



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA JUDICIÁRIA**  
 SJ 6.1 - Serv. de Processamento do Órgão Especial  
 Palácio da Justiça  
 Praça da Sé, s/n - Centro - 3º andar - sala 309  
 São Paulo/SP - CEP 01018-010  
 Tel: (11) 3117-2680, e-mail: sj6.1.2@tjsp.jus.br

São Paulo, 19 de março de 2019.

Ofício n.º 801-O/2019-csrs  
 Direta de Inconstitucionalidade nº 2148007-70.2018.8.26.0000 (DIGITAL)  
 Número de Origem: 6399/2017  
 Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo  
 Réu: Presidente da Câmara Municipal de Assis e outro

Senhor Presidente,

Permito-me transmitir a Vossa Excelência cópia do V. Acórdão prolatado nos autos de Direta de Inconstitucionalidade supramencionados.

Valho-me da oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de estima e distinta consideração.

**MANOEL DE QUEIROZ PEREIRA CALÇAS**  
 Presidente do Tribunal de Justiça

A Sua Excelência, o Senhor  
**Presidente da Câmara Municipal de**  
 Assis - SP

PROT. 000255 CAMARA M. ASSIS 02/04/19 10:10 3710525

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por MANOEL DE QUEIROZ PEREIRA CALÇAS. Para acessar os autos processuais, acesse o site <https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 2148007-70.2018.8.26.0000 e o código B640218.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2019.0000125274**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2148007-70.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS e PREFEITO MUNICIPAL DE ASSIS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI E JOÃO CARLOS SALETTI.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2019.

**FRANCISCO CASCONI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº**  
**2148007-70.2018.8.26.0000**  
**COMARCA: SÃO PAULO**  
**AUTOR: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**  
**RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ASSIS e PRESIDENTE**  
**DA CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS**

**VOTO Nº 34.087**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 3º, BEM COMO ARTIGO 4º, AMBOS DA LEI Nº 6.399, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE ASSIS/SP, A QUAL 'DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO PARA OS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO, INSTITUI O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DÁ NOVA REDAÇÃO A DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 10, DE 10 DE OUTUBRO DE 2.006 – PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE ASSIS' – DISPOSITIVOS QUE ABORDAM MATÉRIA DE SANEAMENTO BÁSICO, COM ALTERAÇÃO, INCLUSIVE, DO PLANO DIRETOR – DIRETRIZES E NORMAS RELATIVAS AO DESENVOLVIMENTO URBANO LOCAL – PROCESSO LEGISLATIVO RESPECTIVO DESPROVIDO DE PLANEJAMENTO E ESTUDO TÉCNICO DE ADEQUAÇÃO DAS ALTERAÇÕES IMPOSTAS – NÃO SUBMISSÃO, ADEMAIS, DA EMENDA PARLAMENTAR Nº 01, QUE ACRESCENTOU O PARÁGRAFO ÚNICO AO ARTIGO 3º DA LEI QUESTIONADA, À APRECIÇÃO POPULAR – EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONALMENTE INERENTES ÀS NORMAS DE DIREITO URBANÍSTICO –**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
ÓRGÃO ESPECIAL  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

**CONTRASTE AOS ARTIGOS 180, INCISOS II, E V, 181, §1º, E  
191 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES DO C.  
ÓRGÃO ESPECIAL – PRETENSÃO PROCEDENTE.**

Ação direta de inconstitucionalidade voltada ao parágrafo único do artigo 3º, bem como artigo 4º, ambos da Lei nº 6.399, de 28 de novembro de 2017, do Município de Assis/SP.

Delineada **causa petendi**, em breve síntese, repousa na alegada ausência de participação popular no processo legislativo que deu gênese à lei mencionada, notadamente quanto ao parágrafo único do artigo 3º, além de impugnar a “alteração tópica” do Plano Diretor local, promovida pelo artigo 4º da mesma lei, daí decorrendo ofensa a artigos 180, incisos II e V, 181, §1º e 191 da Constituição Bandeirante.

Processado sem concessão de liminar, nos termos da r. decisão de fls. 449/450.

Informações da Prefeitura Municipal de Assis a fls. 460/466 defendendo a higidez do processo de elaboração da Lei nº 6.399/2017, do Município de Assis/SP. Já o Presidente da Câmara Municipal local, nas informações acostadas a fls. 476/479, defendeu a ausência de inconstitucionalidade formal, na medida em que admissível normatização da matéria por meio de lei ordinária.

Citado, o Procurador-Geral do Estado manifestou-se a fls. 471/472, apontando desinteresse na defesa dos dispositivos contrastados, por tratarem de matéria exclusivamente local.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

A Douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer encartado a fls. 483/488, complementado a fls. 494/503, reiterou os termos da inicial.

**É o Relatório.**

Pretensão deduzida busca extirpar do ordenamento jurídico parágrafo único do artigo 3º, bem como artigo 4º, ambos da Lei nº 6.399, de 28 de novembro de 2017, do Município de Assis/SP, a qual *"dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico para os serviços de Água e Esgoto, institui o Plano Municipal de Saneamento Básico de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário e dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar nº 10, de 10 de Outubro de 2.006 – Plano Diretor do Município de Assis"*. Confira-se a redação (fls. 60/63):

*"Art. 1º - Fica instituída a Política Municipal de Saneamento Básico para os serviços de Água e Esgoto que tem por finalidade garantir a salubridade ambiental de todo o território do Município e o bem estar de seus habitantes, visando a progressiva expansão dos serviços e a melhoria de sua qualidade, com base nos seguintes princípios fundamentais:*

- I - universalização do acesso;*
- II - integralidade;*
- III - abastecimento de água, esgotamento sanitário realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;*
- IV - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional;*
- V - eficiência e sustentabilidade;*
- VI - transparência das ações;*
- VII - integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*VII - segurança, qualidade e regularidade;*

*IX - controle social.*

*Art. 2º - A Política Municipal de Saneamento Básico de Água e Esgoto será executada por meio de programas, projetos e ações, de forma integrada com demais serviços públicos de saneamento básico, em processo contínuo e obedecendo as disposições contidas do PMSB - Plano Municipal de Saneamento Básico de Água e Esgoto e das demais disposições legais vigentes.*

*Art. 3º - Fica também, instituído no Município de Assis, o PMSB - Plano Municipal de Saneamento Básico de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, constante dos Anexos desta Lei.*

**Parágrafo Único - Fica incluído o Centro de Desenvolvimento de Assis – CDA I e II, a Avenida Dom Antônio (trecho entre a Unesp e a Avenida Mário de Vitto) e o Recinto da FICAR, na área urbana a atender, constante no mapa 'Área Atendível em Rede de Esgoto' deste plano.**

**Art. 4º - Os dispositivos da Lei Complementar nº 10 de 10 de outubro de 2.006, que institui o Plano Diretor do Município de Assis, abaixo enumerados, passam a vigorar com a seguinte redação:**

**'Art. 18 - São consideradas ações prioritárias para a preservação dos Recursos Hídricos do Município:**

**I - promover a ampliação gradual e progressiva dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de acordo com as peculiaridades locais e com a adoção de soluções técnicas alternativas que respeitem a capacidade de pagamento dos munícipes.**

**II – instituir a gestão integrada dos recursos hídricos no Município, por meio da formulação, implementação e gerenciamento de políticas, ações e investimentos no**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**âmbito do sistema de gestão de suas bacias hidrográficas;**

**III – adotar instrumentos para a sustentabilidade da oferta de água destinada ao abastecimento da população;**

**IV – combater o desperdício e reduzir as perdas físicas da água bruta e tratada e incentivar a alteração de padrões de consumo;**

**V – desenvolver alternativas de reutilização de água e novas alternativas de captação para usos que não requeiram padrões de potabilidade;**

**VI – assegurar a recuperação ciliar dos corpos d'água do município.**

**Art. 20 - A política de saneamento ambiental integrado deverá respeitar as seguintes diretrizes:**

**I - universalização do acesso;**

**II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;**

**III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;**

**IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;**

**V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;**

**VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;*

**VII - eficiência e sustentabilidade econômica;**

**VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas**

**IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;**

**X - controle social;**

**XI - segurança, qualidade e regularidade;**

**XII - integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;**

**XIII - adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água.**

**XIV - assegurar o saneamento básico com correto tratamento dos efluentes no Presídio, localizado na Rodovia Assis - Platina e das Estações de Tratamento de Esgoto da SABESP;**

**XV - elaborar e instituir um Plano de Controle de Zoonoses na área do município.**

**Art. 21 - O Município de Assis poderá prestar os serviços de saneamento básico:**

**I - diretamente, por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta.**

**II - de forma contratada:**

**a) indiretamente, mediante concessão ou permissão, sempre precedida de licitação na modalidade concorrência pública, no regime da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; ou**

**b) no âmbito de gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes federados.**

**Parágrafo Único - A opção pela manutenção ou não da concessão deverá ser antecedida de discussões com a**





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

***comunidade e de audiências públicas por convocação do Poder Executivo e do Poder Legislativo, conforme instâncias apontadas no artigo 125.'***

*Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário.”.*

Adotou-se, como parâmetro de controle no âmbito constitucional do Estado, os seguintes preceitos de observância obrigatória pelos Municípios (art. 144 da CE):

*"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;*

*(...)*

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

*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.*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*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”.*

Sinteticamente afirmou-se, quanto ao parágrafo único do artigo 3º, da lei atacada, que inserido por emenda parlamentar não submetida à participação popular no trâmite do processo legislativo, e; quanto ao artigo 4º, por reformular dispositivos da Lei Complementar nº 10, de 10 de Outubro de 2006 (Plano Diretor do Município de Assis), teria promovido alterações tópicas no contexto do Plano Diretor, despidas de planejamento prévio.

Os dispositivos objeto de controle abordam, respectivamente, (i) a inclusão de determinados trechos urbanos na área a ser atendida pela rede de esgoto no Plano Municipal de Saneamento Básico de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Assis/SP, e (ii) reformulação dos artigos 18, 20 e 21 do Plano Diretor daquela Urbe.

Adentrando, portanto, em matéria de inequívoco caráter urbanístico e de saneamento básico, inafastável a conclusão no sentido de que os atos normativos atacados realmente colidem com a ordem constitucional em vigor.

Isto porque, tratando-se de dispositivos cujo conteúdo dispõe sobre o acréscimo de áreas no Plano Municipal de Saneamento Básico (parágrafo único do artigo 3º), bem como



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

sobre a reformulação parcial do Plano Diretor, notadamente envolvendo ações prioritárias e diretrizes do saneamento básico municipal (artigo 4º), alcançando evidentemente o próprio desenvolvimento do Município de Assis/SP, indispensável era a participação popular e a realização de aprofundado estudo técnico pelo Executivo Municipal no trâmite do respectivo processo legislativo, a evidenciar o interesse público e completa conformação das mudanças propostas aos objetivos e função social da cidade, bem como ao próprio Plano Diretor, considerando sua dimensão integral.

Sem dúvida compete ao Município traçar normas, regulamentos, limitações e diretrizes de interesse local que direcionam seu desenvolvimento e o bem-estar dos munícipes, com adequada ordenação do sistema urbano, editando normas como o plano diretor, leis de parcelamento e uso do solo, saneamento básico, zoneamento etc., à luz dos artigos 30, inciso VIII, e 182 da Constituição da República. Todavia, convolação destas premissas em atos normativos, a fim de que se tornem exequíveis, imperativos e cogentes, deve peremptoriamente observar exigências constitucionais.

Na hipótese concreta, afere-se que o parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 6.399, de 28 de novembro de 2017, foi inserido por meio da Emenda Parlamentar nº 01 ao Projeto de Lei nº 118/2017, **apresentada aos 13.11.2017** (fls. 277/278), sobre a qual inexistiu participação popular, como bem destacou a inicial e o parecer ministerial a fls. 497, olvidando exigência do artigo 29, inciso XII, da Constituição da República, bem como artigos 180, incisos I e II, e 191 da Carta Estadual, a validar sua edição.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Basta ver, para tal conclusão, que os registros de participação democrática no trâmite do respectivo projeto de lei precederam a apresentação da referida emenda parlamentar, sem notícia da realização de atos correlatos posteriores: i) audiência pública realizada em **26 de setembro de 2017**, conforme edital, lista de presença e ata constantes a fls. 108/115, ii) consulta pública no sítio eletrônico da prefeitura entre **14 de agosto e 01 de setembro de 2017**, conforme demonstrado a fls. 67/106, e iii) consultas ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (COMDURB) e ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONDEMA), **realizadas em 15 de setembro de 2017**, os quais aprovaram a minuta do projeto de lei conforme atas a fls. 445/447.

Trata-se, verdadeiramente, de exigência que concretiza democratização no trâmite de produção de normas que dispõem sobre ordenamento urbanístico, as quais devem considerar o bem-estar do povo, os anseios e necessidades da comunidade, o que ***ultima ratio*** inibe atuações idealizadas autoritariamente pelos personagens usualmente envolvidos neste processo.

Destaca-se, aliás, o que consignou o Presidente da Câmara Municipal de Assis, a fls. 478, ***sic.***: "*somente foi redigida uma emenda ao Projeto, de autoria de alguns vereadores, para acrescentar uma localidade da cidade que por lapso, não encontrava digitada no projeto, usando assim a emenda para acrescentar e não suprimir direitos discutidos nas audiências e consultas públicas, sendo aprovada pela maioria*", circunstância que não justifica a falta de submissão da proposta parlamentar à participação democrática.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Não bastasse, nos moldes estabelecidos nos artigos 180, incisos II e V, e 181, §1º, da Carta Paulista, o **planejamento técnico**, ou plano urbanístico, também está constitucionalmente imbricado ao processo de elaboração das normas municipais que disponham sobre os temas em questão. A propósito, enaltecendo sua importância notadamente no aspecto de transformação da realidade social, registra JOSÉ AFONSO DA SILVA:

*"... o plano urbanístico não constitui simples conjunto de relatórios, mapas e plantas técnicas, configurando um acontecer unicamente técnico. Compenetrando-se da realidade a ser transformada e das operações de transformação que consubstanciam o processo de planejamento, sob pena de ser mera abstração sem sentido, o plano urbanístico adquire, ele próprio, por contaminação necessariamente dialética, as características de um procedimento jurídico dinâmico, ao mesmo tempo normativo e ativo, no sentido de que os anteprojetos elaborados por técnicos e especialistas adquirem a categoria de diretrizes para a política do solo e sua edificação, ao mesmo tempo em que, em seus desdobramentos, se manifesta como conjunto de atos e fundamentos para a produção de atos de atuação urbanística concreta." (in "Direito Urbanístico Brasileiro", 6ª edição, Malheiros Editores, págs. 93/94).*

Com efeito, *in casu* não consta na documentação acostada à inicial (fls. 29/447) – que reproduz o processo legislativo respectivo – comprovação de que existiu exigido planejamento técnico a subsidiar as alterações inseridas na Lei Complementar nº 10, de 10 de outubro de 2006, caracterizando sua alteração meramente tópica, olvidando o caráter íntegro do Plano Diretor municipal.

Escapa ao modelo constitucional, portanto, edição de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

atos normativos urbanísticos desamparados de adequados planejamento e estudo técnico, a justificar transformação da realidade da cidade em convergência às demais diretrizes legais que dirigem o desenvolvimento do Município. Agir ao arrepio da exigência viabiliza predominância de interesses outros, por vezes pontuais, nem sempre aliados ao bem-estar social e à correta organização urbanística.

A propósito do tema, o C. Supremo Tribunal Federal já sedimentou, em regime de repercussão geral (Tema nº 348), no julgamento do RE nº 607.940 em outubro/2015, a necessidade de observância pelo Município das normas do Plano Diretor para legislar sobre o ordenamento e o espaço urbano. Confira-se:

*"CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO. 1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como 'instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana' (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a 'promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano' (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de 'ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes' (art. 182, caput). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor. 2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor. 3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que **'Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor'**. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento."*

**(STF – RE 607940, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-036 DIVULG 25-02-2016 PUBLIC 26-02-2016) – destacado.**

Atento a tais vícios, que maculam insanavelmente os dispositivos impugnados, destacou a Douta Procuradoria-Geral de Justiça na petição inicial:

*"Das normas municipais de desenvolvimento urbano se impõe compatibilidade com as normas urbanísticas (art. 180, V, da Constituição Estadual) e com as diretrizes do Plano Diretor, que deve possuir caráter integral (art. 181, caput, e §1º, da Constituição Paulista).*

*Nesse ponto, o Supremo Tribunal Federal entende possível o contencioso de constitucionalidade sem que se configure contraste entre a lei impugnada e o plano diretor, estimando desafio direto e frontal à Constituição, in verbis:*

*'(...) Plausibilidade da alegação de que a Lei*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*Complementar distrital 710/05, ao permitir a criação de projetos urbanísticos 'de forma isolada e desvinculada' do plano diretor, violou diretamente a Constituição Republicana. (...)' (STF, QO-MC-AC 2.383-DF, 2ª Turma, Rel. Min. Ayres Britto, 27-03-2012, v.u., 28-06-2012).*

(...)

*(a) a adequada política de ocupação e uso do solo é valor que conta com assento constitucional (federal e estadual); (b) a política de ocupação e uso adequado do solo se faz mediante **planejamento** e estabelecimento de diretrizes através de lei; (c) as diretrizes para o planejamento, ocupação e uso do solo devem constar do respectivo plano diretor, cuja elaboração depende de avaliação concreta das peculiaridades de cada Município; (d) a legislação específica sobre uso e ocupação do solo deve pautar-se por adequado planejamento e participação popular; (e) não se admite a alteração tópica e fatiada do Plano Diretor, dissociada de uma revisão geral integral deste instrumento.*

*A norma urbanística é, por sua natureza, uma disciplina, um modo, um método de transformação da realidade, de superposição daquilo que será a realidade do futuro àquilo que é a realidade atual.*

(...)

*O planejamento não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos administradores. É uma previsão e exigência constitucional (Art. 48, IV, 182, da CF e art. 180, II, da CE). Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, estudos*





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*quando se trate da elaboração normativa relativa ao estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano.*

*O planejamento urbanístico integral não é um simples fenômeno técnico, mas um verdadeiro processo de criação de normas jurídicas, que ocorre em duas fases: uma preparatória, que se manifesta em planos gerais normativos, e outra vinculante, que se realiza mediante planos de atuação concreta, de natureza executiva.*

(...)

*A ordenação do uso e ocupação do solo é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. Preconiza uma estrutura orgânica para a cidade, mediante aplicação de instrumentos legais como o do zoneamento e de outras restrições urbanísticas que, como manifestação concreta do planejamento urbanístico, tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse do bem-estar da população, conformando-os ao princípio da função social.*

(...)

*O ato normativo que altera sensivelmente as condições, limites e possibilidades do uso do solo urbano, alterando topicamente o plano diretor, viola diretamente a sistemática constitucional na matéria.*

*Não se admite, nesse quadro, modificações individualizadas, pontuais, casuísticas e dissociadas da estrutura sistêmica estampada no plano diretor. Caso contrário, tornaria inócuo e sem qualquer validade todo o planejamento e estudos realizados pelo Poder Executivo, por ocasião da propositura e aprovação da lei complementar que instituiu o Plano Diretor Participativo”.*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

(...)

*Ora, na hipótese em comento, o art. 4º da lei ora impugnada alterou o Plano Diretor de forma casuística e pontual ao fixar o rol de normas sobre o uso dos recursos hídricos municipais e sobre a política de saneamento ambiental, ferindo o disposto nos artigos 180, V e 181, caput e §1º, e 30, inciso VII, da Constituição Federal, nos termos do entendimento esposado pelo E. STF.*

A matéria em debate, ademais, é conhecida no âmbito do C. Órgão Especial, valendo citar, dentre outros, os seguintes julgados:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis nº 11.294, de 15 de janeiro de 2013, nº 11.295, de 15 de janeiro de 2013, nº 11.296, de 25 de janeiro de 2013, nº 11.297, de 25 de janeiro de 2013, nº 11.302, de 08 de março de 2013, nº 11.303, de 08 de março de 2013, nº 11.327, de 17 de maio de 2013, nº 11.328, de 17 de maio de 2013, nº 11.343, de 14 de junho de 2013, nº 11.373, de 05 de setembro de 2013, nº 11.374, de 06 de setembro de 2013, nº 11.386, de 15 de outubro de 2013, e nº 11.534, de 06 de junho de 2014, do Município de São José do Rio Preto – **Atos normativos que promoveram alterações tópicas aos locais que especificam sem considerar o regramento do uso e ocupação do solo urbano, bem como as exigências reservadas às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual - Violação aos artigos 180, inciso V, 181, caput e §1º, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente.**"*

**(TJ/SP – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2095295-40.2017.8.26.0000, rel. Des. Ricardo Anafe, j. em 27.09.2017) – destacado.**

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 17.256,*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos, que 'altera a descrição de Anexos da Lei Municipal nº 13.691, de 25 de novembro de 2005, com suas posteriores alterações, Plano Diretor do Município de São Carlos' – Lei impugnada posteriormente revogada pela Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015, do Município de São Carlos, que 'altera a descrição de anexos da Lei Municipal nº 13.691, de 25 de novembro de 2005, com suas posteriores alterações, Plano Diretor do Município' – Inocorrência de perda do objeto da ação – Lei revogadora, mas que reproduz as mesmas normas, que contém os mesmos vícios de inconstitucionalidade da lei revogada – Ademais, o C. Supremo Tribunal Federal tem entendido pela possibilidade de análise da inconstitucionalidade da lei inicialmente impugnada e depois revogada, assim como da lei revogadora – Preliminar afastada. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 17.256, de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos – Alteração tópica do Plano Diretor que se afastou do planejamento integral que demandaria a mudança de parte do zoneamento da cidade, de zona agrícola para zona industrial – Diploma que promove a alteração tendo como objeto imóveis (especificados e determinados por suas matrículas no R.I.) pertencentes a duas empresas que propuseram a modificação – Posterior revogação da lei impugnada pela Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015, do Município de São Carlos, que repete a anterior, contendo os mesmos vícios da lei revogada, notadamente a ausência de planejamento integral e a alteração tópica (alteração pontual do zoneamento: parte da zona rural para zona industrial) e afastada do Plano Diretor (mudança fatiada) – As mesmas exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios ou planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade – Violação do disposto nos artigos 180, caput, I, II, V e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual, por força do artigo 144 da Constituição Estadual, e dos princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e § 1º, e 30, VIII, da**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Constituição Federal** – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 17.256, de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos, assim como a lei revogadora e substitutiva, Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015. Preliminar afastada e ação julgada procedente.”

**(TJ/SP – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2032961-38.2015.8.26.0000, rel. Des. João Carlos Saletti, j. em 03.08.2016) – destacado.**

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 112, de 17 de julho de 2015, do Município de Campinas que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e/ou irregularidades na cidade – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular, exigências reservadas às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual - Violação aos artigos 47, incisos II e XIV, 144, 180, inciso II, 181 e 191, todos da Constituição Estadual - Modulação dos efeitos (ex nunc). Pedido procedente, com modulação."**

**(TJ/SP – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2007245-72.2016.8.26.0000, rel. Des. Ricardo Anafe, j. em 11.05.2016) – destacado.**

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis Complementares nº 164, de 21 de dezembro de 2001 e nº 239, de 10 de maio de 2006, ambas do Município de Caçapava, 'frutos de iniciativa parlamentar, que alteram regras constantes da Lei Complementar nº 109/99 de Caçapava' – Não efetivação de estudos prévios, planejamento técnico e efetiva participação da comunidade – Exigências que, impostas à edição do plano diretor e ao zoneamento, devem ser observadas igualmente em sua alteração – Desrespeito, configurado, aos arts. 180, caput, e inciso II, 181, caput, e § 1º e 191, da Constituição Estadual, assim como, por força do art.**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**144 desse diploma, os princípios constitucionais estabelecidos nos arts. 182, caput, e § 1º, e o art. 30 e inciso VIII, da Constituição Federal – Vício, ademais, de iniciativa (arts. 47, II e XIV, da CE), porquanto se trata de matéria relativa à gestão da cidade ('reserva de administração') – Necessidade de modulação, para preservar situações jurídicas e de fato já consolidadas – Efeito da declaração que se produz a contar da publicação do acórdão. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação."**

**(TJ/SP – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2228709-42.2014.8.26.0000, rel. Des. João Carlos Saletti, j. em 26.08.2015) – destacado.**

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei municipal nº 5.962, de 2010, de iniciativa do Chefe do Executivo, criando corredores comerciais e de serviços. Imprescindíveis, não só prévios estudos ou planejamento administrativo, mas também a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas, máxime quando, como no caso, emendas parlamentares ao projeto de lei do Chefe do Executivo promoveram alterações tópicas e casuísticas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Procedente a ação."**

**(TJ/SP – Direta de Inconstitucionalidade nº 2010301-84.2014.8.26.0000, Rel. Evaristo dos Santos São Paulo, D.J. 17/09/14) – destacado.**

No mesmo sentido: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0108499-30.2013.8.26.0000, rel. Des. Cauduro Padin, j. em 09.10.2013; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0207644-30.2011.8.26.0000, rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. em 21.3.2012.

Julgo procedente a pretensão para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 3º, bem como



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

artigo 4º, ambos da Lei nº 6.399, de 28 de novembro de 2017,  
do Município de Assis/SP.

**Des. FRANCISCO CASCONI**  
**Relator**  
**Assinatura Eletrônica**