei 16.402/2016), o conjunto normativo e principiológico invocado nas decisões, de modo a ampliar a compreensão sobre os marcos jurídicos que estruturam os conflitos analisados. Tais pontos de convergência serão abordados futuramente, com as devidas explicações e fundamentações, os quais serão baseados em classificações de temas centrais que permeiam em todos os acórdãos analisados.

As subperguntas centrais, por serem fundamentais para a estruturação e direcionamento da pesquisa, têm como objetivo abordar os aspectos principais da questão investigada. Nesse sentido, têm-se:

- a) Quais são as decisões judiciais mais relevantes que tratam da constitucionalidade e legalidade da Lei 16.402/2016 e de suas revisões, e como a jurisprudência aborda a participação popular, especialmente no que tange à observância das audiências públicas no processo legislativo?;
- b) Ao analisar a jurisprudência do TJ-SP, quais são os padrões de argumentação utilizados para questionar o zoneamento urbano, e como as decisões judiciais abordam a harmonização ou a possível incompatibilidade dessa lei com o restante do arcabouço normativo urbanístico de São Paulo, considerando as implicações legais, constitucionais e os princípios fundamentais da política urbana?
- c) Como os agentes da administração pública lidam com a judicialização de projetos que envolvam o zoneamento urbano? Quais são as consequências disso a curto e médio prazo para a implementação dos mesmos?;
- d) De que maneira os agentes da administração pública e, especialmente, o poder judiciário, lidam com as barreiras e os conflitos relacionados à participação popular, considerando as disparidades sociais e territoriais no contexto urbano?

A primeira subpergunta busca identificar as principais decisões judiciais relacionadas à constitucionalidade e legalidade da LUOPS e suas revisões, assim como de outras leis ordinárias que se conectam a ela. O objetivo é compreender como o TJSP tem abordado ações que questionam a validade dessa legislação e como a jurisprudência tem tratado a participação popular, especialmente no que se refere às audiências públicas que fazem parte do processo legislativo, reconhecendo sua importância para a democratização do planejamento urbano.

A segunda subpergunta foca em entender os padrões de argumentação presentes nas ações judiciais que questionam o zoneamento urbano. O objetivo aqui é analisar como as decisões do TJSP lidam com a harmonização ou incompatibilidade entre a LUOPS e outras normas urbanísticas da cidade, além de explorar as implicações legais,

constitucionais e os princípios fundamentais que influenciam a proposição de ADIs.

A terceira subpergunta busca investigar como os agentes da administração pública lidam com a judicialização de projetos urbanos relacionados ao zoneamento. O foco está em entender a resposta dos gestores públicos quando projetos de zoneamento são questionados judicialmente e como isso afeta a execução de políticas públicas urbanas. A pesquisa também pretende analisar as consequências a curto e médio prazo dessa judicialização, especialmente no impacto sobre o cumprimento das metas de planejamento urbano e a implementação das políticas públicas.

Por fim, a quarta subpergunta investiga como os agentes da administração pública e o poder judiciário lidam com as barreiras e conflitos relacionados à participação popular, levando em consideração as disparidades sociais e territoriais presentes no contexto urbano. A pesquisa pretende explorar de que forma as desigualdades entre diferentes regiões e camadas sociais afetam a efetividade das audiências públicas e outros mecanismos de participação, além de examinar como essas disparidades são tratadas tanto pelo Judiciário quanto pelos gestores públicos no processo de formulação e implementação de políticas urbanas.

Portanto, tais subperguntas estão interligadas na análise das dinâmicas jurídicas e políticas que moldam a gestão urbana em São Paulo. Elas envolvem tanto a interpretação e aplicação das leis pelo Judiciário quanto os desafios enfrentados pela administração pública e pela sociedade civil na busca por uma gestão urbana mais justa, participativa e inclusiva. O intuito da pesquisa é fornecer uma compreensão abrangente sobre como as discrepâncias sociais e territoriais impactam a participação popular e o desenvolvimento urbano, assim como o papel do Judiciário e dos agentes públicos na mediação desses conflitos.

2.3. Escolhas metodológicas

Dessa forma, a pesquisa se organizou em torno de dois eixos principais: o levantamento e análise de acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com o intuito de compreender o modo como o Judiciário interpreta e aplica os princípios da gestão democrática e da participação social; e, paralelamente, a realização de entrevistas com agentes da administração pública municipal, visando elucidar os bastidores da formulação de projetos urbanísticos e a real inserção dos mecanismos participativos nesses processos, os quais são alvos de judicialização.

2.3.1. Análise por jurisprudência

Para fins de assegurar uma pesquisa mais afunilada e coerente de análise devidamente empírica, na coleta de acórdãos do TJ-SP mediante *pesquisa completa*³, orientado pelos seguintes critérios:

Crítérios	Conteúdo	Justificativa
Termos específicos	"zoneamento" E ("audiência pública" OU "participação popular" OU "iniciativa popular")	Formas de identificação de decisões que abordam conflitos relacionados à participação social nos processos relacionados ao zoneamento municipal.
Tipo de ação	classe "Direta de Inconstitucionalidade"	Objeto analítico para mapeamento, por meio do TJ-SP, com foco específico no tratamento dado pelo Judiciário às disputas

³ Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>

		envolvendo a legitimidade democrática constitucional e a possível ausência de participação social no devido procedimento.
Data de publicação	Maio de 2016 a novembro de 2025	O recorte temporal a partir de maio de 2016 justifica-se pelo fato de que, nesse período, entrou em vigor a Lei 16.402/2016, objeto da presente pesquisa. A delimitação garante que os acórdãos analisados estejam diretamente relacionados à aplicação, interpretação ou questionamento jurídico dessa legislação específica, bem como de suas revisões posteriores, assegurando a atualidade e a relevância do material jurisprudencial coletado. Em relação à novembro, foi-se

		utilizado devido a data em que está pesquisa foi delimitada.
Região	Município de São Paulo	A delimitação territorial para o Município de São Paulo justifica-se pelo fato de a pesquisa concentrar-se na análise da aplicação e dos efeitos jurídicos da Lei 16.402/2016, norma municipal específica.

Tabela 1

Os parâmetros de análise dos acórdãos será, predominantemente, de natureza qualitativa, pois será baseada em analisar o conteúdo das decisões, sendo utilizado elemento quantitativo para mapeamento⁴ de pontos de confluência entre os casos estudados.

Esses dados foram fundamentais para a delimitação temática da pesquisa. Ao examinar os acórdãos, identifiquei a recorrência de determinados elementos que os aproximam de certos padrões decisórios, ainda que tenha encontrado dificuldades em articulá-los entre si para além da classificação comum como ADIs. Diante disso, destaco os tópicos que me orientaram a realizar o afunilamento do recorte temático:

- a) A análise da Lei de Zoneamento não é estanque: há leis ordinárias que a complementam e, portanto, também são objeto legítimo de investigação, sem afastamento do eixo central da pesquisa;

⁴HALL, Mark A.; WRIGHT, Ronald F. Systematic Content Analysis of Judicial Opinions. **California Law Review**, v. 96, p. 63-122, 2008.

- b) Sendo uma questão urbana, os casos analisados apresentam variações, mas compartilham elementos em comum, sendo o principal deles a participação popular, com maior foco em audiências públicas, frequentemente utilizadas como critério decisório para inconstitucionalidade;
- c) A opção pela análise qualitativa e, também, quantitativa, reforça os vínculos entre os fundamentos das decisões judiciais. Para isso, apliquei métodos específicos de leitura e categorização para cada um dos acórdãos selecionados.

Em relação às classificações de cada acórdão, com o objetivo de aumentar o elo de proximidade entre os mesmos, tem-se:

Fundamentos violados	Contextualização
Ausência de participação popular	A escolha por investigar ações que discutem a ausência de participação popular fundamenta-se na centralidade desse aspecto para a legitimidade do processo legislativo urbanístico, especialmente no contexto do zoneamento municipal. A Constituição Federal, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a própria Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelecem a participação social como princípio estruturante da formulação de políticas urbanas.
Ausência de planejamento técnico	A ausência de planejamento técnico é outro fundamento recorrente nas ações que questionam a constitucionalidade da legislação de

	zoneamento, especialmente em relação à Lei 16.402/2016 e suas revisões. A elaboração de normas urbanísticas exige embasamento técnico consistente, com base em estudos de impacto, diagnósticos territoriais e parâmetros urbanísticos que orientem decisões racionais e sustentáveis. A omissão ou fragilidade desses elementos compromete a coerência do planejamento urbano e pode configurar violação aos princípios da razoabilidade, da eficiência e da função social da cidade, previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.
Violação de princípios ambientais	A violação de princípios ambientais constitui um dos fundamentos mais relevantes nas ações diretas de inconstitucionalidade envolvendo a legislação de zoneamento do Município de São Paulo. A Constituição Federal, especialmente em seu artigo 225, consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum e de interesse coletivo, impondo ao poder público o dever de protegê-lo. Além disso, o Estatuto da Cidade e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente

	estabelecem diretrizes para a compatibilização entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental. Nos casos em que o zoneamento é alterado sem a devida consideração de impactos ambientais, ou em desacordo com princípios como o da prevenção, da precaução ou da sustentabilidade, a legalidade da norma pode ser questionada.
Violação do princípio da impessoalidade	A violação do princípio da impessoalidade aparece como fundamento em ações que questionam o uso do zoneamento urbano para favorecer interesses específicos, em detrimento do interesse público. Previsto no artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da impessoalidade exige que os atos administrativos e normativos estejam orientados por critérios objetivos, isonômicos e desvinculados de favorecimentos pessoais, políticos ou econômicos. No contexto da Lei de Zoneamento do Município de São Paulo (Lei 16.402/2016) e suas revisões, a alegação de que determinadas alterações beneficiam setores ou grupos específicos sem justificativa técnica ou interesse coletivo pode

	configurar desvio de finalidade e, portanto, vício de inconstitucionalidade.
Falta de pertinência temática	A falta de pertinência temática é frequentemente apontada como vício formal nas ações diretas de inconstitucionalidade que questionam normas urbanísticas, inclusive no âmbito da Lei 16.402/2016. Esse fundamento diz respeito à desconexão entre o conteúdo da norma aprovada e o objeto da proposição legislativa ou ao uso inadequado de instrumentos legislativos para tratar de temas alheios à sua finalidade específica.
Invasão de competências	A invasão de competências é um fundamento jurídico recorrente nas ações diretas de inconstitucionalidade que questionam normas de zoneamento, especialmente quando o Município de São Paulo, ao editar ou revisar a Lei 16.402/2016, ultrapassa os limites de sua competência legislativa. A Constituição Federal estabelece um regime de competências concorrentes e privativas entre os entes federativos, cabendo aos municípios legislar sobre assuntos

	de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber. Quando normas municipais tratam de temas reservados à União ou ao Estado, ou invadem a esfera de atribuições técnicas de órgãos específicos, como ambientais ou patrimoniais, pode-se configurar a inconstitucionalidade formal por vício de competência.
--	--

Tabela 2.

Para estabelecer uma maior conexão entre os acórdãos analisados, foi desenvolvida uma abordagem alternativa, baseada no grau de participação social pré-julgamento, identificando a presença ou ausência de audiências públicas nas jurisprudências. Essa conexão foi determinada por meio da análise das datas, quando disponíveis, relacionadas às audiências públicas. A principal dificuldade metodológica enfrentada na classificação dessa variável foi a ausência da maioria dos registros formais sobre as audiências, uma vez que muitas informações não estavam acessíveis devido à retirada das mesmas dos meios de comunicação e à falta de transparência. No entanto, conforme mencionado anteriormente, ao considerar as datas e as decisões judiciais, foi possível, de forma indireta, inferir a realização, ou não, dessas audiências. Com base nesse raciocínio, a análise foi conduzida da seguinte forma:

Grau de participação social pré-julgamento	Justificativa
Formal e adequado	Situações em que o processo participativo foi conduzido de forma ampla e efetiva, com o devido

	planejamento, divulgação e envolvimento social, permitindo que a discussão fosse conhecida, compreendida e debatida de maneira significativa pela população.
Formal e inadequado	Situações em que, apesar da realização de audiências públicas e do cumprimento do planejamento institucional mínimo, identificam-se desvios que comprometem a efetividade da participação — como pouca divulgação, acesso restrito às informações ou ausência de engajamento da população —, tornando a discussão pouco conhecida, debatida e compreendida.
Baixo ou ausente	Situações em que não houve qualquer iniciativa voltada à participação popular ou, caso tenha ocorrido, não foi mencionada nos documentos analisados.

Tabela 3.

Em relação à realização, ou não, de audiências públicas, discutidas no âmbito classificatório anterior, também considerei relevante categorizar o impacto da sua ausência nas decisões judiciais proferidas no julgamento, tanto pelo relator quanto pelos demais membros do colegiado, possuindo como base:

Impacto da ausência de	Justificativa
-------------------------------	----------------------

audiências públicas no julgamento	
Influente	Ocorre quando, entre os fundamentos jurídicos analisados, a violação à participação popular é expressamente mencionada e tem peso central na decisão.
Parcialmente influente	Embora a ausência da participação popular não seja o principal fundamento invocado no julgamento, ela é abordada ao longo do processo decisório.
Não influente	A questão da participação popular não é mencionada e, mesmo que seja de forma implícita, acaba por não influenciar diretamente o resultado do julgamento.

Tabela 4.

Ambas as classificações mencionadas anteriormente são inspiradas e fundamentadas na contribuição de Sherry Arnstein, que consolidou de forma pioneira e sistemática o conceito de "*escada da participação popular*"⁵, em 1965. Em sua proposta, Arnstein elaborou uma tipologia em forma de escada composta por diferentes degraus, cada um representando um nível específico de participação cidadã nas decisões governamentais. Essa metáfora visual serve como instrumento analítico para avaliar a distribuição do poder entre a Administração Pública e os cidadãos, evidenciando desde formas simbólicas e manipuladoras de participação até níveis mais altos, nos quais o poder é efetivamente distribuído à população.

⁵Arnstein, Sherry. "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners, 1969.

A tabela realizada destaca os seguintes degraus, que servem como parâmetro para compreender a profundidade e a autenticidade da participação popular em contextos democráticos, como a seguir:

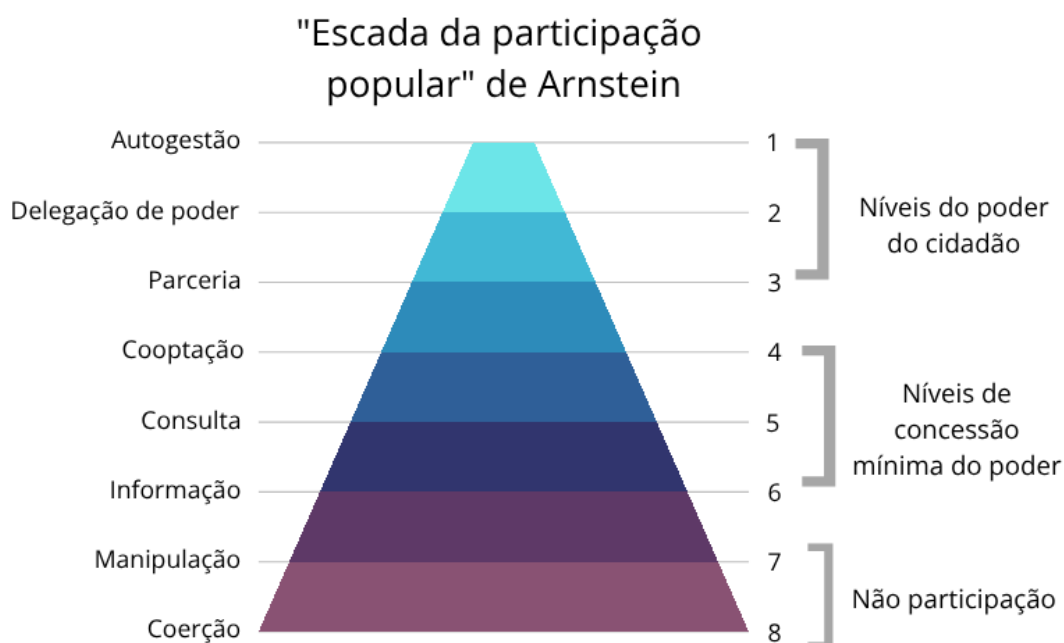


Gráfico 1.

"Degraus da escada da participação popular"	Justificativa
Coerção	Representa situações em que, frequentemente, nem as aparências são preservadas. São normalmente encontradas em regimes ditatoriais ou totalitários.
Manipulação	Situações nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, sem qualquer interesse do Estado em criar canais de

	participação.
Informação	Em que o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, mais ou menos completas dependendo dos interesses em jogo.
Consulta	O Estado permite o acesso à informação e a população é consultada, porém sem garantia de que as opiniões da população serão incorporadas. Normalmente, os argumentos técnicos são muitas vezes invocados para justificar a não incorporação das sugestões da população.
Cooptação	Refere-se à cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou dos segmentos mais ativos da população, convidados a integrar postos na administração ou a aderir a determinado "canal participativo". Na visão do autor, a institucionalização de canais e instâncias permanentes de participação pode parecer um avanço em comparação à mera consulta, no entanto, a partir do momento em que essa institucionalização ocorre sem que a instância participativa possua real poder decisório, há o risco da

	domesticação e desmobilização ainda maiores da sociedade civil. Portanto, da mesma maneira que a informação e a consulta, a cooptação não passa de um pseudo-participação.
Parceria	Correspondendo ao primeiro grau de participação autêntica, não meramente consultiva ou cooptativa. Há colaboração entre o Estado e sociedade civil organizada em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.
Delegação de poder	Onde o Estado abdica de atribuições antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. Podem ser observados, nessa categoria, elementos da democracia direta. Para o autor, a parceria e a delegação consistem em situações de cogestão entre Estado e sociedade civil.
Autogestão	A delegação de poder é, na prática, o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos da democracia representativa. Ir além disso, ou seja, implementar políticas e intervenções de modo

	autogestionário, sem a presença de uma instância de poder pairando acima da sociedade, pressupõe, a rigor, um macrocontexto social diferente: uma sociedade basicamente autônoma.
--	---

Tabela 5.

2.3.2. Análise por entrevistas

Além disso, visando um maior aprofundamento metodológico, incorporei à pesquisa o modelo de entrevistas com agentes administrativos que desempenham funções relevantes no planejamento urbano, a partir de um roteiro base⁶. O objetivo, neste ponto, é compreender como esses entes atuam na formulação e modulação de projetos e leis, com especial atenção às estratégias voltadas à ampliação da participação popular e aos mecanismos utilizados para esse fim. Nesse sentido, pretendo realizar entrevistas com representantes da empresa pública SP Urbanismo e, sobretudo, da SMUL. Ainda que a primeira não figure diretamente nos processos relacionados ao pedido de declaração de inconstitucionalidade da nova revisão da LUOPS, sua atuação pode oferecer contribuições relevantes para o entendimento mais amplo da questão proposta nesta pesquisa: de que forma a ausência de participação social pode levar à judicialização de políticas urbanas, especialmente no caso do zoneamento, comprometendo sua legitimidade e coerência democrática.

Essa opção metodológica de pesquisa me permitiu o esclarecimento das seguintes questões encontradas na análise dos acórdãos:

- a) Como são modelados projetos urbanísticos em geral, com a intenção de reduzir a judicialização futura, que, além de acarretarem

⁶Em anexo, disponibilizo o link para o roteiro: <https://docs.google.com/document/d/1rCFHlxryDcDN1Dar2rRPeD5fCsbe-VI25NOAWWqJaVY/edit?tab=t.0>. Ele estará presente, também, no "Anexo B", no final da pesquisa.

processos longos e onerosos, comprometem a implementação das medidas propostas, sobretudo em áreas mais vulneráveis;

- b) A participação popular, mais especificamente as audiências públicas, ainda é marcada por diversas barreiras, frequentemente caracterizadas por uma participação restrita e desproporcional, ausência de clareza e consenso político, uso de linguagem excessivamente técnica, entre outros obstáculos que limitam sua efetividade.

2.4. Composição da amostra

Baseando-se nas duas abordagens metodológicas adotadas para a realização do projeto de pesquisa, obtiveram-se, como resultado: (i) 12 acórdãos⁷ pertinentes ao recorte temático, sendo descartados 192 acórdãos⁸ por não se adequarem aos critérios de análise estabelecidos na Tabela 1, em anexo; (ii) a realização de uma entrevista com o chefe de gabinete da SP Urbanismo, Daniel Wasem, cuja contribuição permitiu um aprofundamento na análise empírica dos dados, especialmente no que diz respeito ao papel do administrador público nas experiências com audiências públicas e no contato direto com a população durante a elaboração de projetos urbanísticos. A entrevista também evidenciou a relação desses projetos com a judicialização e destacou os desafios que precisam ser superados para sua efetiva implementação.

3. Fundamentação teórica

3.1. Legislação urbanística: evolução normativa e panorama histórico

O termo “participação popular” sempre foi utilizado no Brasil de forma um tanto distante da realidade do país, especialmente no contexto do direito urbanístico, no qual a sua implementação se revela muitas vezes como um ideal distante. É a partir desse descolamento entre as matrizes

⁷ Em anexo, disponibilizo o link para os acórdãos pertinentes e, principalmente, com a análise qualitativa de cada um: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1EcOj1LzXcSzYBndJ01dhl4HLbrObrzIHb39xXpJmrQE/edit?gid=1494935220#gid=1494935220>

⁸ Em anexo, disponibilizo o link para os acórdãos descartados: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1O2ilQW1nhPRd5GAVF75xW6RqLPAIxmHg5CYva8hIrU/edit?gid=1980709030#gid=1980709030>

que fundamentam o planejamento e a legislação brasileira respinga na realidade do espaço urbano. Ao examinar as considerações históricas, percebe-se que a correlação entre a participação popular e a gestão democrática da cidade foi marcada por intensas disputas políticas e, sobretudo, pela pressão social para que esse modelo de gestão se concretizasse. A participação, muitas vezes limitada ou superficial, reflete a dificuldade em traduzir teorias e princípios em práticas que efetivamente envolvem a população nas decisões sobre o espaço urbano, tornando o processo de inclusão social no planejamento urbano um desafio contínuo, podendo ser sintetizado por Ermínia Maricato:

“Partimos do pressuposto de que o plano urbano deve ser a expressão democrática da sociedade, se este pretende combater a desigualdade. Muito papel foi gasto em torno do conceito de planejamento participativo, sem que a essa produção abundante correspondesse uma prática efetiva de participação social. Evitando encher mais folhas de papel com um tema que parece óbvio, digamos que sem a participação social a implementação do plano se torna inviável e, ele mesmo, inaceitável ao tomar os moradores como objeto e não como sujeitos. O processo de formulação participativa de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isto porque ele pode criar uma esfera ampla de debate e legitimar os participantes com seus pontos de vista diferentes e conflitantes. A constituição e consolidação dessa esfera de participação política é que poderá auxiliar na implementação de um sistema de planejamento e nas orientações ao plano. Nada disso, entretanto, pode ser garantido pela formulação técnica ou legislativa, por mais correta que seja. Se chamarmos essa esfera de participação, de Conselho (da Cidade, do Plano Diretor, de Planejamento etc.), veremos que a proposta já faz parte de muitas das Leis Orgânicas Municipais ou Planos Diretores Municipais. Pesquisa coordenada pelo professor Luiz César de Queiroz Ribeiro mostra o avanço legal das Leis Orgânicas e Planos Diretores Municipais, após a Constituição de 1988. Na gestão das cidades, entretanto, esse avanço não foi efetivado. Porém, se usada pode garantir a existência dessa esfera de participação democrática, sem ela, por outro lado, o plano não terá características enunciadas acima e muito menos terá assegurada sua implementação contrariando interesses tradicionais⁹”.

⁹MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*. In: ARANTES, Otília; VAÏNER, Carlos; MARICATO, Ermínia (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 180-181

É de extrema importância voltar-se a uma análise mais focada na própria formação do espaço urbano da metrópole paulistana, uma vez que esta foi marcada por especificidades e singularidades em relação ao desenvolvimento perante aos outros processos de desenvolvimento urbano do escopo brasileiro como um todo. Segundo Raquel Rolnik¹⁰, São Paulo apresenta um percurso histórico singular em comparação com outras cidades brasileiras, tanto sob o aspecto da formação territorial quanto no plano jurídico-urbanístico. Essa singularidade não reside apenas na escala demográfica ou econômica da metrópole, mas na forma como o território foi apropriado, regulado e instrumentalizado politicamente ao longo do tempo.

Ao adentrar no campo histórico, diferentemente de cidades como Salvador e Rio de Janeiro, as quais nasceram como centros administrativos estratégicos do período colonial e imperial, São Paulo teve origem modesta, inicialmente desvinculada do eixo central do poder colonial. Enquanto as citadas anteriormente desempenhavam funções político-administrativas diretas (capital do Estado do Brasil e, posteriormente, capital do Império e da República), São Paulo desenvolveu-se de forma relativamente periférica nos séculos XVI e XVII.

Entretanto, a inflexão ocorre com o ciclo do café no século XIX. Ao contrário de outras capitais nordestinas que sofreram declínio econômico com a perda da centralidade do açúcar, São Paulo converteu-se em epicentro da economia exportadora cafeeira, articulando capital agrário, infraestrutura ferroviária e, posteriormente, industrialização. Esse processo permitiu a formação de uma elite econômica local extremamente poderosa, capaz de influenciar decisivamente os rumos do Estado e da urbanização. Essa trajetória fez com que o crescimento urbano paulistano fosse impulsionado diretamente por interesses econômicos privados, e não prioritariamente por projetos administrativos estatais, como ocorreu no Rio de Janeiro ou em Brasília — esta última concebida como uma cidade planejada.

¹⁰ ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

Outra diferença crucial apontada pela pesquisadora está calcada no crescimento acelerado e na urbanização sem planejamento estruturado, residindo na velocidade e na intensidade do crescimento demográfico. São Paulo experimentou, no final do século XIX e ao longo do século XX, uma explosão populacional vinculada à imigração europeia, à industrialização e ao êxodo rural. Essa expansão ocorreu em ritmo muito superior ao da capacidade estatal de planejamento.

Enquanto algumas capitais brasileiras passaram por reformas urbanas pontuais de forte inspiração higienista — como as intervenções no Rio de Janeiro no início do século XX — São Paulo expandiu-se horizontalmente por meio de loteamentos privados, muitas vezes desprovidos de infraestrutura adequada. A produção do espaço urbano foi amplamente conduzida pelo mercado imobiliário, consolidando uma lógica de autoconstrução e informalidade nas periferias.

Assim, diferentemente de cidades planejadas ou profundamente reformadas por projetos estatais centralizados, São Paulo estruturou-se sob uma dinâmica de urbanização predominantemente privada, fragmentada e desigual. Esse padrão contribuiu para a consolidação precoce da segregação socioespacial como traço estrutural da metrópole.

Além disso, também se diferencia pela precocidade e complexidade de seu aparato regulatório urbanístico. A cidade desenvolveu legislação de zoneamento detalhada ainda na primeira metade do século XX, consolidando uma cultura jurídica fortemente orientada ao controle do uso do solo. Contudo, esse rigor normativo conviveu — e ainda convive — com a ampla produção informal da cidade. Tal coexistência caracteriza o fenômeno

da "institucionalização fraturada"¹¹, no qual a cidade formal, altamente regulamentada, não corresponde à realidade vivida por parcela significativa da população. A diferença histórica reside justamente nesse contraste: não se trata de falta de norma, mas de uma norma cuja aplicação seletiva e cuja distância da realidade social produzem exclusão estruturada. Tal ponto será abordado futuramente, com maior embasamento, ao se tratar da própria implementação precoce da LUOPS e suas adversidades em comparação às outras cidades brasileiras e como isso se encaixa no escopo no qual a judicialização se faz mais presente no território.

Outra particularidade paulistana é a centralidade que o direito urbanístico assume nas disputas sociais e econômicas. Em razão do elevado valor fundiário e da intensa pressão do mercado imobiliário, a legislação de uso e ocupação do solo torna-se instrumento decisivo de poder. Essa condição gera um grau de judicialização superior ao observado em muitas outras cidades brasileiras. A lei urbanística, especialmente a LUOPS, opera como mecanismo direto de redistribuição (ou concentração) de potencial construtivo e, conseqüentemente, de riqueza. O território, em São Paulo, converte-se em arena jurídica permanente, como dito anteriormente. Embora outras metrópoles brasileiras também enfrentam desafios similares, em São Paulo a escala do fenômeno é ampliada: a combinação entre densidade populacional, centralidade econômica nacional e mercado imobiliário altamente estruturado intensifica as tensões entre planejamento, função social da propriedade e interesses privados.

Partindo, agora, para uma análise macro da legislação urbanística no Brasil, em 1987-88 que ocorreu, em meio a um espaço de embate entre

¹¹ O conceito de "institucionalização fraturada", fundamentado a partir de críticas sociológicas como as de Ermínia Maricato, descreve a coexistência paradoxal entre um abundante e rigoroso aparato regulatório (como códigos detalhados e leis de zoneamento) e a radical flexibilidade da "cidade ilegal". Nesse cenário, a aparente ineficácia da lei em alcançar a população que vive na informalidade não é uma falha, mas sim uma característica funcional que serve como instrumento para o exercício arbitrário do poder. Como consequência dessa fratura, mecanismos de ordenamento como o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento assumem o papel de um "plano-mito" ou "plano-discurso", encobrendo os verdadeiros motores dos investimentos urbanos e negligenciando as carências da maioria da população.

forças políticas distintas, evidenciando a luta e a conquista progressiva do movimento social por demandas urbanísticas. Em meio a tal cenário, consolidou-se o capítulo "Da política urbana" da Constituição Federal de 1988, conforme composta pelo artigo 182:

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

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

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

Entretanto, tais dispositivos constitucionais somente foram efetivamente regulamentados em 2001, com a promulgação da Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade), a qual confere concretude ao princípio da função social da propriedade urbana, cuja competência foi delegada aos municípios, como previsto no próprio artigo 182 da CF/88. De acordo com Sundfeld, esse conceito surge como um "antídoto contra o isolamento estatal no campo do urbanismo"¹², fortalecendo as lutas históricas para superar a ideia de democracia limitada à representação política e abrindo caminho para mecanismos de participação direta.

Entretanto, mesmo que regulamentados em 2001, é possível apontar que, o Plano Diretor Estratégico (PDE), embora obrigatório, frequentemente se transforma em um "plano-discurso" ou "plano-mito", cumprindo um papel ideológico que ajuda a encobrir o motor real dos investimentos urbanos e ignorando as carências da maioria da população, sendo um desafio realmente a concretização da participação direta. A crítica sociológica aponta que esse abundante aparato regulatório - leis de zoneamento e códigos detalhados - convive com a radical flexibilidade da

¹²SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 58.

cidade ilegal, resultando em uma institucionalização fraturada¹³. Essa legislação, apesar de rigorosa, desconsidera a ilegalidade em que vive grande parte da população e sua aparente ineficácia, na verdade, é funcional, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder.

É nesse contexto que se insere a natureza da atividade urbanística, a qual necessita, fundamentalmente, da existência de mecanismos para uma gestão democrática da cidade, como a existência de audiências e consultas públicas perante a aprovação de leis, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Todo esse aparato é uma forma de minimizar a existência de conflitos no espaço urbano, uma vez que possui caráter de intervenção pública, mas que também é feita mediante atividade de particulares. Para tanto, o artigo 43º Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), da Cidade prevê:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...]
(BRASIL, 2001)

Dessa forma, os municípios são responsáveis, principalmente, pela elaboração e implementação do PDE, instrumento básico e referencial para a gestão da política de desenvolvimento urbano. Neste âmbito, surge uma hierarquia normativa¹⁴, com outras leis urbanas complementares tendo o

¹³ MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. v. 1.

¹⁴Embora o Estatuto da Cidade não utilize expressamente o termo “hierarquia normativa”, infere-se, seja pelo seu próprio artigo 40, seja pela doutrina ou pela jurisprudência (como o Recurso Extraordinário 607.940/DF), que o Plano Diretor é considerado o instrumento base, normativo e orientador de toda política urbana municipal. Essa pesquisa foi elaborada anteriormente por Pedro Furtuoso, sendo o link da monografia dele: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2023/03/MonografiaSBDP.PedroFurtuoso.pdf>

objetivo de detalhar o PDE vigente. É nesse contexto que se insere a LUOPS, a qual “preconiza uma estrutura mais orgânica para as cidades, mediante a aplicação de instrumentos legais de controle do uso e da ocupação do solo — com o que se procura obter uma desejável e adequada densidade populacional e das edificações nos aglomerados urbanos”¹⁵. Tal malha legal está vinculada ao que se compreende pelo conceito de *urbanismo*, o qual estabelece e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade e de estética para a cidade — objetivando a ocupação do solo, a organização da circulação e a legislação presente¹⁶.

É nesse íterim que se insere a natureza da atividade urbanística, a qual necessita, fundamentalmente, da existência de mecanismos para uma gestão democrática da cidade, como a existência de audiências e consultas públicas perante a aprovação de leis, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Visto isso, o presente trabalho se dedica a investigar como a LUOPS e seus desdobramentos que a compõem direta ou indiretamente, foi questionada judicialmente em casos de possível ausência de audiências públicas e, na contemporaneidade, como ela está em sua revisão, a Lei 18.081/2024, focando no controle de legalidade em relação ao atual PDE do Município de São Paulo, bem como sua constitucionalidade em relação aos princípios consagrados na CF/88 e no Estatuto da Cidade. O estudo também busca compreender quem são os agentes que levam o questionamento do processo legislativo ao judiciário e analisar de que forma a justiça acolhe essas demandas e se posiciona em relação à legislação, sempre com o foco na realidade do Município de São Paulo.

Dessa forma, há de se apontar que, para fins de maior entendimento do objeto em foco dessa pesquisa, como que tais panoramas históricos construíram e ainda permeiam nas leis ordinárias, principal finalidade que vai além do próprio Estatuto da Cidade e o PDE, de forma a englobar, com

¹⁵José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro*, 5ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2010, 470 páginas, pp. 235-236.

¹⁶LE CORBUSIER. *Carta de Atenas*. [S. l.]: CIAM, 1933. Disponível em: <https://www.apha.pt/wp-content/uploads/boletim1/CartadeAtenas1933.pdf>. Acesso em: 27 maio 2025.

maior profundidade, aquelas que se relacionam intrinsecamente ao poder municipal de São Paulo.

3.1.2. Lei de Zoneamento no ordenamento territorial

A LUOPS, ou Lei de Zoneamento, configura-se como o principal instrumento jurídico de detalhamento da política urbana municipal. Sua função precípua é disciplinar e ordenar o território urbano com base na função social da cidade e da propriedade, conforme estabelecem o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Trata-se, portanto, de uma norma estruturante para a organização do espaço urbano, indispensável à efetivação do planejamento territorial orientado por critérios de justiça socioespacial, sustentabilidade ambiental e eficiência na distribuição de usos e funções.

Na perspectiva de José Afonso da Silva, a Lei de Zoneamento transcende o caráter meramente técnico-administrativo. Trata-se da concretização jurídica do direito urbanístico como ramo autônomo e dotado de forte conteúdo normativo e social. O zoneamento não é apenas uma técnica de divisão espacial do solo urbano; é o mecanismo por meio do qual o Município, no exercício de sua competência legislativa plena, dá efetividade às diretrizes fixadas no PDE, assegurando a implementação do ordenamento territorial sob a ótica do interesse coletivo. Nesse contexto, os direitos individuais decorrentes da propriedade — como o direito de construir (*ius aedificandi*) e o direito de usar (*ius utendi*) — são submetidos a limites que decorrem do princípio da função social da propriedade. A propriedade urbana cumpre sua função social somente quando utilizada de forma compatível com o planejamento urbano estabelecido na legislação de uso e ocupação do solo, visando garantir salubridade, segurança, mobilidade, equilíbrio ambiental e desenvolvimento sustentável.

Juridicamente, a LUOPS assume a natureza de ato normativo geral e abstrato, expressão legítima do poder de polícia administrativa do Município. Ela estabelece os parâmetros técnicos que regem o uso do solo urbano, através da divisão da cidade em zonas territorialmente delimitadas e da

imposição de regras específicas para cada uma delas. A legislação define, para cada zona, os índices urbanísticos permitidos, tais como o coeficiente de aproveitamento, a taxa de ocupação, os limites de altura das edificações, os recuos obrigatórios e as exigências relacionadas à permeabilidade do solo. Além disso, indica as atividades econômicas, institucionais ou residenciais que podem ser exercidas em cada zona, bem como aquelas que são toleradas e proibidas, de modo a prevenir conflitos de uso e assegurar a convivência harmônica entre diferentes funções urbanas.

A finalidade essencial desse conjunto de limitações administrativas é prevenir as chamadas externalidades negativas, isto é, os impactos adversos gerados pela instalação ou pela atividade de determinados empreendimentos que, se mal posicionados, podem comprometer a qualidade de vida urbana. Um exemplo clássico desse tipo de conflito é a instalação de atividades industriais potencialmente poluentes em áreas destinadas predominantemente à moradia, o que afeta diretamente a saúde e o bem-estar da população local. Nesse sentido, a LUOPS é concebida como um instrumento de equilíbrio e racionalidade, voltado a assegurar uma organização territorial que respeite os princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade, promovendo a equidade no acesso ao solo urbano e à infraestrutura pública.

Cumprir destacar que a LUOPS é também o elo normativo entre o PDE e a prática cotidiana da produção urbana. Enquanto o último define, de forma ampla e estratégica, os objetivos e diretrizes para o desenvolvimento urbano de longo prazo, o primeiro é responsável por converter essas diretrizes em regras operacionais concretas, vinculantes e fiscalizadas. É ela que transforma as ideias de cidade contidas no PDE em deveres específicos impostos aos proprietários e agentes urbanos, orientando e condicionando as transformações no tecido urbano. Assim, constitui-se em verdadeira codificação da forma urbana, exercendo papel fundamental no controle do uso do solo, na indução de dinâmicas territoriais desejadas e na contenção de processos indesejados de expansão, adensamento ou degradação ambiental.

Por sua função técnica, jurídica e política, a LUOPS ocupa lugar central na política urbana, sendo também o principal ponto de articulação entre o ordenamento jurídico e os conflitos que emergem no espaço urbano. Esses conflitos, como demonstrado ao longo desta monografia, muitas vezes se traduzem em disputas judiciais sobre a validade e os efeitos das normas urbanísticas, especialmente quando relacionadas à realização ou à insuficiência de processos participativos como as audiências públicas e, principalmente, à carência de planejamento técnico adequado. Nesse contexto, a LUOPS figura como o objeto central de controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cujo papel se revela determinante na regulação do ordenamento territorial à luz dos princípios democráticos e urbanísticos consagrados na Constituição do Estado e na legislação federal.

Além disso, é válido ressaltar que, enquanto em muitas cidades brasileiras o zoneamento surgiu tardiamente, — frequentemente como exigência posterior à Constituição de 1988 ou como mera adequação formal ao Estatuto da Cidade —, em São Paulo o zoneamento foi incorporado ainda na primeira metade do século XX como instrumento central de organização territorial. Isso baseou-se no quesito que, desde muito antes em comparação às outras cidades, a lei passou a definir: (i) separação rígida de usos; (ii) índices construtivos; (iii) padrões de adensamento; (iv) hierarquias viárias e (v) parâmetros técnicos detalhados. Essa antecipação histórica consolidou uma cultura jurídica urbanística própria, em que o zoneamento deixou de ser acessório e passou a ser elemento estruturante da política urbana. O zoneamento não foi apenas mecanismo técnico de ordenação, mas instrumento ativo de produção da desigualdade espacial.

Enquanto em outras cidades o zoneamento surgiu para organizar um crescimento já consolidado, em São Paulo ele foi utilizado para: (i) preservar áreas valorizadas para as elites; (ii) restringir o adensamento em bairros nobres; (iii) deslocar usos indesejados para periferias e (iv) cristalizar padrões socioeconômicos no território. A LUOPS, aqui, não

regulou apenas o espaço urbano, mas também contribuiu para produzi-lo socialmente.

É dessa forma que, pelo alto grau de detalhamento normativo e pelo impacto econômico direto, São Paulo passou a apresentar intensa judicialização das normas urbanísticas. A LUOPS deixou de ser apenas ato administrativo e tornou-se instrumento jurídico central na disputa pelo direito de construir (*ius aedificandi*). Isso confere ao caso paulistano uma densidade jurídico-constitucional superior à verificada em muitas outras cidades brasileiras. Em suma, enquanto em outras cidades brasileiras o zoneamento foi ferramenta administrativa, em São Paulo ele se tornou mecanismo político, econômico e jurídico estruturante da própria forma urbana — o que explica sua centralidade na análise histórica desenvolvida (ROLNIK, 1977).

3.2. Participação popular na gestão do espaço urbano

No Brasil, por um longo período, as práticas de ocupação do espaço urbano ignoraram a participação popular, refletindo uma histórica centralização do poder e da decisão sobre o território. Isso se evidencia ao longo da nossa história, desde a ocupação inicial das terras brasileiras, em que a relação com o solo urbano sempre esteve voltada para interesses econômicos e militares, sem considerar as necessidades ou os desejos da população local. No século XVI, por exemplo, a exploração do solo foi conduzida com o objetivo de defender as colônias e extrair recursos naturais, como o pau-brasil e, mais tarde, o extrativismo vegetal e a mineração de ouro no século XVII. No século XVIII, o cultivo do café também seguiu uma lógica de exploração econômica, sem envolver as comunidades na definição do uso do solo. Em todos esses momentos, o Poder Público sempre esteve desprovido de um planejamento urbano estruturado, centralizando o controle sobre as arrecadações e a administração do território, o que inviabiliza qualquer possibilidade de participação efetiva da população nas decisões sobre o uso e a transformação do espaço urbano.

Neste contexto, a participação popular no urbanismo, como entendemos hoje, foi uma ideia pouco presente. Contudo, nas décadas seguintes, especialmente nos anos 1960, com o surgimento do "Advocacy Planning"¹⁷, pode-se considerar que houve os primeiros movimentos de inclusão da população nos processos urbanos. Essa abordagem propôs uma forma de urbanismo mais democrático, onde os interesses das comunidades começaram a ser ouvidos, ainda que de forma incipiente e muitas vezes limitada pela estrutura tecnocrática vigente.

Contudo, foi apenas na década de 1980 que realmente abriu um novo caminho para a participação popular, com a promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu princípios democráticos mais robustos, incluindo a garantia de participação social nas decisões políticas. A Constituição de 1988 representou uma ruptura importante, criando um novo cenário jurídico que favoreceu o fortalecimento da democracia e da cidadania. No entanto, a plena implementação de um modelo de participação popular na gestão do espaço urbano só se consolidou com o Estatuto da Cidade, de 2001, que, ao estabelecer diretrizes para o planejamento urbano, deu mais poder aos cidadãos na definição dos rumos de suas cidades. Embora a participação popular ainda fosse limitada e muitas vezes não garantida de forma legal nos processos de elaboração dos planos diretores, foi um marco fundamental no fortalecimento da ideia de que a gestão do espaço urbano não deveria ser prerrogativa exclusiva do Poder Público ou dos técnicos, mas sim um processo compartilhado com as comunidades, permitindo-lhes influenciar as decisões que afetam diretamente suas vidas e seus territórios.

3.2.1. Condições e formas de participação

Existem diversas formas de caracterizar a participação popular em uma sociedade democrática, sendo possível identificar em Souza¹⁸ um dos pioneiros dessa discussão. Para ele, o processo de participação deve ser entendido como um processo ampliado, que envolve a inclusão de diversos

¹⁷OLIVEIRA, Celso de; LOPES, Dulce; COLENCI, Pedro; SOUSA, Isabel. *Democracia participativa no direito urbanístico*. 1. ed. São Carlos: EdUFSCar, 2021, p. 11.

¹⁸Souza, M. J. L. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

atores sociais em diferentes tipos de tomada de decisão. Esse processo não ocorre de maneira isolada, mas é influenciado por uma série de fatores políticos, sociais e até relações internacionais. Em sua visão, é inconcebível que a elaboração de planos urbanísticos seja realizada exclusivamente na esfera técnica, desvinculada da dimensão política mais ampla da gestão urbana. Caso a sociedade civil não participe, de forma direta ou indireta, da criação de políticas públicas desde sua concepção, as distorções nos processos decisórios tornam-se inevitáveis, com a possibilidade de prevalecerem interesses individuais em detrimento do bem-estar coletivo da comunidade local. Dessa forma, o ponto central é que a participação deve ser voluntária e ocorrer em conjunto com os conhecimentos técnicos e empíricos, garantindo que as políticas urbanas reflitam de fato as necessidades e desejos da população.

Dentro desse debate, considero válido retornar à teoria da “escada da participação popular” proposta por Arnstein, a qual foi de grande inspiração para a análise metodológica desta pesquisa. É possível inferir que, a partir destas categorias, uma afinidade com as ideias de Santos¹⁹, o qual também considera o direito como um instrumento fundamental no processo de tomada de decisões, não sendo apenas um mecanismo burocrático. Ambos apontam que, para a efetiva participação popular, é necessário que a soberania dos cidadãos seja exercida de forma direta, com a delegação de poder para que a população tenha influência efetiva nas políticas que afetam o cotidiano. Assim, é aqui onde está o elo de que a participação precisa ser voluntária, em atuação conjunta com os conhecimentos técnicos e empíricos em conjunto com a população.

Nesse contexto, o exercício da participação popular e a efetivação de direitos urbanos são garantidos por instrumentos legais, com destaque para o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Este estatuto estabelece condições fundamentais para a participação democrática no planejamento urbano, entre elas; (i) debates, audiências públicas e consultas públicas

¹⁹Santos, B. S (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

(Art. 43, III); (ii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, realizadas nos níveis nacional, estadual e municipal (Art. 43, III); (iii) iniciativa popular para a criação de projetos de lei e desenvolvimento de planos urbanos (Art. 43, IV).

Além disso, o Estatuto da Cidade também exige que os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantam a promoção de audiências públicas e debates envolvendo a participação de diversas associações representativas da sociedade civil, garantindo que as decisões sejam tomadas de forma inclusiva (Art. 40, §4º). A transparência é outro princípio fundamental, pois exige que os documentos e informações produzidos durante o processo de planejamento urbano sejam acessíveis a toda a população.

Esses dispositivos legais, ao garantir a participação popular, conferem ao direito à cidade um status de direito fundamental, reconhecendo a cidade como um bem coletivo, que deve ser gerido de forma democrática e acessível a todos. Assim, a implementação desses direitos torna-se a chave da política urbana brasileira. No entanto, é importante destacar que, embora a previsão formal desses direitos seja um avanço significativo, especialmente no nível constitucional, sua efetivação real ainda enfrenta desafios. A judicialização das questões urbanísticas e os embates relacionados a ações de inconstitucionalidade, como a análise das leis municipais que não cumprem integralmente o Estatuto da Cidade, demonstram que a mera previsão legal não é suficiente. A verdadeira participação popular só será efetiva quando esses direitos forem praticados na realidade, garantindo a voz ativa da população na gestão do espaço urbano e na construção de cidades mais justas e inclusivas.

3.2.2. Papel das audiências públicas

A audiência pública, no contexto das políticas urbanas, configura-se como instrumento essencial de concretização da democracia participativa, assumindo papel normativo, procedimental e substancial no processo de produção normativa das cidades. À luz da concepção de democracia radical (SANTOS, 2002) que defende a necessidade de aprofundar os mecanismos

de participação popular para além dos canais tradicionais da representação política, as audiências públicas passam a ser compreendidas como espaços de deliberação coletiva, onde se exercita a cidadania ativa e se disputa a própria racionalidade do planejamento urbano.

Do ponto de vista jurídico, a exigência das audiências públicas encontra fundamento explícito no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Tal diretriz é concretizada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), especialmente nos artigos 2º, 4º, 39 e 40, que vinculam a validade dos principais instrumentos da política urbana à observância dos princípios da gestão democrática, entre os quais se inclui, de forma expressa, a realização de audiências públicas, consultas e debates com a população.

No campo do Direito Urbanístico, as audiências públicas tornam-se, portanto, etapa obrigatória em diferentes fases do processo legislativo e administrativo, especialmente em situações que envolvem: a elaboração e revisão do PDE; alterações na LUOPS; aprovação de operações urbanas consorciadas; modificações no zoneamento; regularização fundiária de interesse social; intervenções em áreas de proteção ambiental ou cultural; além da implementação de grandes empreendimentos públicos ou privados com significativo impacto territorial. A ausência ou deficiência dessas instâncias participativas implica vício de legalidade e pode ensejar o reconhecimento de inconstitucionalidade formal por violação aos princípios da legalidade, da publicidade e, sobretudo, da função social da cidade, conforme jurisprudência consolidada no TJSP.

Contudo, o papel das audiências públicas ultrapassa a função formal de validar juridicamente os processos legislativos. Conforme já destacado, trata-se de um mecanismo com densidade democrática substancial, capaz de operar como arena de embate entre diferentes racionalidades — técnica, política, econômica e social — que disputam a organização do território. A

efetividade desse espaço está diretamente vinculada à sua capacidade de gerar transparência, pluralidade e correlação entre a norma jurídica proposta e os interesses da coletividade. Assim, a audiência pública permite que a sociedade civil organizada, movimentos populares e cidadãos em geral participem da formulação das regras que disciplinam o uso da terra urbana, questionem as premissas técnicas dos projetos e promovam a publicização de demandas que, muitas vezes, são invisibilizadas pelos filtros institucionais.

No diagnóstico elaborado por Souza²⁰, esse instrumento assume função ainda mais relevante frente à complexidade do desafio metropolitano, marcado pela intensificação das desigualdades socioespaciais, pela segregação urbana e pela histórica exclusão das populações periféricas dos processos decisórios. Nesse contexto, as audiências públicas representam oportunidade concreta — ainda que limitada — de enfrentamento dessas assimetrias, oferecendo às comunidades subalternizadas um canal legítimo de expressão e contestação frente aos empreendimentos e legislações que, ao serem produzidos sem consulta pública efetiva, frequentemente reproduzem lógicas excludentes e aprofundam os desequilíbrios no acesso ao solo urbano, à moradia e à infraestrutura.

O controle exercido pelo Poder Judiciário sobre a qualidade dessas audiências tem se consolidado como elemento central na mediação dos conflitos urbanísticos. A jurisprudência do TJSP, em especial do Órgão Especial, tem reiterado que a realização de audiências públicas é condição de validade das normas que impactam o ordenamento territorial. A Corte afasta a ideia de que sua função seja meramente ritualística, enfatizando a necessidade de participação qualificada, com base em planejamento técnico consistente e em diálogo efetivo com os segmentos da sociedade civil diretamente afetados pelas propostas legislativas.

²⁰ Souza, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

Dessa forma, no campo do Direito Urbanístico, a audiência pública não apenas integra o procedimento legislativo como um requisito formal, mas também opera como espaço essencial de legitimação democrática das políticas públicas urbanas. Ao permitir que os cidadãos deliberem sobre as formas de uso e ocupação do território, ela reforça os princípios da função social da cidade e da propriedade, condicionando o exercício do poder estatal à escuta, ao diálogo e à corresponsabilidade na construção do espaço urbano. Trata-se, em última instância, de um instrumento jurídico e político imprescindível à realização de uma cidade mais justa, plural e inclusiva.

4. Análise empírica

4.1. Atuação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

4.1.1. Acórdãos escolhidos

Nº do acórdão	Data de julgamento
2025.0000930091	03/09/2025
2025.0000645534	25/06/2025
2025.0000595251	11/06/2025
2025.0000136040	12/02/2025
2024.0000725313	07/08/2024
2024.0000279974	03/04/2024
2022.0000800415	28/09/2022
2022.0000171123	09/03/2022
2021.0000437807	02/06/2021
2021.0000390881	19/05/2021

2019.0000454001	05/06/2019
2019.0000231975	27/03/2019

4.1.2. Panorama qualitativo dos acórdãos analisados

4.1.2.1. Influência da participação popular em julgamentos com improcedência de ADIs

Os julgados analisados as ADIs apreciadas pelo TJSP entre os anos de 2019 e 2025, pois, como expresso no capítulo da metodologia, não houve outras discussões a partir de 2016, quando a LUOPS entrou em vigência, sem que exista uma sequência numérica ou cronológica padronizada entre os acórdãos. Essa ausência de linearidade evidencia a autonomia temática e temporal de cada demanda constitucional, todas voltadas a questionar normas de natureza urbanística editadas no âmbito do Município de São Paulo. A nota comum entre os acórdãos aqui destacados e analisados de forma qualitativa, é a improcedência das ações com fundamento na regularidade formal e material do processo legislativo, em especial pela demonstração de efetiva participação popular e respaldo técnico nas decisões normativas.

No acórdão nº 2025.0000595251, o objeto da controvérsia residia na constitucionalidade do artigo 17 da Lei Municipal nº 18.175/2024²¹, que tratava da regularização de edificações existentes dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. A impugnação apresentada pelo Ministério Público alegava que a norma favorecia um único empreendimento (o Edifício St. Barths), contrariando os princípios da impessoalidade, do planejamento técnico e da participação popular. Contudo, o Tribunal considerou que a norma impugnada não alterava diretrizes estruturantes de uso e ocupação do solo, limitando-se a regularizar situações já

²¹A Lei Municipal nº 18.175, de 25 de julho de 2024, de São Paulo, é uma legislação que introduz modificações na Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL). Se insere no contexto do zoneamento pois regulamenta a regularização de edificações, o que configura o artigo 17 em questão.

consolidadas, o que relativiza a exigência de ampla participação comunitária. Nesse contexto, entendeu-se como suficiente a realização de quatro audiências públicas durante o processo legislativo, ainda que apenas uma delas tenha abordado diretamente o conteúdo do artigo questionado. Nesta parte, é importante observar que essa audiência específica ocorreu com prazo exíguo, isto é, um dia útil após a apresentação da emenda e um dia antes da votação, o que foi duramente criticado, mas não considerado, neste caso, como suficiente para macular o processo legislativo. A ação foi, por isso, julgada improcedente pelo Tribunal, com reconhecimento da validade formal da norma diante da especificidade da matéria tratada e da ausência de impacto significativo para o conjunto da população.

Em outro importante precedente, o acórdão nº 2024.0000279974 tratava da alteração do zoneamento de quadras fiscais no bairro do Jardim Morumbi, convertidas de Zona Estritamente Residencial (ZER) para Zona Mista (ZM), conforme previsto no Mapa 1 da Lei Municipal nº 16.402/2016²². A Procuradoria-Geral de Justiça argumentava que tal alteração carecia de estudos técnicos prévios, da participação de entidades representativas e de audiências públicas suficientes. Contudo, o Tribunal reconheceu a existência de uma expressiva e documentada participação social: foram realizadas 43 audiências públicas entre os dias 22 de junho e 16 de dezembro de 2015, nas quais estiveram presentes 7.870 pessoas, com registro formal de mais de 1.300 manifestações e o envio de mais de 5.000 contribuições por canais digitais e físicos. As notas taquigráficas das audiências foram anexadas ao processo legislativo, demonstrando que o debate com a sociedade se deu de forma contínua, plural e transparente. A Corte concluiu, com base nesses dados, que o processo legislativo obedeceu aos princípios da gestão democrática da cidade, previstos nos artigos 180 e 191 da Constituição Estadual, e afastou qualquer inconstitucionalidade. A ação, portanto, foi julgada improcedente. Como citado pelo Desembargador Figueiredo Gonçalves, relator do acórdão, em seu voto, utilizou-se de Hely Lopes Meirelles para fundamentação dessa questão:

²²A Lei Municipal nº 16.402/2016 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS ou Lei de Zoneamento de São Paulo. O Mapa 1, em questão, é o anexo essencial dessa legislação, responsável por delimitar as Zonas de Uso, dividindo o município em áreas com objetos e regras específicas.

As imposições urbanísticas de legislação “devem prover sobre o zoneamento urbano e a ocupação correspondente, bem como sobre o parcelamento das glebas urbanas e urbanizáveis, com especial destaque para os loteamentos, que constituem a forma normal de expansão da cidade. Outro aspecto da legislação edilícia é o da renovação urbana, para atualizar as cidades envelhecidas, com a retificação de seu traçado, a ampliação de seu sistema viário, a modernização de seus equipamentos enfim, a adequação de suas partes obsoletas às novas funções que o progresso e a civilização exigem dos antigos centros urbanos” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 16ª edição, 2008, pág. 563).

“A competência dos Municípios em assuntos de Urbanismo”, prossegue o saudoso publicista, “é ampla e decorre do preceito constitucional que lhes assegura autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), e, ainda, executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182), bem como suplementar a legislação federal e a estadual no âmbito de sua competência (art. 30, II). Visando o Urbanismo, precipuamente, à ordenação espacial e à regulação das atividades humanas que entendem com as quatro funções sociais habitação, trabalho, recreação, circulação, é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística para seu território, especialmente para a cidade, provendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizam, e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local”.

Para garantia da gestão democrática da cidade, observa o citado mestre, “a Lei 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), prevê a utilização dos seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana nacionais, estaduais e municipais; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Estabelece, ainda, o art. 44 do Estatuto em exame que no âmbito municipal a gestão orçamentária participativa prevista no art. 4º, II, do mesmo diploma legal incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como condição obrigatória de sua aprovação pela Câmara Municipal” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2172228-15.2021.8.26.0000; Relator: Des. DÉCIO NOTARANGELI; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2024; Data de Registro: 03/04/2024).

No acórdão nº 2022.0000800415, a impugnação recaiu sobre a Lei nº 17.561/2021²³, que promoveu alterações na legislação que rege a Operação Urbana Consorciada Água Branca. O Ministério Público sustentava que a norma foi aprovada sem estudos técnicos suficientes e sem garantir a efetiva participação da população interessada, mencionando, inclusive, que uma das audiências públicas teria sido convocada com prazo demasiadamente curto. No entanto, o Tribunal reconheceu que, ao longo do processo legislativo, foram realizadas oito audiências públicas, devidamente divulgadas, com ampla participação da sociedade e acompanhamento técnico dos órgãos responsáveis. Além disso, os pareceres da SP Urbanismo e da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento comprovaram o embasamento técnico das alterações promovidas. Assim, a Corte concluiu pela inexistência de vício formal ou material, afirmando que a realização das audiências e o suporte técnico apresentado conferiram legitimidade à norma. A ação, portanto, foi julgada improcedente, reforçando a premissa de que a conjugação entre participação comunitária e planejamento técnico constitui fundamento essencial à validade das leis urbanísticas, como utilizado pelo relator do caso, Ademir de Carvalho Benedito, para sustentar seu voto segundo o acórdão de outro caso semelhante que ocorreu no Município de Campinas:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar nº 189, de 08 de janeiro de 2018, que dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Campinas Alegação de que após o encerramento das audiência públicas houve a apresentação de inúmeras emendas parlamentares que acabaram sendo aprovadas e alteraram o texto debatido com a população, violando os preceitos dos artigos 180, inciso II e 191 da Constituição Estadual Alegação de que alguns dispositivos remetem ao escopo da edição de decretos do Poder Executivo a tarefa de detalhamento das áreas de zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, que são matérias de reserva legal PARTICIPAÇÃO POPULAR Distingão conceitual entre a participação popular no processo legislativo por meio de audiências públicas, daqueles de plebiscito ou referendo, na forma da Lei 9.709/98 Situação em que nos projetos de cunho urbanístico

²³A Lei Municipal nº 17.561, de 04 de junho de 2021 alterou disposições da Lei nº 15.893/13, a legislação que estabelece as diretrizes e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB). Se interliga com o zoneamento por ser um instrumento que modifica os mecanismos financeiros e urbanísticos para viabilizar o adensamento e desenvolvimento planejado em uma área específica da cidade.

ambiental a população deve ter conhecimento prévio das propostas para ter oportunidade de opinar segundo o interesse local em confronto com os dados técnicos levantados previamente. Participação que ao contrário do referendo ou plebiscito não tem o condão de vinculação da atividade parlamentar, que pode, ou não, acatar as sugestões colhidas. Situação, no caso em testilha, que as emendas apresentadas após o encerramento das audiências públicas tinham o objetivo de cumprir compromisso assumido nas mesmas para o aperfeiçoamento do texto, havendo, nesse ponto, convergência entre o desejo popular e os Poderes Executivo e Legislativo, segundo apontado pelos colaboradores admitidos (*amicus curiae*) e identificado no confronto dos textos, respeitado, dessa forma, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Ausência de vício de inconstitucionalidade nesse ponto (...) Ação julgada parcialmente procedente, com observação.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2186984-34.2018.8.26.0000; Relator(a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/08/2019; Data de Registro: 08/08/2019).

Entretanto, tal resolução não foi apreciada por Campos Mello, o qual acompanhou uma vertente mais do relator, mas com outra fundamentação:

“Ressalto, de início, ter solicitado vista dos autos em razão de haver relatado ação semelhante, também proposta contra lei do Município de São Paulo (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2172188-33.2021.8.26.0000), em que igualmente foi alegado que a aprovação do projeto de lei ocorreu sem a necessária observância das disposições do art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo. A situação retratada nestes autos, porém, é diversa. Aqui, a discussão sobre a Operação Urbana Consorciada Água Branca e sobre o valor do CEPAC já existia desde o encaminhamento inicial do projeto de lei pelo Poder Executivo (cf. fls. 3866/3871). Foram realizadas diversas audiências públicas, e, ainda que o projeto aprovado decorra de substitutivo apresentado após todas as audiências, ele contemplou parcialmente demandas que foram trazidas nas audiências. Naqueles autos, porém, o que houve foi a aprovação de substitutivo de projeto de lei, que introduziu modificações substanciais, e não apenas quantitativas, após a realização das audiências públicas. Assim, como ressaltado pelo e. Relator sorteado, no presente caso houve a necessária participação popular na tramitação do projeto que deu origem à lei ora impugnada, bem como houve ainda os necessários estudos técnicos, elaborados pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e pela São Paulo Urbanismo SP-URB (cf. fls. 3872/3964). Pelo exposto, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2182422-74.2021.8.26.0000; Relator: Des. Ademir de Carvalho Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal

de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/09/2022; Data de Registro: 28/09/2022).

Dessa forma, ao se tratar da presente ADI, que foi julgada improcedente por votação majoritária, é possível observar que, no próprio Tribunal, existem divergências quanto à fundamentação sobre a efetividade, ou não, das audiências públicas como instrumento decisório. O que se evidencia, neste caso específico, é que há uma margem de discricionariedade na votação para reconhecer, ou não, a improcedência da ação. Assim, uma leitura possível do ocorrido indica que a realização, ou não, de audiências públicas, aliada à eventual ausência de planejamento técnico, recai muito mais sobre a discricionariedade da aplicação material da norma do que sobre critérios objetivos. Não é possível, portanto, delimitar com precisão o que é considerado relevante pelo Tribunal no tocante ao número de audiências públicas realizadas, mas sim ao tecnicismo que essas audiências aparentam cumprir apenas para atender formalmente às exigências legais.

Por fim, o acórdão nº 2019.0000231975, também culminou na improcedência da ação direta de inconstitucionalidade em relação a dois dispositivos legais, chamado de “Direito de Protocolo”: o artigo 380 da Lei Municipal nº 16.050²⁴ e o artigo 162 da Lei Municipal nº 16.402²⁵. Consta do acórdão que a norma impugnada foi fruto de ampla discussão legislativa, acompanhada de audiências públicas que, ainda que não descritas com exatidão quanto às datas ou número, foram consideradas suficientes pelo Tribunal para demonstrar o cumprimento do dever de participação popular. A Corte entendeu que a atuação legislativa municipal respeitou as diretrizes constitucionais e urbanísticas, sendo o produto final legítimo diante da escuta comunitária e da coerência normativa observada.

²⁴O art. 380 da Lei Municipal nº 16.050/2014 (PDE), estabelecia que os processos de licenciamento protocolados antes entrada em vigor do PDE, e que ainda não tivessem um despacho decisório, seriam analisados de acordo com a legislação anterior.

²⁵O art. 162 da Lei Municipal nº 16.402/2016 (LUOPS), possui uma função idêntica a anterior mencionada, mas aplicável à entrada em vigor da própria Lei de Zoneamento, que previa que os processos protocolados antes da LUOPS seriam apreciados de acordo com a legislação revogada anterior.

Dessa forma, a jurisprudência consolidada do TJSP sobre esses casos aponta que o critério decisivo para a validade das leis urbanísticas é a conjugação de três elementos que, quando presentes, superaram o vício meramente formal de uma emenda apresentada após a audiência pública. O primeiro elemento é a fundamentação técnico-científica, que exige que a alteração esteja amparada por estudos prévios que justifiquem a medida, como a necessidade de viabilizar o CEPAC ou garantir coerência com planos macro de desenvolvimento urbano. O segundo é a participação substancial, que pressupõe a existência de um debate prévio e amplo sobre o tema da lei, ainda que não necessariamente sobre a redação final de cada emenda específica. O terceiro elemento é o não comprometimento do núcleo essencial do planejamento, ou seja, o Tribunal tende a não anular leis cuja alteração esteja alinhada à estratégia urbana de longo prazo e cujo conteúdo central não tenha sido deturpado por emendas casuísticas ou desconectadas do interesse público previamente discutido, como ocorreu na ADI sobre o "Direito de Protocolo". Dessa forma, o que a Corte tem rejeitado é a ideia de que toda e qualquer alteração no texto legislativo após a última audiência pública exige a reabertura imediata do processo participativo. A efetividade do processo é avaliada com base na qualidade do debate inicial e na coerência lógica entre o resultado final e o planejamento urbanístico do município, e não na fidelidade absoluta à literalidade do projeto original.

4.1.2.2. Principais controvérsias legais levadas ao judiciário

A jurisprudência consolidada neste campo demonstra que o Tribunal tem pautado suas decisões com base em dois eixos estruturantes: a efetividade da participação popular e a presença de planejamento técnico qualificado, ambos exigidos como pressupostos constitucionais para a validade de qualquer legislação urbanística, conforme nos termos dos artigos 180, inciso II, 181 e 191 da Constituição Estadual de São Paulo, de 05 de outubro de 1989:

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

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

[...]

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.

[..]

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico. (BRASIL, 1989)

O entendimento majoritário da Corte é categórico ao afastar concepções meramente formais de participação social, exigindo que a atuação da comunidade se dê de maneira substancial, informada e vinculada ao conteúdo normativo efetivamente aprovado. Essas ações, geralmente propostas pelo Ministério Público, desafiam a conformidade das normas urbanísticas com os parâmetros constitucionais que exigem uma

legislação orientada pela gestão democrática da cidade e pela racionalidade técnica das decisões.

No campo dos julgados procedentes, têm sido reiteradamente declarados inconstitucionais dispositivos introduzidos na Lei nº 16.402/2016 ou em suas revisões, sendo o principal eixo temático que me despertou interesse ao realizar a pesquisa, sobretudo quando constatada a ocorrência de emendas parlamentares substanciais inseridas após a fase de audiências públicas, sem que tais alterações tenham sido objeto de nova deliberação com a sociedade, sendo que a maioria das ADIs ocorreram em 2025, após a mudança e revisão por Ricardo Nunes e em decretos semelhantes que envolviam o zoneamento do Município de São Paulo.

Entretanto, percebe-se que há um padrão do Ministério Público ao impugnar tais medidas por considerá-las institucionais, mesmo antes da mudança anteriormente mencionada. Tal foi o caso do acórdão nº 2022.0000171123, em que foram declaradas inconstitucionais diversas emendas (como as de nºs 55, 83, 88, 91, 92, entre outras), por ofensa direta aos artigos 180, II, e 191 da Constituição Estadual. Essas emendas, que implicam modificações significativas no projeto original, tal qual como a desafetação de áreas contaminadas ou mudanças nas regras de altura para edificações religiosas, foram introduzidas na segunda votação da proposta legislativa, sem qualquer novo chamamento da população para debate. O Tribunal reforçou, nesse caso, que a comunidade deve ser ouvida em todas as fases relevantes da elaboração normativa, especialmente quando mudanças posteriores afetam diretamente o conteúdo discutido originalmente.

De forma similar, no acórdão nº 2025.0000930091, foi declarada inconstitucional a introdução do artigo 5º na Lei nº 18.209/2024, que alterava dispositivos da Lei nº 16.402/2016 para permitir exceções à proibição de emissão de ruídos urbanos. Embora tenham sido realizadas seis audiências públicas ao longo do ano de 2024, todas versavam exclusivamente sobre a redação original do projeto de lei, voltado à gestão de resíduos sólidos e ampliação de aterro sanitário em São Mateus. A

emenda parlamentar que inseriu o artigo sobre ruídos não foi debatida com a população, o que configurou violação direta aos preceitos constitucionais de participação popular e planejamento técnico. O Tribunal asseverou que a ausência de debate específico sobre a emenda e a inexistência de estudo técnico urbanístico que fundamenta sua inclusão tornavam a norma inconstitucional. Dessa forma, o fundamento mais recorrente de inconstitucionalidade está na violação aos preceitos de democracia participativa. A Corte tem reiteradamente afirmado que a participação popular deve ocorrer de modo efetivo, oportuno e específico em relação ao conteúdo normativo debatido. Um vício clássico identificado é a aprovação de emendas parlamentares substanciais sem debate popular específico. Em tais casos, embora o projeto de lei original tenha sido submetido a audiências públicas, as alterações introduzidas posteriormente, as quais, muitas vezes, modificando profundamente o escopo do texto, não passaram pelo social. Tal caso foi mencionado, pela relatora do caso, Marcia Dalla Déa Barone, com uma jurisprudência já consolidada anteriormente para declaração de procedência de tal ADI:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 17.897, de 10.01.2023, do Município de São Paulo, que alterou a Lei Municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal 16.402/2016). Direito urbanístico. O art. 2º da Lei Municipal 17.897/2023 foi alterado pelo art. 65 da Lei Municipal 18.081/2024, estando evidente a falta de interesse processual com relação ao aludido dispositivo. Ação julgada extinta, sem resolução do mérito, no tocante ao art. 2º da lei impugnada. A prerrogativa do poder de emenda do Legislativo é limitada pela necessidade de se observar a pertinência temática com o projeto original e não aumentar as despesas públicas. O projeto de lei original limitava-se a alterar o §2º do art. 124 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo, estabelecendo que a regularização de áreas específicas prevista no caput poderia ser solicitada até o dia 31.12.2023. O substitutivo, por sua vez, inseriu o art. 155-A na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo, que estabeleceu que "nos lotes remanescentes decorrentes de implantação de melhoramentos viários em áreas próximas dos sistemas de transporte coletivo de média e alta capacidade existentes na orla do Rio Jurubatuba, as condições de instalação de atividades, parcelamento, uso e ocupação do solo serão as mesmas aplicadas nas Zonas Eixo de Estruturação de Transformação Metropolitana ZEM", transformando área de proteção ambiental em área

potencialmente apta ao adensamento construtivo e populacional e ao uso misto entre usos residenciais e não residenciais, sem projeção técnica dos impactos para todos os indivíduos potencialmente afetados pela mudança. Falta de pertinência temática evidenciada. A edição e/ou a alteração das normas de direito urbanístico exige prévio planejamento técnico, ou seja, o planejamento precisa ser científico e consistente, o que não há na hipótese dos autos. Exegese dos arts. 180, 181 e 191 da CE. Modulação dos efeitos. Atos administrativos praticados com fundamento na lei em comento, até a data da publicação deste julgamento, reputados válidos. Ação julgada extinta, sem resolução do mérito, no que se refere ao art. 2º da lei impugnada e, no mais, procedente, com modulação dos efeitos. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2126484-89.2024.8.26.0000; Relator (a): Gomes Varjão; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/06/2025; Data de Registro: 26/06/2025)

Outro vetor de procedência das ações reside na falta de planejamento técnico e estudos prévios adequados, independentemente da existência formal de audiências. No acórdão nº 2025.0000645534, o Tribunal analisou a conversão de áreas classificadas como ZEPAM (Zona Especial de Proteção Ambiental) em ZEM (Zona Eixo de Estruturação de Transformação Metropolitana), alteração promovida na LUOPS. Embora constasse audiências públicas na tramitação do projeto, estas foram avaliadas como formais e insuficientes, sobretudo porque o conteúdo técnico necessário para fundamentar o impacto ambiental e urbano da mudança não foi apresentado. A ausência de projeção técnica dos efeitos para os residentes e para a cidade evidenciou que a modificação foi desprovida de lastro científico, conduzindo o Tribunal a declarar a inconstitucionalidade da norma.

De maneira convergente, no acórdão nº 2021.0000390881, referente à criação do Parque Municipal do Minhocão, por meio da Lei nº 16.833/2018²⁶, o TJSP entendeu que as duas audiências públicas realizadas não foram acompanhadas de estudos técnicos suficientes, tampouco foram estruturadas para fomentar uma participação informada da sociedade. A

²⁶A Lei nº 16.833/2018 do Município de São Paulo, que cria o Parque Municipal do Minhocão e prevê a desativação gradativa do Elevado João Goulart, foi editada em decorrência de uma previsão expressa do PDE. Essa transformação implica uma alteração fundamental no uso e ocupação do solo.

ausência de planejamento urbano qualificado impediu que a população exercesse controle efetivo sobre a proposta legislativa, razão pela qual o ato normativo foi considerado inconstitucional, por ofensa aos artigos 180, II, e 181 da Constituição Estadual.

Em contrapartida, às ações julgadas improcedentes revelam o entendimento do Tribunal de que a validade da norma urbanística pode ser mantida quando a participação popular é efetiva e bem documentada, ou quando a natureza da alteração normativa não demanda mobilização ampla da comunidade, por não implicar modificação estrutural do ordenamento territorial.

É o que se verifica no acórdão nº 2024.0000279974, a qual já foi mencionada anteriormente, em que se questionava a alteração do zoneamento de quadras residenciais (ZER) para zona mista (ZM), conforme o Mapa 1 da Lei nº 16.402/2016. O Tribunal reconheceu a existência de ampla e substancial participação popular, expressa na realização de 43 audiências públicas, entre junho e dezembro de 2015, com a presença de 7.870 cidadãos e mais de 1.300 manifestações formais, além de milhares de contribuições eletrônicas. Toda essa documentação foi incorporada ao processo legislativo. A Corte entendeu que o cumprimento desse rito participativo afastava qualquer alegação de inconstitucionalidade, ressaltando que reabrir indefinidamente a discussão a cada etapa do trâmite parlamentar equivaleria a instaurar um “assembleísmo incompatível com o primado da representação popular”.

No acórdão nº 2025.0000595251, também mencionada anteriormente, em que se analisava a regularização de edificações na área da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, prevista na Lei nº 18.175/2024, o Tribunal considerou que a matéria tratada não afetava diretrizes estruturantes de uso e ocupação do solo, sendo voltada à regularização de situações específicas. Diante disso, entendeu-se que as quatro audiências públicas realizadas foram suficientes, afastando a necessidade de convocação ampliada da população. A participação foi considerada adequada à dimensão normativa da alteração.

Situação semelhante se verifica no acórdão nº 2022.0000800415, referente à alteração da legislação aplicável à Operação Urbana Consorciada Água Branca, por meio da Lei nº 17.561/2021, também mencionada anteriormente. A Corte julgou improcedente a ação ao reconhecer que foram realizadas oito audiências públicas, devidamente divulgadas, com presença de técnicos da administração municipal e ampla abertura para manifestações da sociedade civil. Além disso, destacou-se o respaldo técnico da proposta, sustentado em pareceres da SP Urbanismo e da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, que demonstraram a adequação das mudanças ao planejamento urbano vigente. A conjugação entre base técnica consistente e participação cidadã ativa assegurou a constitucionalidade da norma.

Em conclusão, o tratamento conferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo às normas urbanísticas do Município tem sido norteado por uma análise qualitativa da participação popular e da fundamentação técnica dos atos legislativos. A Corte rejeita qualquer concepção meramente formalista de audiência pública, exigindo que os debates ocorram em momento oportuno, abranjam o conteúdo final das normas (inclusive eventuais emendas) e estejam ancorados em estudos técnicos sólidos. Em caso contrário, mesmo a realização de audiências não será suficiente para garantir a legitimidade constitucional da norma. A participação popular, portanto, é compreendida como um instrumento essencial de mediação entre o poder legislativo e os interesses coletivos, voltado a garantir a racionalidade, a justiça e a legalidade das intervenções urbanas promovidas pelo Estado. Dessa forma, é possível apontar; vícios no processo legislativo e ausência de participação popular efetiva; ausência ou insuficiência de planejamento técnico; vícios de iniciativa e ofensa à separação de poderes; vícios ambientais e de retrocesso; e, por fim, outras controvérsias como casuísmo e impessoalidade.

4.2.2.3. Atuação dos agentes da administração pública

A atuação dos principais agentes públicos nos julgados sobre políticas urbanísticas no Município de São Paulo revela a complexa articulação

institucional entre os Poderes Legislativo, Executivo e o Ministério Público, tendo como árbitro final o TJSP, por meio de seu Órgão Especial. O exame dos acórdãos evidencia que a judicialização das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo não apenas desafia a validade normativa dessas leis, mas também explicita o papel desempenhado por cada agente na defesa (ou questionamento) da constitucionalidade, da participação democrática e do planejamento técnico exigido pela Constituição do Estado de São Paulo, notadamente pelos artigos 180, inciso II, e 191.

O Procurador-Geral de Justiça (PGJ) se destaca como o ator institucional responsável pela proposição das ADIs. Sua atuação representa o ponto de partida da judicialização das políticas urbanísticas e está voltada, em regra, para a defesa da constitucionalidade material e formal do processo legislativo, em especial quando há indícios de que a participação popular foi suprimida ou tratada de forma meramente simbólica. Em diversas oportunidades, o PGJ sustenta a existência de vício formal na inserção de emendas parlamentares, por entender que determinadas modificações substanciais no conteúdo normativo não guardam pertinência temática com o projeto originalmente debatido com a sociedade. No acórdão nº 2025.0000930091, por exemplo, o PGJ alegou que as seis audiências públicas realizadas ao longo do ano de 2024 estavam voltadas ao debate sobre gestão de resíduos e ampliação de aterro sanitário em São Mateus, e não à emenda introduzida posteriormente, que passou a tratar de exceções à proibição de emissão de ruídos urbanos. Para o Ministério Público, tal desvinculação fere os artigos 180, II, e 191 da Constituição Estadual. Outro fundamento recorrente é a ausência de planejamento técnico, argumentando que, em diversos casos, as alterações legislativas carecem de estudos prévios e pareceres técnicos robustos que justifiquem a revisão das normas urbanísticas, violando o princípio do planejamento consagrado na ordem constitucional paulista.

Em contrapartida, o Prefeito do Município de São Paulo, representado processualmente pela Municipalidade, atua como o principal defensor da validade das normas impugnadas. A estratégia do Executivo tem se baseado

na demonstração de que os atos legislativos observaram os ritos formais e materiais exigidos, com ênfase na regularidade procedimental, na pertinência temática das emendas e na comprovação de participação popular efetiva. Em casos como o acórdão nº 2024.0000279974, a defesa municipal destacou a realização de 43 audiências públicas entre os anos de 2015 e 2016, com a participação de 7.870 cidadãos, como prova documental robusta de que a exigência constitucional de escuta social foi plenamente satisfeita. O Executivo também recorre a pareceres técnicos emitidos por órgãos especializados da administração, como a SP Urbanismo e a SMUL, para demonstrar que as alterações normativas foram embasadas em critérios objetivos e diagnósticos técnicos. Um exemplo emblemático é o acórdão nº 2022.0000800415, no qual o Município defendeu a legalidade das modificações na Operação Urbana Consorciada Água Branca com base na revisão dos valores de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção), devidamente fundamentada em estudos técnicos específicos.

No campo legislativo, o Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, enquanto representante máximo do Poder Legislativo local, também figura como agente processual, usualmente em alinhamento com o Executivo. A Câmara atua na defesa da autonomia institucional do Legislativo, especialmente no que diz respeito à prerrogativa de apresentar e aprovar emendas parlamentares durante o trâmite legislativo. Em sua linha argumentativa, defende que a análise da pertinência temática das emendas é competência privativa do Legislativo, e que, uma vez aprovadas pelas comissões internas da Casa, presume-se sua validade. Em determinados casos, como no acórdão nº 2024.0000725313, referente à desafetação de bem público, o Legislativo sustentou que a Lei Orgânica do Município não exigia a realização de audiência pública, e que outros mecanismos de participação social estavam disponíveis à população, além das audiências. A Câmara também defende a prevalência da legislação municipal sobre restrições urbanísticas convencionais, invocando o princípio do bem comum como fundamento para a superação de normas privadas ou pactos de vizinhança que se opunham à política pública aprovada.

No enfrentamento da judicialização das políticas urbanas, os Poderes Executivo e Legislativo municipais têm adotado, em regra, uma postura defensiva, voltada à preservação da autonomia institucional do processo legislativo. Em geral, a argumentação desses agentes procura minimizar a gravidade dos vícios apontados, destacando elementos quantitativos ou formais para justificar a validade das normas impugnadas. O Poder Legislativo, por sua vez, tem enfatizado a prerrogativa parlamentar na análise de emendas e substitutivos, alegando que submeter todas as fases do processo legislativo a nova consulta pública representaria um “assembleísmo incompatível com o primado da representação popular”. Essa linha argumentativa visa resguardar a autonomia da Câmara Municipal na condução de seus trabalhos internos, mesmo diante de modificações substanciais no conteúdo normativo. Além disso, o Legislativo frequentemente argumenta que não há exigência legal de audiência pública para determinadas matérias, como no caso da desafetação de bens públicos, sustentando que a Lei Orgânica Municipal prevê outros meios de participação social que, embora menos visíveis e transparentes, estariam disponíveis à população.

Por fim, cabe ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo exercer a função de julgador, validando ou invalidando a atuação dos demais poderes no processo legislativo. O Órgão Especial tem consolidado entendimento segundo o qual a participação popular não pode ser tratada como formalidade ritualística, devendo ser efetiva, oportuna e tecnicamente qualificada. O TJSP atua diretamente na modulação das políticas urbanas ao declarar a inconstitucionalidade de normas em que se constate a inserção de emendas substanciais não submetidas à participação popular (como nos acórdãos nº 2025.0000930091 e nº 2022.0000171123), ou nas hipóteses em que a legislação tenha sido aprovada sem a elaboração de estudos técnicos prévios consistentes, a exemplo da transformação de áreas ZEPAM em ZEM no acórdão nº 2025.0000645534 ou da criação do Parque Minhocão (acórdão nº 2021.0000390881), onde a ausência de fundamentos urbanísticos e ambientais foi determinante para o reconhecimento da inconstitucionalidade. Além da declaração de inconstitucionalidade, o

Tribunal também exerce função de modulação dos efeitos da decisão, com o intuito de preservar a segurança jurídica e os efeitos administrativos já consolidados. Em certos casos, em vez de invalidar completamente a norma, o TJSP tem atribuído a ela uma interpretação conforme à Constituição, condicionando sua validade à observância de requisitos específicos, como a obrigatoriedade de restauração ambiental de áreas contaminadas, como visto no acórdão nº 2022.0000171123. O Tribunal rejeita, de forma reiterada, a participação meramente formal ou simbólica, estabelecendo um padrão elevado de efetividade. Conforme jurisprudência consolidada, a participação popular não pode ser tratada como uma etapa burocrática do processo legislativo, mas deve ser concebida como um espaço deliberativo legítimo, no qual o projeto de lei é exposto a críticas, contraposições e aprimoramentos. O Tribunal tem enfatizado que a ausência de pertinência temática e temporal entre as audiências realizadas e o texto final aprovado configura vício de inconstitucionalidade.

Essa jurisprudência se manifestou de forma clara no julgamento do acórdão nº 2025.0000930091, no qual o conteúdo aprovado por emenda (exceções à proibição de emissão de ruídos) não havia sido objeto das audiências públicas realizadas, que se refere originalmente à ampliação de aterro sanitário. O Tribunal considerou que não basta haver participação, é necessário que a sociedade tenha sido chamada a debater o conteúdo específico que viria a integrar a norma.

Outro ponto central da atuação do TJSP é o vínculo entre participação popular e planejamento técnico. A Corte tem reiterado que a escuta social somente é válida se for antecedida de estudos técnicos consistentes, que permitam à população compreender o impacto das decisões propostas e formular críticas fundamentadas. A ausência desses estudos compromete não apenas o conteúdo da norma, mas a própria legitimidade do processo deliberativo.

Por outro lado, o Tribunal rejeita a judicialização quando entende que a participação popular foi adequada e documentada, ou que a matéria tratada não interfere em diretrizes estruturantes do uso e ocupação do solo.

Nos acórdãos julgados improcedentes, como os de nº 2024.0000279974, nº 2022.0000800415 e nº 2025.0000595251, prevaleceu o entendimento de que o processo legislativo respeitou os preceitos constitucionais, tanto sob o ponto de vista da escuta cidadã quanto da fundamentação técnica das decisões políticas.

Portanto, o exame das ações diretas de inconstitucionalidade relacionadas à política urbana de São Paulo revela não apenas o conteúdo das normas impugnadas, mas, sobretudo, o papel ativo de cada agente público na definição do modelo de gestão democrática da cidade, sendo o TJSP o agente institucional de síntese, responsável por garantir que as normas urbanísticas sejam expressão legítima da vontade popular tecnicamente qualificada e processualmente válida.

Ao exigir a qualificação da participação e o respaldo técnico das normas, o Tribunal atua também como gestor de conflitos sociais e territoriais, assumindo o papel de moderador entre o interesse público e os direitos das comunidades afetadas por políticas urbanas.

Nos casos que envolvem desafetação de bens públicos de uso comum, o TJSP tem considerado inconstitucionais as normas que não preveem o chamamento direto dos interessados, especialmente quando se trata de equipamentos públicos utilizados ativamente pela comunidade. A jurisprudência tem reconhecido que a utilização de uma praça, escola ou centro comunitário por uma população local cria uma expectativa legítima de permanência, sendo necessário um processo transparente e participativo antes de qualquer modificação.

Da mesma forma, nas hipóteses de alterações urbanísticas em áreas ambientalmente sensíveis, o Tribunal tem recorrido à técnica da interpretação conforme a Constituição. Com isso, normas que autorizam o uso de áreas contaminadas ou de preservação permanente (APP) somente são consideradas válidas quando acompanhadas da exigência de restauração ambiental prévia e da demonstração da inexistência de alternativas técnicas ou locacionais. Essa atuação do Judiciário protege o

meio ambiente e a saúde pública, especialmente em territórios socialmente vulneráveis onde tais empreendimentos costumam ser localizados.

4.1.3. Panorama quantitativo dos acórdãos analisados

Baseando-se na análise dos 12 acórdãos, tendo em vista as escolhas metodológicas que se confluem com uma parte mais quantitativa de análise, têm-se, por elaboração própria, os seguintes gráficos baseados em três aspectos mencionados no capítulo metodológico.

No que tange ao grau de participação social anterior ao julgamento, ou seja, à análise da existência de envolvimento popular antes da judicialização da matéria no processo legislativo, observa-se, conforme demonstra o gráfico anexo, que a maior parte dos casos analisados se insere na categoria 'formal e inadequado'. Trata-se de contextos nos quais, embora tenham sido realizadas audiências públicas e cumprido um planejamento institucional mínimo, são identificados desvios que comprometem a efetividade da participação, como a escassa divulgação, o acesso limitado às informações ou a ausência de engajamento da população, fazendo com que o debate permaneça pouco conhecido, discutido e assimilado.



Gráfico 2.

Já em relação ao impacto da falta de audiências públicas para o julgamento, tem-se que não ter ocorrido a participação popular foi influente na questão decisória, isto é, no julgamento de mérito, grande parte dos votos se voltaram à questão do descumprimento material e formal das leis apresentadas, sendo uma parte de importante cunho decisório para a procedência das ADIs. Conforme demonstrado no gráfico anexo, é um dado que evidencia que, na maioria dos acórdãos analisados, o que realmente ocorreu foi que, em muitos casos, nem houve participação popular e, quando houve, apesar do número expressivo, poucas foram conduzidas de forma adequada e efetivamente realizadas nos termos previstos pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, é possível inferir que, muitas vezes, a audiência pública e a participação social em geral tornam-se instrumentos meramente técnicos, e não efetivamente expressão de uma gestão democrática, como determinada pelo artigo 182 da Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), pela Constituição do Estado de São Paulo (artigos 180, II; 181; e 191), pela Lei Orgânica do Município de São Paulo e pelo próprio PDE, cujos dispositivos impõem a

obrigatoriedade da promoção de processos participativos amplos, transparentes e qualificados na formulação das políticas urbanas.

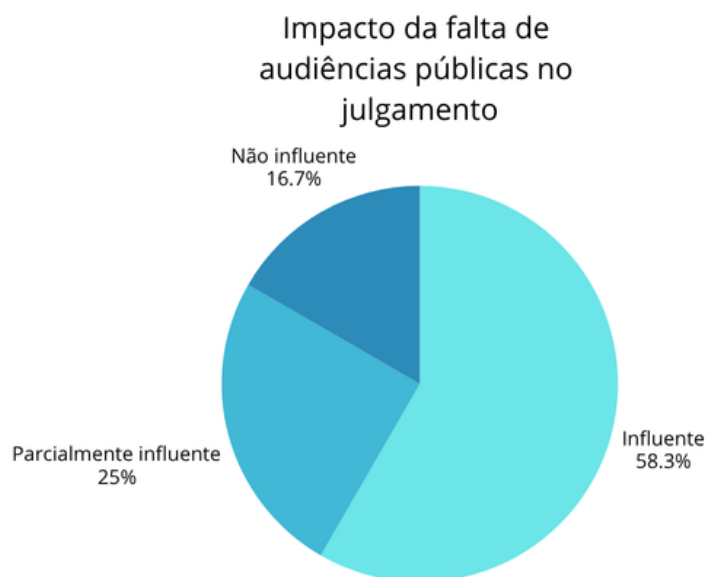


Gráfico 3.

Aqui, é possível inferir que, no momento da decisão das ADIs, a ausência de participação popular foi, surpreendentemente, de certa forma influente na declaração de inconstitucionalidade. Conforme demonstra o gráfico anexo, houve casos em que tal ausência foi considerada apenas parcialmente influente, isto é, em que ela não constituiu fator determinante para a decisão judicial, sendo utilizados outros argumentos em conjunto para fundamentar o julgamento. Acerca das situações em que não houve qualquer influência, que representam um número expressivo, observa-se que, em todas essas ADIs, a decisão judicial considerou a ausência de audiências públicas como não influente e não necessária para a declaração de inconstitucionalidade, mesmo que com modulação de efeitos.

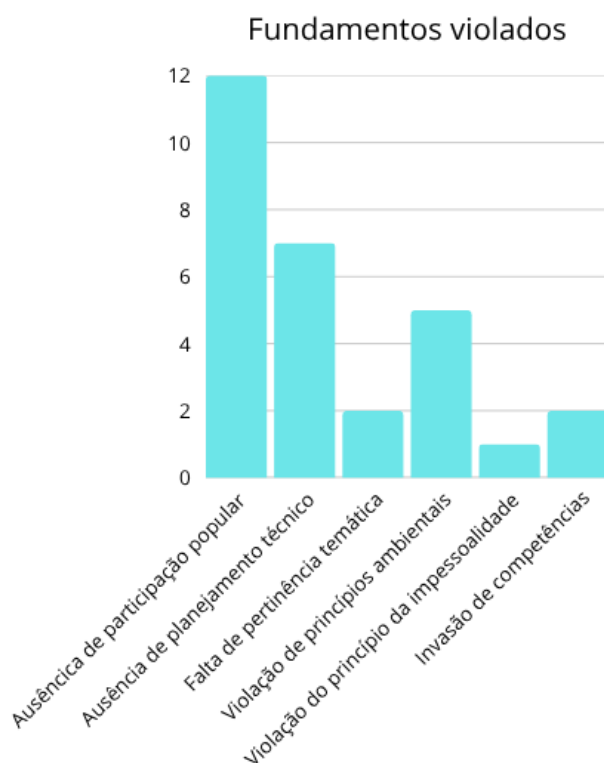


Gráfico 4.

Nesta parte, é visível que, ao lado da ausência de participação popular, muita parte deles é acompanhada com a ausência de planejamento técnico. Este dado revela que, na maioria dos casos em que foi impugnado que não houveram audiências públicas, lado a lado está a ausência de planejamento técnico; isto porque, analisando qualitativamente as ADIs, foi possível inferir que, em alguns casos, realmente não houve o cumprimento desse direito, mas, em consonância com o gráfico anexo, muitas delas ocorreram, mas sem o devido planejamento e exposição de ideias para a população, o que, intrinsecamente, interfere de maneira expressiva a participação popular, mesmo que, de forma técnica, ocorreram, só que sem devida divulgação para os outros envolvidos. Outro ponto de extrema importância é que a maioria desses casos também envolve violação de princípios ambientais, muitas vezes ligados a construções urbanas que afetam alguns mapas de zoneamento de São Paulo, principalmente com o envolvimento do setor imobiliário.

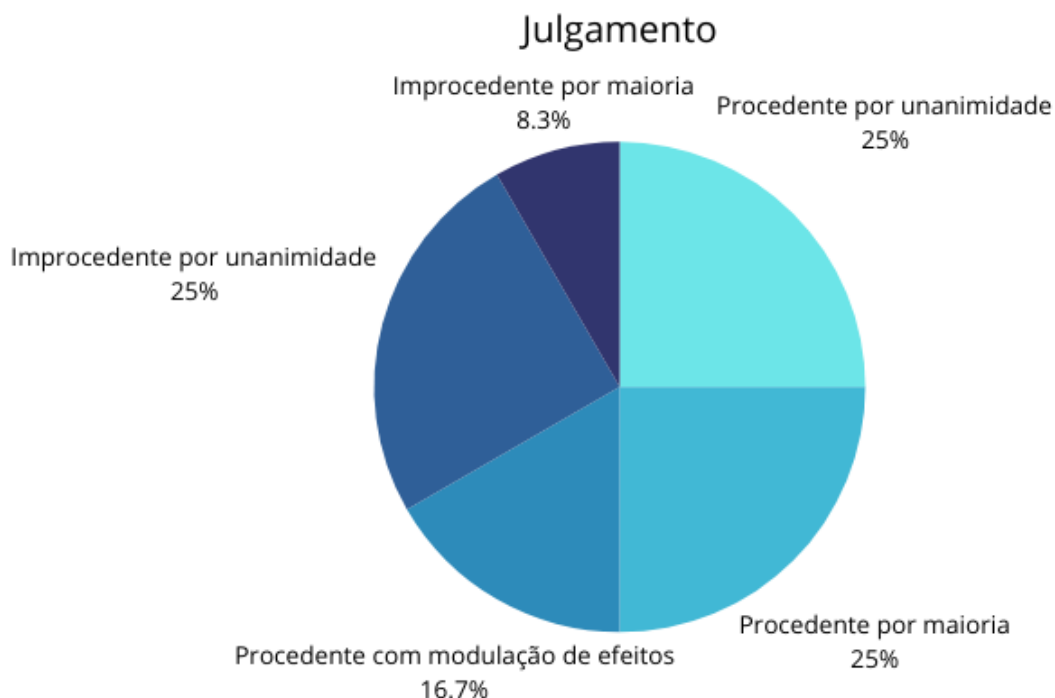


Gráfico 5.

Nesta parte, é possível compreender que, mesmo que as ADIs julgadas como procedentes por maioria ou por unanimidade, grande parte também ocupa a modulação com efeitos do julgamento, isto é, a aceitação de mudança de algumas partes específicas para ainda manter o que foi impugnado. Dessa forma, pode-se interpretar que, na realidade, os acórdãos analisados tendem a demonstrar que ainda há uma divergência entre o que foi analisado pelo relator e aos que estavam presentes. Nos casos mais específicos de improcedência, tanto por unanimidade quanto por maioria, é possível extrair que alguns casos realmente não são tidos como inconstitucionais pela possível falta de participação apontada, na maioria dos casos, pelo Ministério Público.

Ao relacionar os dados obtidos com a escada de participação popular elaborada por Sherry Arnstein, a qual foi inspiração para desenvolver outros métodos empíricos de análise dentro da minha pesquisa, é possível

identificar que, nos casos analisados, a participação popular no processo legislativo urbanístico do Município de São Paulo situa-se, predominantemente, entre os degraus de “consulta” e “cooptação”. Essa classificação se justifica pela constatação de que, embora tenha havido realização de audiências públicas em parte significativa dos acórdãos, elas ocorreram, em sua maioria, de forma formal e inadequada, com baixa divulgação, falta de planejamento técnico e pouca efetividade no envolvimento da população. Em diversos casos, as audiências foram mencionadas como etapas meramente formais, sem que houvesse qualquer garantia de influência real da sociedade civil sobre o conteúdo normativo final. Isso indica que os espaços participativos foram, muitas vezes, utilizados apenas como instrumentos técnicos ou procedimentais, sem promover uma gestão democrática substancial. Assim, os dados confirmam que a participação popular, embora prevista legalmente, ainda se concretiza de maneira limitada e simbólica, distanciando-se dos níveis mais elevados de poder cidadão na formulação das políticas urbanas.

Além disso, diante das análises quantitativas realizadas, os gráficos anexos revelam que a maior parte dos acórdãos apresenta participação social classificada como “formal e inadequada”, o que demonstra a realização de audiências públicas de forma deficiente, com baixa divulgação e pouco engajamento popular. Também se observou que, nos casos em que não houve participação popular, isso influenciou diretamente a procedência das ADIs, ainda que, em outros, essa ausência tenha tido influência apenas parcial ou nenhuma, revelando divergência no entendimento judicial sobre o peso da participação no processo legislativo.

Outro ponto importante foi a recorrente associação entre a ausência de participação e a falta de planejamento técnico, o que reforça que a fragilidade democrática dos processos analisados está frequentemente atrelada à carência de estudos prévios e clareza institucional. Muitos desses casos ainda envolvem violações ambientais, geralmente relacionados à atuação do setor imobiliário em áreas sensíveis do zoneamento da cidade.

Por fim, verificou-se que, mesmo entre as ADIs julgadas procedentes, grande parte contou com modulação de efeitos, o que evidencia certa cautela por parte do Tribunal em mitigar os impactos práticos das decisões. Em conjunto, os dados analisados apontam para uma persistente desconexão entre o que é exigido pelas normas jurídicas — como a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, a Constituição do Estado de São Paulo, a Lei Orgânica do Município e o PDE — e o que efetivamente ocorre na formulação e revisão das leis urbanísticas.

4.2. Perspectiva da administração pública municipal

Para a realização de uma pesquisa que aborda a judicialização das legislações urbanísticas, bem como outros aspectos relacionados, a escolha de entrevistar administradores públicos foi fundamental para compreender como as audiências públicas acontecem na prática, no dia a dia de quem está diretamente envolvido nesse processo. Esses profissionais, como representantes da comunicação direta com a população, possuem uma experiência mais fática sobre as possíveis controvérsias e desafios desse modelo de exercício democrático do acesso à cidade mais democrática.

Embora a análise de acórdãos seja importante e forneça dados qualitativos e quantitativos relevantes, havia uma lacuna a ser explorada: como realmente ocorre o processo de participação popular? Como ele se desenvolve na prática, especialmente no contexto de projetos urbanísticos que envolvem o zoneamento de São Paulo? Essas questões e outras foram abordadas em uma entrevista com o chefe de gabinete da São Paulo Urbanismo, Daniel Wasem, que foi solícito ao aceitar participar da pesquisa. Ele esclareceu, de forma detalhada, como os processos de participação popular acontecem dentro da *"máquina pública"*.

Apesar da relevância da contribuição desse depoimento, vale destacar que a SMUL não retornou os pedidos de esclarecimentos sobre o processo de interação com a população paulistana. Mesmo assim, a entrevista realizada foi de grande importância, pois oferece uma visão interna importante sobre a elaboração e execução de projetos urbanísticos na

cidade. Este depoimento, embora individual, trouxe esclarecimentos essenciais para entender as dinâmicas que envolvem a participação popular na gestão urbana de São Paulo.

4.2.1. Processo de planejamento urbano

O entrevistado, representante (chefe de gabinete) da SP Urbanismo, entende a participação popular como fundamental e necessária para justificar decisões técnicas e para a legitimidade dos processos. A ideia é que o planejamento seja um processo institucionalizado, etapa por etapa, permeado pela participação social, que revele o instrumento urbanístico ao final.

A participação popular é vista como uma obrigação de ponderar, que envolve um processo robusto de coleta de subsídios prévios, mapeando e garantindo que atores com interesses legítimos participem. A administração deve mediar tentativas de resolução para maximizar a satisfação de todos os interesses apresentados. A institucionalização do processo participativo, com regras claras sobre audiências e documentos disponíveis, é considerada essencial para diminuir a judicialização e gerar deferência dos órgãos de controle.

Nessa área, principalmente ao que se refere à ausência de planejamento técnico, muitas vezes alvo de judicialização do MP, como visto anteriormente no gráfico 2, cujo qual demonstra que, dentre os 12 acórdãos analisados, 7 se incluem nesse escopo, o entrevistado apontou um exemplo recente do qual participou, demonstrando que muitas vezes a situação encontrada não se trata exatamente disso, pontuando fases de como ele e a equipe trabalham em relação ao zoneamento do município de São Paulo:

- a) Realização de um diagnóstico na área.
- b) Proposição de um programa de interesse público.
- c) Submissão à consulta pública, seguida de análise e novas etapas.
- d) Definição de períodos, características básicas, elaboração do projeto e divulgação ampla.

- e) Realização de uma série de audiências e consultas durante o processo de apresentação das propostas de modelagem econômica e gestão democrática.
- f) Uma nova consulta pública antes da elaboração de leis ou decretos, se necessário.

4.2.2. Disputas socioespaciais nas audiências públicas

Ao responder à pergunta sobre quais são as maiores barreiras e críticas em relação à participação social no planejamento urbano, o entrevistado apontou: (i) a participação restrita e desproporcional, já que os mesmos grupos tendem a comparecer às audiências públicas, resultando em um "universo pequeno" de atores, muitos deles técnicos ou já habituados a circular entre os diversos instrumentos de planejamento; (ii) a ausência de clareza e consenso político, uma vez que não há entendimento mais aprofundado entre os próprios agentes públicos sobre o significado de termos como "audiência", "debate" ou "consulta pública", o que torna os processos *"sem contorno definido"* e gera confusão, inclusive entre instituições como o Ministério Público (MP); (iii) o uso de linguagem excessivamente técnica, pois os temas urbanísticos são muito específicos, o que dificulta a compreensão e a participação de pessoas sem conhecimento especializado; (iv) a instrumentalização dos mecanismos participativos como ferramentas de veto, em que instrumentos pensados para ampliar a democratização do planejamento acabam sendo apropriados por *"atores de veto"* ou grupos de interesse com maior capital social, capazes de manter o status quo ou atrasar os processos, tornando-os desproporcionais e ineficazes; (v) a existência de processos longos e onerosos, pois tanto a participação detalhada quanto o próprio planejamento técnico são, muitas vezes, *"muito longos"* e *"muito custosos para a administração"*.

Ainda nesse âmbito, a pergunta seguinte foi engatada na anterior, abordando como essas barreiras mencionadas afetam diferentes grupos sociais. Segundo o entrevistado, isso ocorre de forma desigual, resultando em: (i) exclusão de populações vulneráveis, já que pessoas de regiões periféricas, com menor acesso à internet, ou mulheres com

responsabilidades de cuidado, encontram mais dificuldade em participar, mesmo com os esforços da administração para descentralizar as audiências públicas; (ii) ponderação desproporcional de interesses, o que faz com que certos grupos sejam mais representados do que outros e, conseqüentemente, tenham mais acesso à informação e poder de mobilização, como é o caso de associações de moradores de áreas mais abastadas — por exemplo, Alto de Pinheiros — que conseguem judicializar e influenciar decisões em seu favor, enquanto grupos periféricos, com menos recursos, enfrentam maiores barreiras para acessar esses mesmos canais; (iii) desigualdade no uso prático dos instrumentos participativos, pois mesmo quando há abertura institucional, os grupos com menor capital político e técnico têm menos capacidade de transformar sua participação em influência real sobre o processo decisório.

4.2.2.1. Efetividade da participação popular: freio ou complemento?

O entrevistado aponta que o Estatuto da Cidade, embora tenha retomado o debate sobre planejamento urbano, deixou os mecanismos de participação social *"extremamente frágeis"* e às normas *"muito, muito amplas"*. Isso resultou em falta de consenso político e abriu espaço para indefinição, sendo que o máximo que existiam eram resoluções do Conselho das Cidades com orientações.

Sobre as audiências públicas, minha percepção inicial era de que elas nem sempre são efetivas. O entrevistado reitera que o modelo tradicional de audiência pública (administração no palco, público na plateia com tempo limitado de fala) é, muitas vezes, estilizado e conseqüentemente, ineficaz, podendo gerar hostilidade. A administração tem buscado outras propostas de estruturação, como as oficinas, que são consideradas um formato mais dialogado para explicar os temas e capacitar as pessoas antes da discussão, evitando os *"modelos bem ortodoxos"*.

O entrevistado questiona a influência real das audiências públicas no formato tradicional, indicando que muitas vezes elas funcionam mais como um requisito formal do que como um espaço de influência efetiva. Ele descreve que os mecanismos de participação social podem se tornar

ferramentas para dificultar o andamento dos processos, sendo, algumas vezes, *"mal utilizados por grupos de interesse"* que conseguem um *"peso desproporcional"*, distorcendo a sua função original.

No entanto, há uma busca por tornar a participação mais influente através de processos institucionalizados. O entrevistado menciona que a criação de um processo de planejamento técnico *"totalmente premiado por participação social"* nos PIUs²⁷ tem o objetivo de revelar o instrumento ao final do processo, o que sugere uma intenção de influência substancial.

Assim, o entrevistado acredita que processos participativos mais detalhados e processualizados podem levar a decisões legais mais favoráveis, especialmente no sentido de reduzir a judicialização e gerar *"maior deferência de controle"*. A metodologia dos PIUs, com suas diversas etapas de participação, diagnóstico, programas de interesse público, consultas públicas e divulgação transparente, busca exatamente isso. A ideia é que, ao *"processualizar o processo de participação social sob a perspectiva da motivação e da finalidade do ato administrativo"*, e tornar todas as etapas e documentos públicos e acessíveis, a administração dificulta a argumentação do Ministério Público e facilita a análise do Judiciário.

No entanto, o entrevistado também reconhece que, mesmo com processos detalhados, há técnicos que consideram a participação muito longa e custosa, o que pode dificultar o alcance de um "meio termo". A complexidade aumenta quando se tenta conciliar a necessidade de justificar o planejamento técnico e a participação social com a introdução de novos critérios, como a avaliação de impacto ambiental, o que pode tornar o processo *"extremamente oneroso"* e propenso a críticas por qualquer parte que possa parecer extrema para judicialização.

²⁷PIU (Projeto de Intervenção Urbana) é um instrumento de planejamento urbano usado pela cidade de São Paulo para requalificar, transformar e organizar grandes áreas urbanas com potencial de desenvolvimento ou necessidade de reestruturação.

4.2.2.2. Judicialização como desafio para a gestão pública

As consequências da judicialização por ausência de participação popular são severas e complexas, segundo o entrevistado: (i) anulação de leis e planos, sendo que um exemplo citado é a ação que *"derrubou o mapa inteiro"* da Lei de Zoneamento, alvo de discussão inicial que me despertou interesse ao pesquisar sobre o assunto; (ii) atrasos significativos nos projetos, pois a judicialização pode causar *"meses de discussão"*, *"anos de discussão"*, travando o planejamento por *"10 anos de judicializar"*; (iii) perda de aderência dos planos ao território, uma vez que demoram anos para serem julgados e, quando isso ocorre, o território já se transformou, tornando o planejamento obsoleto; (iv) impacto financeiro e desestímulo ao investimento, pois o receio da judicialização pode fazer com que atores do mercado imobiliário desistam de projetos, resultando em menor arrecadação; (v) questionamento da legalidade e sustentação técnica, sendo que as ações judiciais frequentemente alegam falta de participação social e ausência de planejamento técnico ou justificativa técnica, tornando os projetos vulneráveis; (vi) dificuldade de gestão e congelamento de áreas, uma vez que a judicialização impede o avanço do planejamento, e tentativas de *"congelar"* o desenvolvimento de áreas (ex: Água Branca) resultam em novas ações por apropriação indireta; (vii) esgotamento do Judiciário, sendo que o excesso de judicialização sobre políticas públicas desgasta o Poder Judiciário, que acaba sendo demandado a tomar decisões que seriam de competência do Executivo ou Legislativo, sem ter a estrutura ou a perspectiva adequada.

A última pergunta realizada, a qual julgo ser o cerne de escolher, metodologicamente, entrevistas com administradores públicos para maior aprofundamento da análise dos acórdãos — "Qual você acredita ser o principal desafio para conciliar os interesses da administração pública com as necessidades de inclusão e justiça social nas cidades?" — foi respondida de forma objetiva e ponderada pelo entrevistado.

Para ele, o principal desafio reside na extrema complexidade de conciliar múltiplos interesses legítimos e frequentemente conflitantes no planejamento urbano. O entrevistado compara o urbanismo ao orçamento,

afirmando que são as duas áreas mais complexas na administração pública porque *"mexem com tanto interesse, mas tanto interesse, que é impossível de conciliar; sempre vai ter alguém que vai se sentir prejudicado"*.

Os interesses legítimos podem variar enormemente, como prioridades para habitação, mobilidade ou meio ambiente, e a administração precisa mediar e tentar maximizar a satisfação de todos eles. A dificuldade é agravada pela falta de consenso político sobre as normas e pela discricionariedade inerente ao planejamento.

Além disso, a garantia da inclusão e justiça social é dificultada pela exclusão natural de grupos vulneráveis nos processos participativos, seja por barreiras técnicas, sociais ou de acesso. O desafio é criar mecanismos que não só permitam a participação, mas que ativamente busquem e capacitem aqueles que normalmente são marginalizados, e que garantam que seus interesses sejam efetivamente ponderados e não dominados por grupos mais organizados ou poderosos. A administração precisa justificar tecnicamente o porquê de dar tratamento diferente a propriedades próximas ou de investir em uma região em detrimento de outra, capturando a mais-valia gerada pelo investimento público e regulatório para reinvestimento.

Ao final de sua resposta, o entrevistado apresenta uma linha argumentativa que converge com os pressupostos teóricos de Santos: para que a participação popular seja efetiva, é imprescindível que a soberania cidadã se manifeste de forma direta, por meio da delegação de poder que permita à população incidir concretamente sobre as políticas públicas que impactam seu cotidiano. Nesse sentido, identifica-se o ponto central de que a participação social deve ocorrer de forma voluntária, articulada ao saber técnico e empírico, em diálogo com os sujeitos que vivenciam o território. A questão que se impõe, como evidenciado na entrevista, não é apenas avaliar se as audiências públicas são, ou não, o instrumento mais adequado, mas refletir sobre uma dimensão mais profunda: como promover a inclusão e a formação cidadã para que os indivíduos se reconheçam como agentes de transformação do espaço urbano em que habitam? Essa provocação é direcionada às políticas públicas, à atuação do Legislativo e à função do

Judiciário, cuja intervenção não deve se limitar ao cumprimento formal de requisitos técnicos, como o número ou a existência de audiências públicas, mas assumir um papel ativo diante das lacunas estruturais históricas de participação democrática que ainda persistem no Brasil.

5. Conclusão

Os dados empíricos demonstram que o TJSP tem uma tendência a rejeitar a ideia de participação meramente formal nas audiências públicas relacionadas ao processo legislativo urbanístico. O Judiciário exige que a participação popular seja efetiva, com engajamento real, no tempo adequado e voltada diretamente ao conteúdo da norma discutida, mas não é sempre que segue essa conduta. A análise empírica revelou que, na maioria dos casos, essa participação ocorreu de forma inadequada, muitas vezes restrita a procedimentos burocráticos e desvinculada de um debate público significativo.

Além disso, o Tribunal declara a inconstitucionalidade de normas quando identifica vícios democráticos e técnicos, como a introdução de emendas parlamentares substanciais após as audiências públicas, sem novo debate com a sociedade, ou a ausência de estudos técnicos consistentes para fundamentar as alterações legislativas. Nessas situações, considera-se comprometida a legitimidade do processo normativo, o que resulta na procedência das ADIs.

Por outro lado, o Tribunal reconhece a validade de normas quando há participação social documentada e expressiva, combinada com justificativas técnico-científicas robustas. Exemplos como a realização de dezenas de audiências públicas e a produção de estudos técnicos detalhados têm sido considerados suficientes para legitimar as decisões legislativas em matéria urbanística, mesmo que possa ser, na maioria dos casos, algo mais formalmente técnico do que um meio de acesso.

No plano administrativo, agentes públicos municipais, como os vinculados à SP Urbanismo e à SMUL, têm buscado institucionalizar a

participação como forma de garantir respaldo técnico e político às decisões, além de prevenir litígios judiciais. No entanto, enfrentam barreiras relevantes, entre elas a participação desproporcional de grupos tecnicamente preparados ou com maior poder econômico, a exclusão de populações vulneráveis, e o uso estratégico das audiências por grupos organizados para impedir mudanças normativas.

A judicialização das políticas urbanas, por outro lado, embora tenham provocado a anulação de leis, atrasos consideráveis na execução de projetos e impactos financeiros significativos, especialmente quando os processos legislativos não atendem aos padrões de participação e fundamentação exigidos, é uma forma de exercício da escolha democrática dentro da cidade. O principal desafio para a administração pública, portanto, está em assegurar que os processos participativos não se limitem à mera formalidade, mas constituam, de fato, uma prática democrática capaz de incluir múltiplos interesses e garantir a efetividade das políticas urbanas, mas também de saber lidar com as dificuldades presentes no processo da participação; ademais, coloca-se também em cheque o papel do MP e da PGJ em tais situações, como agentes para verificarem se há alguma disfunção legal no zoneamento do município.

Por fim, essas constatações evidenciam não apenas os limites formais da participação popular no processo legislativo urbanístico, mas também as profundas desigualdades que marcam o Município de São Paulo. A heterogeneidade social e territorial dificulta o acesso equitativo da população aos espaços decisórios, como as audiências públicas, frequentemente frequentadas por grupos com maior capital técnico, político ou econômico. A limitação estrutural de acesso à informação, a linguagem excessivamente técnica e a falta de meios adequados de divulgação tornam esses instrumentos inacessíveis para grande parte da população, especialmente nas periferias. Diante desse cenário, impõe-se o questionamento sobre a real eficácia das audiências públicas como método central de participação popular. Embora sejam legalmente previstas e potencialmente democráticas, sua atual forma de implementação tende, em

alguns casos em que não há preparo suficiente administrativo, a reproduzir as desigualdades existentes, exigindo, portanto, revisão e complementação por mecanismos mais inclusivos, acessíveis e contínuos de escuta e deliberação social. Além disso, o que também dificulta o processo deliberativo é a forma do judiciário encarar, muita das vezes, as audiências públicas como uma forma instrumental e não como meio para a faticidade do exercício democrático à cidade.

6. Referências bibliográficas

ALMEIDA, Pedro Furtuoso. *Monografia SBDP*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), 2023. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2023/03/MonografiaSBDP.PedroFurtuoso.pdf>. Acesso em: 26 maio 2025.

ARNSTEIN, Sherry. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, 1969.

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: 23 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 607.940. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 29 out. 2015. Disponível em: [LINK]. Acesso em: 20 jun. 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2018.

DEVECHI, Alejandra Maria. *Reformar não é construir: a reabilitação de edifícios verticais – novas formas de morar em São Paulo no século XXI*. São Paulo: Senac, 2014.

HALL, Mark A.; WRIGHT, Ronald F. Systematic content analysis of judicial opinions. *California Law Review*, v. 96, 2008.

JUSTIÇA volta atrás e libera mapa da Lei de Zoneamento de São Paulo. *Metrópoles*, 15 maio 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/justica-volta-atras-e-libera-mapa-da-lei-de-zoneamento-de-sao-paulo>. Acesso em: 25 maio 2025.

LE CORBUSIER. *Carta de Atenas*. [S. l.]: CIAM, 1933. Disponível em: <https://www.apha.pt/wp-content/uploads/boletim1/CartadeAtenas1933.pdf>. Acesso em: 27 maio 2025.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. v. 1.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

OLIVEIRA, Celso de; LOPES, Dulce; COLENCI, Pedro; SOUSA, Isabel. *Democracia participativa no direito urbanístico*. 1. ed. São Carlos: EdUFSCar, 2021.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Marco regulatório do zoneamento: revisão da lei. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/zoneamento/revisao-da-lei/>. Acesso em: 26 maio 2025.

RIOS, Carolina Barbosa. *Gestão democrática da cidade: a visão dos Tribunais*. 2021. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-04082022-161821/publico/CarolinaBRiosOriginal.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2025.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SÃO PAULO (Estado). Constituição do Estado de São Paulo de 1989. São Paulo, 1989. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 23 nov. 2025.

SÃO PAULO (Município). Diário Oficial da Cidade de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal, [s.d.]. Disponível em:

https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md_epubli_visualizar.php?wTTqxIQPF4V7Uvwa fiQUL-8MEN2OucopCKUELYCc17L4gid7LEW3GuFQ8XDL5Ri_4LAdq7snPjtkkLpd9SIf a-zyuUyw-856GlyYOAQ2ly8IQ4sJWjPnNI4SIByeJ1K. Acesso em: 23 nov. 2025.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 23 nov. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Maria José L. de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

VIOTTO, Aline; TAVOLARI, Bianca. As disputas pela interpretação constitucional do plano diretor. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n. 2, p. 531–566, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/dep.2016.22950>. Acesso em: 26 maio 2025.

Anexo A - Termo de compromisso

PROJETO DE MONOGRAFIA DA ESCOLA DE FORMAÇÃO PÚBLICA SBDP TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Entrevistada(o): _____,

representante

da

_____.

Instituição de Pesquisa e Pesquisadora: A pesquisa que engloba esta entrevista é realizada no centro de pesquisa ESCOLA DE FORMAÇÃO PÚBLICA da SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO – SBDP, que é um programa anual para estudantes de direito de diferentes faculdades que busca formar lideranças jurídicas para a inovação no mundo público (mais informações sobre a instituição de pesquisa podem ser obtidas no site: <http://sbdp.org.br>). A entrevista será conduzida pela aluna-pesquisadora desta mesma instituição, e estudante de graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Direito da USP (FDUSP), Hellen Luize Quadrado Torres.

Projeto de Pesquisa: O objetivo desta pesquisa de Iniciação Científica é compreender como os agentes da administração pública municipal de São Paulo – em especial da São Paulo Urbanismo e da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), modelam e implementam projetos e leis de zoneamento, quais estratégias utilizam para ampliar a participação popular (sobretudo por meio de audiências públicas) e de que maneira esses arranjos influenciam ou buscam evitar a judicialização das políticas urbanas. A obtenção dessas percepções e entendimentos se dará por meio de entrevistas semiestruturadas.

Finalidade e uso da entrevista: Aprofundamento do que vai além do estudos empíricos por meio de acórdãos, de maneira a compreender como os agentes da administração pública lidam, na prática com a participação

popular, o desenho das leis de zoneamento e a própria judicialização. O conteúdo extraído das entrevistas será utilizado somente e estritamente para fins acadêmicos, como é o caso da elaboração da pesquisa, de seus relatórios, de artigos acadêmicos e livros.

Participação na entrevista: A(o) entrevistada(o) foi convidada(o) para participar, por meio de uma entrevista realizada pelo Google Meet, por outra plataforma ou de forma presencial – conforme for de preferência da entrevistada(o) – para o desenvolvimento de Iniciação Científica no âmbito da Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público. A entrevista será de aproximadamente 1 (uma) hora e sua participação nesta pesquisa consistirá em responder às perguntas conduzidas pela entrevistadora, que partem de um roteiro semiestruturado previamente elaborado, conforme os objetivos de pesquisa apresentados.

A autorização da entrevista incluirá, salvo se excepcionado expressamente pela(o) entrevistada(o), a permissão para gravação dos recursos audiovisuais (que não serão disponibilizados publicamente). Concluída a entrevista, caso haja autorização para tal, a entrevistadora pretende disponibilizar sua transcrição para consulta.

Por fim, ressalta-se que a participação nesse estudo é voluntária por parte da(o) entrevistada(o), que pode não aceitar participar ou desistir da entrevista. Você também tem o direito de recusar-se a responder a qualquer uma das perguntas formuladas.

Confidencialidade: A fim de assegurar a sua privacidade, os dados obtidos por meio desta pesquisa não serão identificados caso haja manifestação expressa, de sua parte, para tal, mantendo o anonimato ou uma pseudo-identificação. Ademais, a(o) entrevistada(o) pode requisitar, a qualquer momento, que determinado trecho seja omitido ou, ainda, que toda a entrevista seja excluída da análise. Também lhe será apresentado o

produto final da pesquisa, para que possa ver como seus dados e falas foram utilizados pela pesquisadora, consentindo ou não para seu uso final. Se houver qualquer aspecto desta pesquisa ou de sua participação que esteja obscuro ou queira relatar algum problema relacionado à pesquisa, por favor, entre em contato com Hellen Luize Quadrado Torres: celular (11) 94440-0928; e-mail hlqtorres@gmail.com ou hellentorres@usp.br. Por meio desses canais, a(o) entrevistada(o) poderá esclarecer quaisquer dúvidas relativas aos seus direitos como participante da pesquisa em questão.

Uma cópia preenchida e assinada deste formulário de consentimento ficará em seu poder.

Consentimento: Eu, _____,
fui informada(o) dos objetivos da pesquisa supramencionada e declaro meu
consentimento em participar dela. (Cidade e Estado)
_____, ____ de _____ de 20__.

Anexo B - Roteiro

1. Como a sua função se relaciona com o planejamento urbano de São Paulo?
2. Como você entende o papel da participação popular na criação e revisão das leis de urbanismo?
 - a. Caso tenha, você poderia compartilhar exemplos da sua experiência com esses projetos?
3. Na sua opinião, quais são as maiores barreiras e críticas em relação à participação social no planejamento urbano?
4. De que forma as barreiras que você mencionou afetam diferentes grupos sociais?
5. Para você, o Estatuto da Cidade prevê mecanismos democráticos? Quais você acha que são eficazes? E sobre as audiências públicas em si?
6. Com base na sua experiência, as audiências públicas conseguem realmente influenciar as decisões legais ou são apenas um requisito formal?
7. Você acredita que a adoção de processos participativos mais detalhados conduzem processos mais favoráveis para decisões legais?
8. Em casos de judicialização por ausência de participação popular, avaliados pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), quais são as consequências que você compreende para os projetos contestados?
9. Qual você acredita ser o principal desafio para conciliar os interesses da administração pública com as necessidades de inclusão e justiça social nas cidades?

BOLA DE NEVE (Para fomentar a rede de contatos) Quem mais você acha que poderia contribuir com uma perspectiva do assunto? Poderia indicar o contato para que envie o convite para a entrevista?