



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Registro: 2026.0000578749

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2310819-15.2025.8.26.0000, 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 SÃO PAULO e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, COM MODULAÇÃO. V.U. IMPEDIDO O EXMO. SR. DES. LUÍS FRANCISCO CORTEZ. SUSTENTOU ORALMENTE A ADV. DRA. GABRIELA SOUTO MAIOR BACCARIN. USOU DA PALAVRA O EXMO. SR. PROC. NILO SPINOLA SALGADO FILHO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FRANCISCO LOUREIRO (Presidente), DONEGÁ MORANDINI, OSWALDO LUIZ PALU, SOUZA NERY, LUIS SOARES DE MELLO, FLAVIO ABRAMOVICI, SILVIA ROCHA, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, EUVALDO CHAIB, MARCIA DALLA DÉA BARONE, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES E DÉCIO NOTARANGELI.

São Paulo, 17 de junho de 2026.

ALEXANDRE LAZZARINI
RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Voto nº 35949

Direta de Inconstitucionalidade nº 2310819-15.2025.8.26.0000

Comarca: São Paulo (Vara de Origem do Processo Não informado)

Juiz(a): Nome do juiz prolator da sentença Não informado

Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e Prefeito do Município de São Paulo

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. LEI Nº 18.209, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2024 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. APROVAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, ESTABELECE O ÓRGÃO COMPETENTE PARA A DEFINIÇÃO DA ÁREA BENEFICIÁRIA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL, E ALTERA A REDAÇÃO DO ART. 76 DA MESMA LEI; ALTERA A REDAÇÃO DO ART. 22 DA LEI MUNICIPAL N.17.202, DE 16 DE OUTUBRO DE 2019, QUE DISPÕE SOBRE A REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES, CONDICIONADA, QUANDO NECESSÁRIO, À REALIZAÇÃO DE OBRAS; ALTERA O ART. 146 DA LEI N. 16.402, DE 22 DE MARÇO DE 2016, QUE DISCIPLINA O PARCELAMENTO, O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. Caso em Exame

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra a Lei nº 18.209, de 20 de dezembro de 2024, do Município de São Paulo, que altera o Mapa 2, constante do art. 383, inciso I, da Lei Municipal nº 16.050, de 2014, e outros dispositivos relacionados à gestão de resíduos sólidos e planejamento urbano. A discussão envolve dois grupos de normas integrantes da Lei nº 18.209/2024: a) artigos 1º, 2º, 16 e 17; b) artigos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14 e 15.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em (i) verificar a pertinência temática entre o projeto de lei original e as emendas parlamentares, e (ii) analisar a ausência de

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

participação popular e planejamento técnico na aprovação da norma.

III. Razões de Decidir

3. Os artigos 1º, 2º, 16 e 17 já constavam da redação original do projeto de lei e foram submetidos a audiências públicas necessárias, não ocorrendo a inconstitucionalidade afirmada.

4. Os artigos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, objeto das emendas parlamentares não guardam pertinência temática com o projeto original, que tratava de gestão de resíduos sólidos, enquanto as emendas versam sobre direito real de laje e operações urbanas consorciadas. Também, não houve participação popular específica nas emendas inseridas, violando os artigos 180, II, e 191 da Constituição do Estado de São Paulo, que exigem participação comunitária em normas de desenvolvimento urbano.

IV. Dispositivo e Tese

5. Ação julgada parcialmente procedente. Declaração de inconstitucionalidade dos artigos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 da Lei nº 18.209/2024, com modulação dos efeitos para preservar atos administrativos já praticados.

Tese de julgamento: 1. A ausência de pertinência temática em emendas parlamentares viola a Constituição.

2. A falta de participação popular e planejamento técnico em normas urbanísticas é inconstitucional.

Legislação Citada: CF/1988, arts. 1º, 18, 29, 30, 31; Constituição do Estado de São Paulo, arts. 180, 181, 191; Lei de Introdução do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), arts. 20 e 21.

Jurisprudência Citada: STF, RE 1484120, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 04.06.2025; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2125326-62.2025.8.26.0000, Relª Marcia Dalla Déa Barone, j. 03/09/2025; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2126484-89.2024.8.26.0000, Rel. Gomes Varjão, j. 25/06/2025; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2079154-38.2020.8.26.0000, Rel. Alex Zilenovski, j. 14/04/2021; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2128478-26.2022.8.26.0000, Rel. Ricardo Anafe, j. 14/09/2022; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2036117-24.2021.8.26.0000, Rel. Jarbas Gomes, j. 21/09/2022; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2029507-06.2022.8.26.0000, Rel. Fábio Gouvêa, j. 15/06/2022; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2283607-58.2021.8.26.0000, Rel. Jacob Valente, j. 18/05/2022; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2126390-44.2024.8.26.0000, Rel. Luis Fernando Nishi, j. 30/04/2025.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo i. Procurador-Geral de Justiça em face dos artigos 1º a 4º e 6º a 16 da Lei nº 18.209, de 20 de dezembro de 2024 e Anexo, do Município de São Paulo (fls. 01/32).

Sustenta, o requerente, que a referida lei contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo em seus artigos 5º, 144, 111, 180, incisos I, II, V e 191. Sustenta que o Projeto de Lei n. 799, de 12 de novembro de 2024, do Município de São Paulo, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo incorreu em abuso no poder de emenda parlamentar, tendo em vista a aprovação de alterações promovidas na redação original, que só ocorreram no dia 20 de dezembro de 2024, em segunda votação, durante a 250ª sessão extraordinária da 18ª legislatura.

Aduz que deve ser observada pertinência temática entre a proposição original e a emenda parlamentar que é posterior. Inexistindo essa relação, há violação ao devido processo legal. O projeto original pretendia apenas alterar o Mapa 2, constante no art. 383, I, da Lei n. 16.050, de 2014, visando aperfeiçoar o sistema de saneamento ambiental da cidade de São Paulo, que deveria ser expandido para atender à demanda projetada de destinação de resíduos sólidos, mas as emendas parlamentares ampliaram e desvirtuaram a proposta original, versando sobre direito real de laje, regulamentação das operações urbanas consorciadas e áreas de influência dos eixos delimitados nos Mapas 3 e 3A da cidade de São Paulo, matérias que em nada se aproximam ou se relacionam à gestão de resíduos sólidos, justificativa do projeto de lei em debate.

Além disso, o requerente alega que houve desrespeito à exigência de planejamento técnico prévio, princípio que deve ser observado na edição das leis urbanísticas, afrontando os artigos 180, I e V, e 181, §1º, da Constituição Estadual. Não houve encaminhamento à Câmara Municipal de estudo técnico que embasasse a alteração sugestionada. Os substitutivos

apresentados alteram e reformularam o zoneamento da cidade, assim como se referiam a matérias correlatas à matéria urbanística, ambiental e de planejamento urbano, que exige planejamento técnico pretérito. A análise do processo legislativo da sobredita norma, revelando a ausência de estudo técnico torna prejudicada a compatibilidade da alteração com o Plano Diretor vigente, configurando indevido fracionamento, com soluções tópicas, isoladas e pontuais, desvinculadas do planejamento urbano integral e sua conformidade com as normas urbanísticas, vulnerando a integralidade do instrumento básico da política de desenvolvimento do Município (artigos 180, incisos I, II e V e 181, § 1º, da Constituição Estadual).

Assim, afirmou o requerente que dispositivos ora impugnados implicam perda de proteção ambiental porque há redução na macroárea de preservação de ecossistemas naturais.

E ainda, aduziu que não houve publicidade, transparência e participação da sociedade civil com as alterações legislativas promovidas no Projeto de Lei. Foram realizadas 05 (cinco) audiências públicas tendo como base a redação texto original do PL n. 799/2024, em 21 e 26 de novembro de 2024 e em 10, 16 e 17 de dezembro de 2024, que não contemplaram as alterações realizadas.

Requeru, por fim, a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º a 4º e 6º a 16 e do Anexo, da Lei 18.209, de 20 de dezembro de 2024, do Município de São Paulo.

Ação Direta de Inconstitucionalidade devidamente processada com o indeferimento da liminar requerida (fls. 667/669).

O Prefeito Municipal de São Paulo apresentou informações na defesa do ato normativo impugnado. Invocou a autonomia municipal e salientou que os arts. 1º, 2º, 16 e Anexo da norma impugnada foram fruto de amplo e profundo planejamento técnico. Aduziu que a escolha da área se pautou em critérios técnicos e ambientais, com base em diagnósticos realizados pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) e pela Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), no âmbito do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS). Salientou o risco de graves e irreparáveis prejuízos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

ambientais, sanitários e financeiros na eventual hipótese de declaração de inconstitucionalidade que obste a ampliação da Central de Tratamento Leste (CTL) e a implantação do Ecoparque Leste. Ressaltou, no tocante aos arts. 3º, 4º e 6º ao 15 da lei contestada, a legitimidade das emendas parlamentares e a pertinência temática, além do planejamento e da fundamentação técnica. Quanto à participação popular, destacou que o trâmite legislativo contou com a realização de seis audiências públicas, promovidas pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (fls. 687/716)

A Câmara Municipal defendeu a constitucionalidade do ato normativo impugnado. Sustentou, preliminarmente, a autonomia municipal e a inépcia da inicial. No mérito, afirmou que os dispositivos legais impugnados estão diretamente relacionados à aplicação e concretização do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e seguem as diretrizes técnicas do planejamento urbanístico local. Destacou que as audiências públicas cumpriram com a exigência de participação popular no procedimento legislativo (fls. 831/873).

Citada (fls. 676), a Procuradoria Geral do Estado deixou de apresentar manifestação no prazo legal, conforme certidão de fl. 685.

Remetidos os autos à d. Procuradoria Geral de Justiça, opinou o Subprocurador-Geral de Justiça pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º a 4º e 6º a 16, da Lei n. 18.209, de 20 de dezembro de 2024 e Anexo, do Município de São Paulo.

É o relatório.

I) Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, tendo por objeto a da Lei nº 18.209, de 20 de dezembro de 2024, do Município de São Paulo, que *“Dispõe sobre a alteração do mapa 2 constante do art. 383, inciso I, da Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, estabelece o órgão competente para a definição da área beneficiária de compensação ambiental, e altera a redação do art. 76 da mesma Lei; altera a*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

redação do art. 22 da Lei Municipal nº 17.202, de 16 de outubro de 2019, que dispõe sobre a regularização de edificações, condicionada, quando necessário, à realização de obras; altera o art. 146 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo”, que assim dispõe:

“Art. 1º O Mapa 2 constante no art. 383, inciso I, da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, fica substituído pelo Mapa anexo a esta Lei.

Art. 2º Compete à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo a análise e determinação da área beneficiária da compensação, no que couber, em virtude da alteração do mapa definido nesta Lei.

Art. 3º Ficam alterados os incisos II e V do § 3º do art. 76 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 76.
.....
.....
§ 3º
.....
.....
II - Arco Tietê, até 2025;
.....
...
V - Arco Leste, até 2025.
.....”

(NR)

Art. 4º O art. 22 da Lei nº 17.202, de 16 de março de 2019, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 22. Os interessados terão até 31 de dezembro de 2025 para protocolamento, acompanhado dos documentos exigidos e recolhimentos correspondentes, necessários à regularização de que trata esta Lei.” (NR)

Art. 5º (artigo declarado inconstitucional pela ADI nº 2125326-62.2025.8.26.0000)

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Art. 6º O Direito Real de Laje fica instituído através da presente Lei.

Art. 7º Fica autorizada a instituição de laje sobre usos INFRA, a fim de que possam ser edificados sobre estações e terminais, dando-se maior efetividade ao adensamento em ZEUs.

Art. 8º Para a instituição do direito de laje sobre os usos INFRA deverão ser observadas pelo empreendedor:

I - a laje deve possuir acesso independente da construção base, devendo ser garantida a acessibilidade a todos à laje;

II - deverá haver na construção base reserva de acesso vertical à laje ou instituição de servidão de passagem vertical;

III - a planta de acesso à laje deve representar os elementos para a servidão e a frente para logradouro público;

IV - o acesso à laje deve se dar pela projeção da mesma sobre o terreno base, sendo vedada a utilização de acesso além de suas medidas.

§ 1º Fica autorizada a implantação de térreo elevado, havendo dispensa de consulta à Comissão de Edificações e Uso do Solo - CEUSO quanto sua implantação no local.

§ 2º O uso INFRA será declarado como área operacional, nos termos do art. 90 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, não integrando o quadro de áreas de edificação da laje, sendo dispensada sua representação.

Art. 9º Os parâmetros urbanísticos deverão ser atendidos da seguinte forma:

I - a taxa de ocupação, área permeável e cota ambiental serão atendidas pelo uso INFRA, sendo dispensada para a laje;

II - fica vedada à laje possuir taxa de ocupação e/ou área de projeção maior que a construção base;

III - o coeficiente de aproveitamento será calculado sobre a área computável e não computável da laje, excluída a área operacional do uso INFRA;

IV - o gabarito será apresentado a partir do térreo do empreendimento da laje.

Art. 10. O projeto a ser apresentado deverá conter, além dos documentos exigidos pela Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017, e demais legislações pertinentes, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico da laje;

II - planta da matrícula da laje utilizada para abertura junto ao Cartório de Registro de Imóveis;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

III - perímetros de escritura e real da laje, georreferenciados;

IV - matrícula com previsão de cotas e níveis dos vértices;

V - anuência do proprietário e responsável técnico da construção base sobre o projeto a ser apresentado para a laje, declarando que as fundações e estruturas comportam a carga do empreendimento a ser erguido na laje;

VI - demonstração das vias e respectivos acessos à laje.

Art. 11. Fica autorizado ao Executivo a abertura de matrícula de laje de espaços aéreos e subterrâneos em terrenos públicos e privados, sob a classe de bem dominial, para a alienação aos terrenos confrontantes, mediante regular processo administrativo.

Art. 12. A área da laje incorporará uma das matrículas adjacentes, incidindo sobre a mesma todos os encargos e tributos ao titular.

Art. 13. A precificação da laje será realizada pela Coordenadoria de Gestão do Patrimônio do Município de São Paulo - CGPATRI.

Art. 14. As disposições do COE, LPUOS e do PDE aplicam-se subsidiariamente nas áreas de operação urbana, operação urbana consorciada e projetos de intervenção urbana, inclusive quanto a benefícios concedidos.

Art. 15. O art. 141 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar acrescido do § 3º a seguir:

“Art. 141. 141.

.....

.....

...

§ 3º Nas Operações Urbanas Consorciadas preexistentes em vigor, bem como nas leis específicas que disciplinam cada nova operação urbana consorciada aprovadas durante a vigência desta Lei, a utilização de potencial construtivo adicional à implantação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social - EHIS e Empreendimentos em ZEIS - EZEIS e ao uso HIS não consome qualquer estoque de área adicional de construção previsto, mesmo que exista previsão expressa em sentido contrário na respectiva Lei específica.” (NR)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Art. 16. As alterações ora promovidas ficam expressamente autorizadas, conforme art. 46, § 2º, alínea “b”, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Art. 17. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogados o § 4º e o § 5º do art. 146 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.”

O i. Procurador Geral de Justiça sustenta a incompatibilidade dos dispositivos mencionados em face dos artigos 5º, 144, 111, 180, I, II, V e 191 da Constituição do Estado de São Paulo, que assim estabelecem:

Constituição Estadual: “Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentemente entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

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

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

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

.....
V – a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida.

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

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.”

II) Inicialmente, tem-se que a autonomia político-administrativa dos entes federados é reconhecida expressamente pela Constituição Federal de 1988 (artigos 1º e 18). Todavia, a produção legislativa dos Municípios está subordinada aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, por força dos artigos 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.

Ressalte-se, igualmente, que os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força do artigo 29 da Carta Maior e do artigo 144 da Constituição Estadual.

Diante disso, a independência legislativa municipal, por força da norma estadual de caráter remissivo (artigo 144 da Constituição Estadual), é limitada, devendo observância aos limites da competência constitucional atribuída ao ente federativo, observando ainda os princípios estabelecidos nas Constituições Federal.

III) O Projeto de Lei nº 799 de 2024, convertido na Lei Municipal nº 18.209, de 20 de dezembro de 2024, foi apresentado pelo chefe do Poder Executivo Municipal, em 12 de novembro de 2024, propondo a alteração do Mapa 2 referenciado no artigo 383, I, da Lei nº 16.050/14, bem como estabeleceu o órgão competente para definição da área beneficiária de compensação ambiental.

O projeto de lei foi apresentado com intuito de viabilizar o projeto de expansão da Central de Tratamento Leste (CTL), com a criação do denominado Ecoparque Leste, empreendimento que prevê a instalação de novo aterro sanitário e incinerador de lixo, sob a justificativa de necessidade de melhor adequação da gestão de resíduos sólidos.

Foram realizadas seis audiências públicas, de consulta popular, tendo por base a redação original do Projeto de Lei nº 799/2024, em 21 e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

26 de novembro de 2024 e depois em 10, 16 e 17 de dezembro de 2024.

Todavia, durante a tramitação, foram apresentados alguns substitutivos e emendas ao projeto de lei.

O primeiro substitutivo, apresentado em 19 de dezembro de 2024, apresentou alterações no artigo 76 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que versa sobre áreas de influência dos eixos delimitados nos Mapas 3 (eixos Existentes) e 3A da cidade de São Paulo (Eixos de Estruturação da Transformação Urbana). Tais eixos compreendem os perímetros de incentivo ao desenvolvimento da cidade, atuando como instrumento de planejamento e transformação urbana.

No dia seguinte, em 20 de dezembro de 2024, foi apresentada uma emenda ao projeto, que instituiu o direito real de laje.

No mesmo dia 20 de dezembro de 2024, veio uma última emenda aditiva, promovendo alterações nas operações consorciadas urbanas, previstas no artigo 141 da Lei nº 15.050/14.

A aprovação das alterações promovidas na redação original do Projeto de Lei nº 799/2024 ocorreu no próprio dia 20 de dezembro de 2024, em segunda votação, durante a 250ª sessão extraordinária da 18ª legislatura, na forma de substitutivo apresentado em plenário.

IV) Dos artigos 1º, 2º, 16 e 17 da Lei Municipal nº 18.209 de 20 de dezembro de 2024.

IV.a) Inicialmente, deve-se salientar que os referidos artigos já constavam da versão original da proposta apresentada em 12.11.2024 pelo Executivo à Presidência da Câmara Municipal de São Paulo (PL 799/2024).

Referidos dispositivos versam expressamente sobre a gestão de resíduos sólidos, visando aperfeiçoar o saneamento ambiental da Cidade de São Paulo.

Conforme tabela trazida pelo Prefeito do Município de São Paulo em sua manifestação de fls. 687/715, a redação dos artigos, durante toda a tramitação do projeto, não se alterou, havendo tão somente sua renumeração em

razão dos demais dispositivos incluídos na lei:

Redação do PL 799/2024	Redação da Lei Municipal nº 18.209/2024
Art. 1º - O Mapa 2 constante no art. 383, inciso I, da Lei Municipal nº 16.050, de 2014, fica substituído pelo Mapa anexo a esta lei.	Art. 1º O Mapa 2 constante no art. 383, inciso I, da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, fica substituído pelo Mapa anexo a esta Lei.
Art. 2º - Compete à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo a análise e determinação da área beneficiária da compensação, no que couber, em virtude da alteração do mapa definido nesta lei.	Art. 2º Compete à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo a análise e determinação da área beneficiária da compensação, no que couber, em virtude da alteração do mapa definido nesta Lei.
Art. 3º - A alteração ora promovida fica expressamente autorizada, conforme art. 46, § 2º, alínea b, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.	Art. 16. As alterações ora promovidas ficam expressamente autorizadas, conforme art. 46, § 2º, alínea “b”, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.
Art. 4º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação	Art. 17. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogados o § 4º e o § 5º do art. 146 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.

Diante disso, em relação aos referidos artigos, não há que se acolher a alegação do i. Ministério Público acerca da ausência de consulta popular, visto que, ante a manutenção de sua redação, promoveu-se o amplo debate através das seis audiências públicas realizadas.

Igualmente, mostra-se inaplicável o reconhecimento de vício formal por ausência de publicidade relativamente a estes dispositivos, eis que sua redação se manteve inalterada durante toda a tramitação.

IV.b) Referente a estes dispositivos, restaria, assim, o

argumento de que teria havido uma inobservância de planejamento técnico na elaboração do Projeto de Lei.

O i. Ministério Público alega que: (i) a legislação urbanística não pode ser desprovida de elementos vinculados às reais necessidades do território e de sua população; (ii) a produção legislativa de iniciativa do prefeito (PL 799/2024) estaria desacompanhada de estudo técnico que embasasse a alteração sugerida; (iii) a ausência de estudo técnico torna prejudicada a compatibilidade da alteração com o Plano Diretor vigente (Lei nº 16.050/14), configurando indevido fracionamento, com soluções tópicas, isoladas e pontuais desvinculadas do planejamento urbano integral e sua conformidade com as normas urbanísticas, vulnerando a integralidade do instrumento básico da política de desenvolvimento do Município (artigos 180, incisos I, II e V e 181 da Constitucional Estadual) e (iv) os dispositivos ora impugnados implicam perda de proteção ambiental porque há redução na macroárea de preservação de ecossistemas naturais.

IV.c) É vedado, no âmbito de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de contraste da lei local impugnada com normas infraconstitucionais, como o Plano Diretor Municipal citada na manifestação do i. Procurador Geral de Justiça.

Conforme entendimento do C. Supremo Tribunal Federal, qualquer alegação fundada em norma infraconstitucional não merece cognição, tendo em vista que é *“inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei”* (STF, AgR-RE 290.549-RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, 28-02-2012, m.v., DJe 29-03-2012), e *“a pretensão de cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta de inconstitucionalidade”* (STF, AgR-ADI 3.790-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Menezes Direito, 29-11-2007, v.u., DJe 01-02-2008).

Diante disso, tem-se que a Constituição Estadual serve como o único parâmetro para o controle de constitucionalidade de leis municipais



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

por meio de ação direta.

Assim, a verificação de compatibilidade da lei com o Plano Diretor Municipal diz respeito a uma análise de legalidade, e eventual inconstitucionalidade seria meramente reflexa, razão pela qual mostra-se inviável sua apreciação via controle concentrado de constitucionalidade.

IV.d) Em que pese a alegação do i. Ministério Público no sentido de que o Projeto de Lei apresentado não conteve prévia análise e estudo técnico, algumas considerações devem ser realizadas.

Nos termos das informações prestadas pelo Prefeito de São Paulo, a proposta legislativa foi tratada no âmbito do Processo SEI nº 9310.2024/0002231-0, expediente instaurado com o objetivo de viabilizar a continuidade da disposição final de resíduos sólidos urbanos, privilegiando a solução integrada para o tratamento desses resíduos (fls. 717/772).

Destaque-se que a proposta de alteração legislativa em questão foi gestada no âmbito da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SPR Regula).

Há também análise técnica realizada pela Assessoria de Coleta Domiciliar Seletiva da SPR Regula (fls. 734/772), evidenciando outro estudo técnico realizado.

Na referida análise, há explicitação das necessidades de atendimento adequado à destinação final de resíduos sólidos domiciliares na cidade de São Paulo. Isso porque o projeto em questão prevê a ampliação da CTL (Central de Tratamento Leste), empreendimento sob responsabilidade da Concessionária Ecourbis Ambiental, que é o único aterro sanitário municipal ativo destinado à recepção de resíduos da coleta de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) da cidade de São Paulo, recebendo todos os resíduos das zonas sul e leste do município.

Referido projeto pretende ampliar a CTL na denominada “Fase 6”, para ocupar 61,18 hectares, permitindo a disposição de um volume adicional de resíduos, de forma a aumentar a capacidade do sistema de tratamento



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

do Município, aumentando a vida útil da unidade até meados de 2050.

Conforme bem trazido na manifestação do Prefeito do Município de São Paulo à fs. 691:

“A área em questão é a mais propícia para a implantação da ampliação do aterro, uma vez que representa uma área contínua ao empreendimento atual (que conta com todas as licenças de operação em dia e regularizadas), além de representar maior economicidade e vantajosidade ao município, pois a construção de um novo aterro em nova área exigiria um investimento elevado ao município, tanto financeiro, em virtude da necessidade de construção de nova estrutura operacional, quanto pela necessidade de se mobilizar uma área de grande porte que atenda todos os requisitos técnicos e ambientais, em uma cidade que, devido a seu grande adensamento populacional, NÃO POSSUI MAIS ÁREAS DISPONÍVEIS PARA A EXECUÇÃO DESSE TIPO DE EQUIPAMENTO.

Nesse cenário, as poucas áreas ainda não ocupadas estão localizadas em Áreas de Preservação Ambiental (APP) – que, segundo a Lei nº 12.651/2012, configuram-se como área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas -, tornando inviável a aquisição de área para a construção de um novo aterro na cidade de São Paulo.”

Nos termos do quanto trazido pelo Prefeito do Município e nos referidos pareceres técnicos (fls. 756/757), a área em questão, localizada no leste do município, integra o planejamento setorial de políticas públicas de saneamento e gestão ambiental, que teve origem na implantação do Aterro Sanitário São João (Decreto de Utilidade Pública nº 29.438, de 18.11.1990)

Especificamente, no que toca ao Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo (Decreto Municipal nº 54.991/2014) houve a desapropriação da área que hoje foi destinada para a implantação do Ecoparque. Os terrenos desapropriados foram previstos desde então como necessários ao manejo adequado dos resíduos sólidos.

Isso significa que no caso da área de ampliação da CTL,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

trata-se de imóvel público pertencente ao Município de São Paulo, declarado de utilidade pública e desapropriado para implantação de equipamento destinado à prestação de serviços divisíveis de limpeza urbana no Município de São Paulo, ou seja, vocacionado a servir ao sistema de limpeza urbana conforme planejamento e definições da Municipalidade, desde 1990, quando da implantação do Aterro Sanitário São João - ASJ (Decreto de Utilidade Pública nº 29.438, de 18/11/90) e ocasião em que toda aquela região foi destinada a receber equipamentos sanitários municipais.

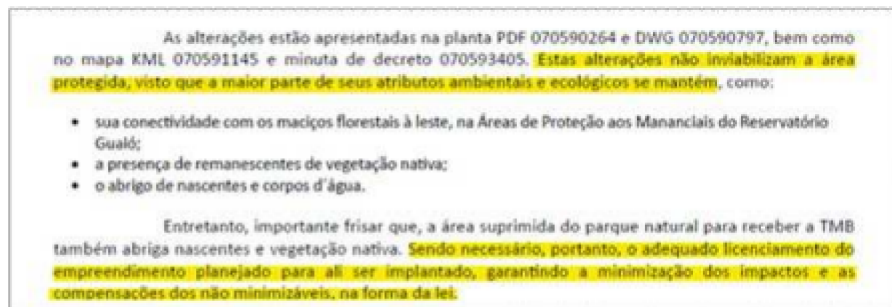
Nos termos do parecer técnico apresentado às fls. 814/819 para SPRegula, no que se refere à área destinada ao Ecoparque Leste, o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo (PGIRS), aprovado pelo Decreto Municipal nº. 54.991/2014, já previa as áreas pretendidas para a implantação de Ecoparque como “*área necessária ao manejo adequado dos resíduos sólidos*”. Por isso, o Município desapropriou a área para este fim, conforme cronologia abaixo:

“o 01.11.2017 – Município declara de utilidade pública, para desapropriação, imóveis particulares situados na área, necessários à implantação do Parque Natural Municipal Cabeceiras do Aricanduva (Decreto Municipal nº 57.960/2017 – doc. 1);

o 07.07.2022 – SVMA emite parecer favorável à implantação do Parque Natural Municipal Cabeceiras do Aricanduva (doc. 2 – Parecer Técnico SVMA/CPA/DPA Nº conjunto CPA e CGPABI 066641501), com base na planta que englobava toda a área desapropriada com fundamento do Decreto Municipal nº 57.960/2017 (doc. 3 – Planta SEI 066634521);

o 14.12.2022 – SVMA emite parecer favorável à redução de área do Parque Natural Municipal Cabeceiras para implantação do Ecoparque Leste (doc. 4 - Parecer Técnico SVMA/CPA/DPA Nº SVMA/CPA/DPA 070593452; doc. 5 – Planta SEI 070590264), registrando expressamente que (i) as alterações “não inviabilizam a área protegida, visto que a maior parte de seus atributos ambientais e ecológicos se mantém”; e (ii) seria necessário apenas o adequado licenciamento do equipamento, na forma da lei:

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial



(print do Parecer Técnico SVMA/CPA/DPA N° SVMA/CPA/DPA 070593452)

o 09.02.2023 – Parecer da SP Regula ressaltando que é essencial que a área “seja destinada a sua vocação ambiental para a gestão dos resíduos da Cidade”, não devendo fazer parte do parque (doc. 6 – Encaminhamento SP-REGULA/GSA N° 078324911);

o 05.05.2023 – Realizada a imissão na posse da área destinada à implantação do Ecoparque Leste (doc. 7 – Auto de Imissão na Posse);

o 25.07.2023 – Publicação do Decreto Municipal n° 62.581/2023, que cria e denomina o Parque Natural Municipal Cabeceiras do Aricanduva sem a área do Ecoparque Leste (doc. 8 – Decreto Municipal n° 62.851/2023);

o 04.08.2023 – Termo de Autorização assinado pelo Prefeito do Município de São Paulo autorizando a adoção das providências necessárias para “a implantação de equipamento destinado à prestação de serviços divisíveis de limpeza urbana” (doc. 9 – Termo de Autorização) na área aqui debatida (doc. 10 – Planta Ecoparque Leste);

o 17.11.2023 – Manifestação da SVMA reiterando que a área para implantação do Ecoparque Leste foi retirada do perímetro do Parque Nacional Municipal Cabeceiras do Aricanduva com a concordância do gabinete da pasta (doc. 11 – Encaminhamento SVMA/CG n° 093640220)

o 29.11.2023 – Transferência do imóvel destinado à implantação do Ecoparque Leste à Secretaria do Governo Municipal (doc. 12 – Termo SEGES/CGPATRI n° 094283314);

o 15.02.2024 – Cessão de uso do imóvel destinado à

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

implantação do Ecoparque Leste da Secretaria do Governo Municipal à SP Regula, com previsão expressa de destinação da área à “implantação de equipamento voltado à prestação dos serviços divisíveis de limpeza urbana” (doc. 13 –Termos de Permissão de Uso SGM/AJ Nº 098197424):

CLÁUSULA SEGUNDA – DA DESTINAÇÃO E UTILIZAÇÃO

2.1. A área poderá ser utilizada pela CESSIONÁRIA para garantir a implantação de equipamento voltado à prestação dos serviços divisíveis de limpeza urbana, observadas as condicionantes procedimentais e legais pertinentes.

CLÁUSULA QUARTA – DA DENÚNCIA

4. O presente Termo poderá ser denunciado por iniciativa de qualquer uma das partes, mediante comunicação prévia e prazo a ser fixado entre as partes, para que não haja prejuízo ou descontinuidade a política pública a que se destina, considerando a inclusão do imóvel em contrato de concessão.

CLÁUSULA QUINTA – DAS OBRIGAÇÕES DA CESSIONÁRIA

5. A CESSIONÁRIA fica obrigada a:

- 5.1. não utilizar o imóvel objeto da cessão para finalidade diversa da prevista na cláusula segunda;
- 5.2. realizar, às suas custas, as obras eventualmente necessárias para utilização da área cedida.

(prints do Termos de Permissão de Uso SGM/AJ Nº 098197424)

o 20.03.2024 – Assinado Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da EcoUrbis para incluir no ajuste a área destinada à implantação do Ecoparque Leste (doc. 14 – Termo Aditivo nº 07 ao Contrato de Concessão nº 026/SSO/2004).

o Ou seja: há anos já é consenso, em todos os órgãos desse Poder Concedente – inclusive pela SVMA, responsável por planejar, ordenar e coordenar as atividades de defesa do meio ambiente no Município –, que a área aqui alterada pela Lei nº 18.209/2024 seria destinada à implantação do Ecoparque Leste e ampliação da CTL, equipamentos públicos sanitários reconhecidamente necessários à gestão de resíduos no Município de São Paulo. A alteração feita pela Lei Municipal nº 17.975/2023 foi claramente um equívoco do legislador – que, repita-se, não notou a existência de área já destinada –, corrigido por meio da Lei Municipal nº 18.209/2024.”

Saliente-se que, no lapso temporal havido, foi promulgada a Lei Municipal nº 17.975/23, que equivocadamente inseriu a referida área objeto da

presente ação direta de inconstitucionalidade na Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais, motivo pelo qual a Lei nº 18.209/2024 foi promulgada.

A macrozona promovida pelo novo diploma legal ora impugnado, portanto, não introduz um novo uso, mas apenas regulariza a destinação de uma área já tecnicamente vocacionada para tal finalidade de gestão de resíduos, viabilizando o início do processo de licenciamento ambiental e conferindo segurança jurídica e urbanística à continuidade de implantação de equipamento público essencial, ao cumprimento das políticas públicas municipais e federais de resíduos sólidos.

A ampliação do Aterro CTL através da expansão e áreas contíguas já operadas pela concessionária mostra-se, portanto, como uma solução eficiente e direta para continuar a gerir os resíduos sólidos municipais.

Isso porque, conforme os estudos apresentados às fls. 734/772, o empreendimento consiste em uma nova fase do licenciamento do aterro sanitário, em área contígua ao maciço complexo existente, ocupando uma área total de aproximadamente 61,18 hectares, dos quais 25,1 (251.065 m²) são de área nova e o restante sobreposto parcialmente sobre as Fases 4 e 5 já existentes, otimizando o espaço destinado aos rejeitos.

Destaque-se que caso seja necessário implementar um novo aterro em outro local, isso acarretará custos elevados e implicará em um significativo ônus para os cofres municipais, já que, tratando-se de uma concessão pública (em que a remuneração da concessionária ocorre por meio da tarifa paga exclusivamente pelo Município, enquanto usuário do serviço), os custos e investimentos necessários para a implantação de um aterro novo recairão diretamente sobre o Poder Público Municipal, impactando o orçamento municipal de forma substancial.

Ademais, o tempo necessário para a construção e operação de um novo aterro é considerável. Como já mencionado, o aterro atual tem previsão de encerramento até 2026, o que reforça a urgência da ampliação da Fase 06 para garantir a continuidade dos serviços sem interrupções ou aumentos substanciais nos custos e impactos negativos para a cidade.

IV.e) E não só. Vale destacar a preocupação do legislador com o consequencialismo das decisões judiciais, extraído dos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), introduzidos pela Lei nº 13.655/18:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”

Ainda que o novo regramento não seja aplicável ao processo legislante municipal, aqui tratado, os artigos reforçam a teoria dualista das nulidades, requerendo atenção do magistrado para as consequências jurídicas de suas decisões.

O consequencialismo preceitua que para verificar se os efeitos do ato viciado devem ser preservados, importa aferir, mais do que sua legalidade estrita, o cotejo do ato com outros princípios ordenadores do direito como o da boa-fé, da segurança jurídica e principalmente o interesse público presente na eventual continuidade do ato administrativo, que pode prevalecer sobre o interesse público em seu desfazimento.

A respeito da temática, são as lições de José Dos Santos Carvalho Filho:

“A melhor posição consiste em considerar-se como regra geral aquela segundo a qual, em face de ato contaminado por vício de

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

legalidade, o administrador deve realmente anulá-lo. A Administração atua sob a direção do princípio da legalidade (art. 37, CF), de modo que, se o ato é ilegal, cumpre proceder à sua anulação para o fim de restaurar a legalidade malferida. Não é possível, em princípio, conciliar a exigência da legalidade dos atos com a complacência do administrador público em deixá-lo no mundo jurídico produzindo normalmente seus efeitos; tal omissão ofende literalmente o princípio da legalidade. Entretanto, se essa deve ser a regra geral, há que se reconhecer que, em certas circunstâncias especiais, poderão surgir situações que acabem por conduzir a Administração a manter o ato inválido. Nesses casos, porém, não haverá escolha discricionária para o administrador, mas a única conduta juridicamente viável terá que ser a de não invalidar o ato e deixá-lo subsistir e produzir seus efeitos. Tais situações consistem em verdadeiras limitações ao dever de invalidação dos atos e podem apresentar-se sob duas formas: (1) o decurso do tempo; (2) consolidação dos efeitos produzidos. O decurso do tempo, como é sabido, estabiliza certas situações fáticas, transformando-as em situações jurídicas. Aparecem aqui as hipóteses da prescrição e da decadência para resguardar o princípio da estabilidade das relações jurídicas. Desse modo, se o ato é inválido e se torna ultrapassado o prazo adequado para invalidá-lo, ocorre a decadência, como adiante veremos, e o ato deve permanecer como estava. Haverá limitação, ainda, quando as consequências jurídicas do ato gerarem tal consolidação fática que a manutenção do ato atenderá mais ao interesse público do que a invalidação. 'Com base em tais atos certas situações terão sido instauradas e na dinâmica da realidade podem converter-se em situações merecedoras de proteção, seja porque encontrarão em seu apoio alguma regra específica, seja porque estarão abrigadas por algum princípio de Direito. Essas singulares situações é que constituem o que alguns autores denominam de 'teoria do fato consumado' dentro do Direito Administrativo.' (CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 160/161)

Quer dizer, embora a anulação de atos ilegais seja a regra, excepcionalmente cabe a sua convalidação (ou, em caso de vícios insanáveis, a confirmação ou a estabilização de seus efeitos), à vista do postulado da supremacia do interesse público, quando o ato não se originar de dolo e não houver prejuízo a interesses legítimos e nem dano ao erário.

O i. Ministério Público sustenta que deveria ser reconhecida a nulidade da lei em questão por não terem sido apresentados estudos técnicos junto com o projeto de lei.

O próprio parecer do CAEX, embora tenha apontado a ausência de estudos técnicos apresentados à Câmara Municipal, não constatou a existência de prejuízo ao erário pelo projeto apresentado (fls. 644/650).

Mas, como bem salientado na manifestação do i. Prefeito de São Paulo, foram vários estudos técnicos elaborados, inclusive acostados aos presentes autos (fls. 717/829) e, inclusive, há a destinação da área para construção da expansão em questão, que se encontrava prevista desde os idos de 1990.

Destaque-se, inclusive, que o projeto de lei foi submetido à consulta popular por seis vezes, e houve amplo debate acerca de sua implementação, razão pela o princípio democrático restou igualmente atendido.

Por outro lado, o eventual reconhecimento de nulidade da lei em questão geraria prejuízos efetivos ao erário municipal e ao próprio Município, eis que não haveria área adequada para destinação de 7.000 toneladas de resíduos domiciliares diárias e não se teria como encontrar uma solução melhor ante à notícia do exaurimento da capacidade da CTL Leste em 2026.

Assim, no caso em apreço, há um interesse público maior na manutenção da área destinada à criação do Ecoparque Leste.

IV.f) Mesmo sendo uma área destinada ao uso sanitário, a gestão do projeto deve prever medidas de diagnóstico, de mitigação ou de compensação ambiental, quando necessário, e garantir que a expansão não comprometa ecossistemas naturais remanescentes ou a Macroárea de preservação.

Diante disso, não subsiste o argumento do Ministério Público de que os dispositivos ora impugnados seriam inconstitucionais por implicarem em perda de proteção ambiental ante a redução na Macroárea de preservação de ecossistemas naturais.

Em que pese a supressão de vegetação existente para expansão da CTL, vale destacar que, como bem trazido nos tópicos acima, a área

em questão possui vocação histórica para gestão de resíduos, formalizada desde 1990 como implantação do Aterro Sanitário São João. A correção do erro da Lei Municipal nº 17.975/23, que equivocadamente inseriu a área na Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais, e que permitiu a expansão do Ecoparque, mostra-se essencial para manter a coerência e segurança com o planejamento municipal.

Vale trazer aqui a consideração de que o referido aterro tem previsão de encerramento em 2026, e sem a ampliação planejada, o Município ficaria sem local adequado para destinação final de aproximadamente 7.000 toneladas de resíduos domiciliares gerados diariamente por cerca de 7 milhões de habitantes das regiões Sul e Leste da cidade.

A interrupção ou deficiência no serviço ou destinação final de resíduos sólidos é um risco direto à saúde pública e à qualidade de vida dos cidadãos paulistanos, eis que sua má gestão pode implicar em exposição a doenças transmitidas por vetores, contaminação da água e do solo pela acumulação inadequada de lixo e deterioração da qualidade do ar em virtude da decomposição de resíduos orgânicos que são ameaças concretas que afetam diretamente milhões de habitantes, comprometendo de forma muito mais grave o direito à saúde e o direito ao meio ambiente equilibrado, conforme previsão na Constituição Federal.

O presente cenário sugere, com isso, a atenção ao princípio da precaução ambiental e da minimização dos danos:

“A invocação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido.

A bem ver, tal princípio enfrenta a incerteza dos saberes científicos em si mesmos. Sua aplicação observa argumentos de ordem hipotética, situados no campo das possibilidades e não necessariamente de posicionamentos científicos claros e conclusivos. Procura instituir procedimentos capazes de embasar uma decisão racional na fase de incertezas e controvérsias, de forma a diminuir os custos da experimentação. É recorrente sua



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

invocação, por exemplo, quando se discutem questões como aquecimento global, a engenharia genética e os organismos geneticamente modificados, a clonagem, a exposição a campos eletromagnéticos gerados por estações de radiobase.” (MILARÉ, Édis. Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade. 2016. 380 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, fls. 195/196)

"O 'princípio de precaução', por sua vez, é apontado, pelos que defendem seu status de novo princípio jurídico-ambiental, como um desenvolvimento e, sobretudo, um reforço do princípio da prevenção. Seu fundamento seria, igualmente, a dificuldade ou impossibilidade de reparação da maioria dos danos ao meio ambiente, distinguindo-se do princípio da prevenção por aplicar-se especificamente às situações de incerteza científica. (NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. O conteúdo jurídico do princípio da precaução no direito ambiental brasileiro. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs). Estado de Direito Ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p 199)

Frente à impossibilidade de assegurar a proteção absoluta e irrestrita do meio ambiente frente à expansão da mancha urbana paulistana, o Estado deve agir a fim de mitigar os danos que resultam da ação humana.

A gestão de resíduos sólidos é um serviço público indispensável à sociedade e sua descontinuidade, mesmo que temporária, seria um descumprimento do art. 54 da Lei Federal nº 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), que prevê a necessidade de uma disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Além desses esclarecimentos, tem-se que a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (fls. 720/725) destacou que o artigo 1º e o Anexo (substituição do Mapa 2) configura ato de planejamento urbano-ambiental de natureza técnica, necessário à execução do Contrato de Concessão nº 026/SSO/2004, que envolve a implantação do Ecoparque Leste e a ampliação da CTL. A medida encontra respaldo, portanto, na função social da cidade.

É poder-dever municipal proteger o meio ambiente, sendo que o Município possui competência para legislar sobre meio ambiente e controle de poluição, quando se tratar de interesse local (RE 194.704/MG, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 3/9/2018).

Deve-se, com isso, reconhecer que não há perda de proteção ambiental, ao contrário, tal expansão materializa instrumento de política pública voltada à melhoria das condições urbanas e ao fortalecimento da governança ambiental e ampliação da efetividade do planejamento municipal, possibilitando a execução de programas estruturantes, com a implantação de áreas verdes, compensação ambiental e impactos urbanísticos.

IV.g) Diante disso, observa-se que a redefinição da macrozona prevista no art. 1º da norma impugnada busca justamente adequar o zoneamento urbano à realidade atual e futura da gestão de resíduos do Município, conferindo segurança jurídica e viabilidade operacional à expansão da CTL e à implantação do Ecoparque Leste.

A redefinição foi, portanto, medida necessária e proporcional, orientada pela eficiência administrativa, pelo interesse público e pela sustentabilidade ambiental, em consonância com os princípios previstos no art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo, especialmente os da finalidade, motivação, interesse coletivo e eficiência.

IV.h) Por isso, não há a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 16 e 17 da Lei Municipal nº 18.209 de 20 de dezembro de 2024, sendo, nesse tópico, improcedente a ação.

V) **Todavia, em relação aos artigos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 da Lei Municipal nº 18.209, de 20 de dezembro de 2024, é caso de se declarar sua inconstitucionalidade.**

Como já exposto nos capítulos acima, o objetivo original e declarado do projeto de lei era estritamente técnico e urbanístico, visando a “a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

alteração do mapa 2 constante do art. 383, inciso I, da Lei Municipal nº 16.050, de 2014, bem como estabelece o órgão competente para a definição da área beneficiária de compensação ambiental.”.

A proposta inicial buscava, com isso, realizar ajustes normativos para aprimorar a política de gestão de resíduos sólidos do Município.

Durante a tramitação na Câmara, o projeto sofreu alteração substancial por meio de emendas parlamentares, que não possuíam relação temática com a matéria original do projeto de lei.

O primeiro substitutivo, apresentou alterações no artigo 76 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que versa sobre áreas nos Mapas 3 e 3A da Cidade de São Paulo, que compreendem a delimitação dos eixos de estruturação e os perímetros de incentivo ao desenvolvimento da cidade. Referidas alterações foram consolidadas nos artigos 3º e 4º da referida lei ora impugnada.

Já em 20 de dezembro, foi apresentada a emenda instituindo o direito real de laje, que ficou consolidada nos artigos 6º ao 14 da referida Lei Municipal nº 18.209/2024.

Por fim, no mesmo dia 20 de dezembro de 2024, veio uma última emenda aditiva, promovendo as alterações nas operações consorciadas urbanas, previstas no artigo 141 da Lei nº 15.050/14, que restou consolidada no artigo 15 e 16 da referida lei municipal.

Destaque-se que a aprovação das alterações promovidas na redação original do PL nº 799/2024 ocorreram no próprio dia 20.12.2024, em segunda votação, durante a 250ª sessão extraordinária da 18ª legislatura.

V.a) Embora não se esteja diante de matérias que sejam sujeitas à iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo, **deve haver pertinência temática entre a proposição original do projeto de lei e as emendas parlamentares que lhe sejam posteriores.**

Nas hipóteses em que essa relação é inexistente, viola-se frontalmente o devido processo legislativo, nos termos do quanto é garantido pela Constituição Federal, artigo 5º, LIV.

As emendas parlamentares realizadas ampliaram e desvirtuaram a proposta original, versando sobre direito real de laje, regulamentação das operações urbanas consorciadas e áreas de influência dos eixos delimitados nos Mapas 3 e 3A da cidade de São Paulo, matérias que nada se aproximam ou se relacionam à gestão de resíduos sólidos, a justificativa inicial da apresentação do PL nº 799/2024.

Com isso, verifica-se que as emendas realizadas extravasaram a pertinência temática, devendo ser reconhecidas como formalmente inconstitucionais.

V.b) Esse é o entendimento deste C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, em caso análogo, reconheceu a inconstitucionalidade de dispositivos que não guardavam estreita com o objetivo da norma:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 9.741, de 1º de abril de 2022, do Município de Jundiaí, que "prevê coleta de resíduos de construção civil e equipamentos feitos de amianto pela Prefeitura em casos de catástrofes naturais ou estado de calamidade pública" – Lei municipal de iniciativa parlamentar que disciplina tema afeto ao meio ambiente e proteção e defesa da saúde – Competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 24, VI e XII c/c art. 30, I e II da Constituição Federal) – Inconstitucionalidade, porém, do § 2º do artigo 1º da Lei Municipal nº 9.741/2022 – **Dispositivo legal que não guarda estreita pertinência com o objetivo da norma, caracterizado, assim, o chamado "jabuti"** – O caput do artigo 1º prevê que durante os eventos excepcionais caberá à Prefeitura a remoção dos resíduos, azo pelo qual não há falar em "postos de coleta", nem tampouco em "campanhas para descarte e recolhimento desses resíduos" (§ 2º) – Matéria, ademais, que invade a esfera de gestão administrativa – Afronta aos artigos 5º, 47, inciso XIV e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

2128478-26.2022.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/09/2022; Data de Registro: 03/10/2022; g.n.)

Da referida decisão proferida, constou:

“Com a devida vênia ao entendimento contrário, a ausência de vínculo de afinidade lógica e material entre o caput e o § 2º, não se trata de mera ilegalidade, mas sim de inconstitucionalidade, por vício formal, por ofensa direta ao processo legislativo, pois **“doutrina e jurisprudência reconhecem que o devido processo legislativo é uma garantia, do parlamentar e do cidadão, inscrita na cláusula do substantive *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), envolvendo a correta e regular elaboração das leis. Para além da tramitação formal, a dimensão substantiva da *due process of law* impõe que o processo legal seja justo e adequado, o que deve ser preservado já na fase de produção das leis.”** (MARRAFON, Marco Aurélio e ROBL FILHO, Ilton Norberto. “Controle de constitucionalidade no projeto de lei de conversão de medida provisória em face dos 'contrabandos legislativos': salvaguarda do Estado Democrático de Direito” In FELLET, André e NOVELINO, Marcelo (Orgs). Constitucionalismo e Democracia. Salvador: JusPodivm: 2013, p. 236-7).

E, ainda:

“(...) 'O direito ao devido processo legislativo é um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Esse direito funciona simultaneamente como um direito de defesa e como um direito à organização e ao procedimento. Enquanto direito de defesa, o direito ao devido processo legislativo articula, em princípio, pretensões de abstenção e de anulação. As pretensões de abstenção dirigem-se aos órgãos legislativos e exigem que os mesmos se abstenham de exercer sua função em desconformidade com os parâmetros constitucionais e regimentais que a regulam. As pretensões de anulação, por sua vez, são comumente dirigidas ao Poder Judiciário, que delas conhece em sede de controle de constitucionalidade.' (BARBOSA,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Leonardo Augusto de Andrade. Processo Legislativo e Democracia. Belo Horizonte: Del Rey, 2010)” (ADI nº 5.127/DF, Redator do Acórdão, Ministro Edson Fachin, j. 15/10/2015)” (g.n.)

No mesmo sentido:

“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,

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

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; **g.n.**)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - artigos 9º, 10, 11 e 14 da Lei nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, do Município de São Paulo, que "autoriza a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho. Altera artigos da Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015, da Lei nº 16.703, de 04 de outubro de 2017, da Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006 e acrescenta artigo à Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015". Artigos inseridos na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, do Município de São Paulo, por intermédio de substitutivos, a fim de alterar as Leis Municipais nºs 16.211/2015, 16.703/2017 e 17.216/2019. Ausência de pertinência temática. "Contrabando legislativo" configurado. Inicialmente, cumpre afastar a alegada ausência de adequada parametricidade, pois o Egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do recurso extraordinário nº 650.898/RS, em 17 de outubro de 2017 decidiu: "O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 484 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso extraordinário, reformando o acórdão recorrido na parte em que declarou a inconstitucionalidade dos arts. 6º e 7º da Lei nº 1.929/2008, do Município de Alecrim/RS, para declará-los constitucionais, vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio (Relator), Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia (Presidente), que desproviavam o recurso. Por unanimidade, o Tribunal fixou as seguintes teses: 1) - "Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados". A Lei municipal nº 16.211/2016 "Dispõe sobre a concessão, precedida ou não de execução de obra pública, para administração, manutenção e conservação, a exploração comercial e requalificação de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo; e confere nova redação ao inciso I do art. 21 da Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001". Os artigos 9º e 10, inseridos na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, por intermédio de substitutivos, que alteraram os artigos 5º e 6º, da Lei Municipal nº

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

16.211/2016, e que acrescentou o artigo 6-A, na Lei Municipal nº 16.211/2016, tratam de assuntos relacionados à exploração comercial, direta ou indireta, de edificações a serem construídas no terreno da estação, bem como prevê que "o contrato de concessão poderá ter como objeto, de forma autônoma ou conjugada, a exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo". O artigo 6-A, acrescido à lei Municipal nº 16.211/2016, por sua vez, trata da autorização para a concessão administrativa de uso e a concessão de direito real de uso, de forma autônoma, de áreas e construções inseridas nos terrenos dos terminais. 2) A Lei Municipal nº 16.703/2017, alterada pelo artigo 11 da Lei Municipal nº 17.258/20, esta última ora objurgada, "Disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização – PMD; introduz alterações na Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015". O artigo 11, inserido pelo Poder Legislativo na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, por intermédio de emenda, acresce dois incisos ao artigo 9º da Lei nº 16.703/2017, autorizando, dessa forma, o Poder Executivo a outorgar concessões e permissões às áreas situadas nos baixos de viadutos, pontes e adjacências do Município de São Paulo e aos reservatórios municipais de águas pluviais (piscinões), bem como acrescenta o inciso VII, ao §3º, do mesmo artigo 9º, autorizando que o Chefe do Poder Executivo adote outras providências com relação à concessão de reservatórios municipais de águas pluviais. 3) Por fim, a Lei Municipal nº 17.216/2019, alterada pelo artigo 14 da Lei Municipal nº 17.258/20, esta última ora objurgada, "Dispõe sobre a desestatização dos bens municipais que especifica, no âmbito do Plano Municipal de Desestatização e estabelece providências correlatas". O artigo 14, inserido na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, por intermédio de emenda, retirou do Anexo Único da Lei Municipal nº 17.216/2019 (frise-se: que "dispõe sobre a desestatização dos bens municipais que especifica, no âmbito do Plano Municipal de Desestatização e estabelece providências correlatas"), dois imóveis que haviam sido, pela mesma Lei Municipal nº 17.216/2019, desafetados e incorporados na classe de bens dominiais, o que autorizava o Poder Executivo, assim, a promover as suas desestatizações. Como se constata, os artigos 9º, 10, 11 e 14, inseridos mediante emendas parlamentares na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, não guardam qualquer pertinência temática com o texto do seu projeto

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

original, qual seja, autorizar a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho. Não se vislumbra pertinência temática entre a Lei Municipal nº 17.258/20, cuja proposta original do Chefe do Poder Executivo, encaminhada à Câmara Municipal de São Paulo, era, única e exclusivamente, conforme fls. 76/78 dos autos, autorizar a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho, e as Leis Municipais nº 16.211/2015, nº 16.703/2017 e nº 17.216/2019, estas três alteradas por intermédio de substitutivos/emendas. Precedentes do Egrégio Supremo Tribunal Federal reafirmam que há limitação ao poder de emendar projetos de iniciativa do Poder Executivo, a fim de evitar "(a) aumento de despesa não prevista, inicialmente; ou então (b) a desfiguração da proposta inicial, seja pela inclusão de regra que com ela não guarde pertinência temática; seja ainda pela alteração extrema do texto originário, que rende ensejo a regulação praticamente e substancialmente distinta da proposta original". A imprescindibilidade da pertinência temática, em caso de emendas a projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, já foi amplamente debatida por este Colendo Órgão Especial, especialmente nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 2252821-36.2018.8.26.0000, de relatoria do Excelentíssimo Desembargador Renato Sartorelli: "Em que pese a autonomia dos Municípios para se auto-organizar e autoadministrar, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive no que diz respeito às regras do processo legislativo, em razão do princípio da simetria e da norma contida no artigo 144 da Carta Bandeirante. Como se sabe, o poder de emendar projetos de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo qualifica-se como atribuição inerente ao exercício da típica função legislativa, guardando natureza eminentemente constitucional. Essa prerrogativa institucional do Poder Legislativo, por não traduzir corolário da função de deflagrar o processo de formação das leis, é legitimamente exercida pelos parlamentares, ainda que se cuide de proposições normativas sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, podendo ampliar, restringir ou modificar o texto original (ADI nº 5.127/DF, Relatora Ministra Rosa Weber). No entanto, o poder de emenda não é ilimitado, sendo defeso à Câmara Municipal incluir modificação a projeto de lei de iniciativa do Prefeito que implique aumento de despesas (artigo 24, § 5º, item 1, da Constituição Estadual) ou que

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

não guarde relação de pertinência com a proposição original. Na mesma linha a Jurisprudência do Colendo STF : "EMENTA: TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF , ART. 125, § 1º, "IN FINE") - OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUMENTO DA DESPESA ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO , NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO "PERICULUM IN MORA" - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA . - O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA , Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF , art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência. – Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata. (ADI 1.050-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 23/4/2004)". (RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 1.260.771, SÃO PAULO, RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES, decidido em 13 de maio de 2020). Também, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem sólida jurisprudência de que, nas proposições legislativas sujeitas à exclusividade de

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

iniciativa por autoridade de outro Poder, a prerrogativa parlamentar de apresentação de emendas ao projeto de lei é limitada ao domínio temático da proposta original, também vedada a apresentação de emendas que impliquem aumento de despesas ao Poder ou órgão autônomo respectivo, por imposição da própria regra constitucional, que confere a reserva de iniciativa. Cito o precedente firmado no julgamento da ADI 4827, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 15/10/2019: "Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016). (...) A Lei Municipal nº 17.258/20, ora objurgada, e as Leis Municipais nº 16.211/15, nº 16.703/17 e nº 17.216/19, que foram alteradas, tratam, respectivamente, de concessão administrativa de uso de área pública municipal, concessão de terminais de ônibus, concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos, bem como a desestatização de bens municipais, havendo, dessa forma, clara interferência do Poder Legislativo na organização, administração e gestão do patrimônio público municipal. Vê-se, destarte, não ser aplicável ao caso o Tema 917, do Egrégio Supremo Tribunal Federal, de maneira que a observância à pertinência temática era mesmo intransponível. Vislumbro a necessidade de modulação dos efeitos desta declaração de inconstitucionalidade. Os artigos ora declarados inconstitucionais alteraram as Leis Municipais nº 16.211/15, nº 16.703/17 e nº 17.216/19, que tratam, respectivamente, de : 1) concessão administrativa de uso e a concessão de direito real de uso, de forma autônoma, de áreas e construções inseridas nos terrenos dos terminais; 2) autorização ao Poder Executivo para outorgar concessões e permissões de áreas situadas nos baixos de viadutos, pontes e adjacências do Município de São Paulo, bem como de reservatórios municipais de

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

águas pluviais (piscinões); 3) e exclui da lei de desestatização dois imóveis nela incluídos. Dessa forma, há que se preservar os atos já efetivados com base nas normas declaradas inconstitucionais, com o escopo de resguardar a segurança jurídica e o excepcional interesse social no caso concreto. A não modulação dos efeitos, no caso concreto, poderia ensejar à Municipalidade consequências indesejáveis e, quiçá, prejuízo ao erário e à população. Impõe-se, destarte, a modulação dos efeitos desta declaração de inconstitucionalidade por razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, com fundamento no art. 27 da Lei nº 9.868/1999. Assim, os efeitos da presente decisão se darão "ex nunc". Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 9º, 10, 11 e 14 da Lei nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, do Município de São Paulo, com modulação.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2079154-38.2020.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/04/2021; Data de Registro: 15/04/2021)

V.c) O C. Supremo Tribunal Federal igualmente entende pela inconstitucionalidade de emendas parlamentares que não guardam pertinência temática em relação ao projeto de lei original:

“Direito administrativo e outras matérias de direito público. Recurso extraordinário. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Pertinência Temática.** Emendas Parlamentares. Inconstitucionalidade. Recurso Extraordinário. Não Conhecimento. Pedido que se nega seguimento. I. Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos de lei municipal que alteraram outras leis municipais, a pretexto de emenda parlamentar a projeto original de concessão de uso de área pública. 2. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados por ausência de **pertinência temática**, considerando que as emendas introduziram matérias estranhas ao projeto original, configurando “contrabando legislativo”. 3. Recurso extraordinário contra o acórdão que declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos, com modulação de efeitos, para a preservação de eventuais atos praticados com base na norma inconstitucional. II. Questão em discussão 4. A questão em discussão consiste em analisar se o Tribunal de origem divergiu da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

declarar a inconstitucionalidade de dispositivos de lei municipal por ausência de **pertinência temática** em relação ao projeto de lei original. III. Razões de decidir 5. O recurso não merece prosperar. O Tribunal de origem consignou que as emendas parlamentares introduziram matérias estranhas ao projeto de lei original, que tratava apenas da concessão administrativa de uso de área pública para uma associação específica. 6. A jurisprudência do STF orienta que o Poder Legislativo, ao exercer o **poder de emenda**, não pode introduzir matérias estranhas à proposição original, configurando o chamado "contrabando legislativo". 7. A Corte de origem fundamentou sua decisão em precedentes do STF que consolidam a jurisprudência sobre a **pertinência temática** em emendas parlamentares. IV. Dispositivo e tese 8. Recurso extraordinário a que se nega seguimento. (STF, Tribunal Pleno, RE 1484120, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 04.06.2025; g.n.)

V.d) Vale destacar que esses precedentes embasaram, também, o entendimento deste mesmo c. Órgão Especial ao analisar a inconstitucionalidade de outro artigo da mesma lei agora questionada, ou seja, do artigo 5º da Lei nº 18.209, de 20 de dezembro de 2024, aqui impugnada:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PLANEJAMENTO URBANÍSTICO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. I. Caso em Exame Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça contra o artigo 5º da Lei n. 18.209/2024 do Município de São Paulo, que altera a Lei n. 16.402/2016 sobre uso e ocupação do solo, permitindo exceções à proibição de emissão de ruídos. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em (i) verificar a pertinência temática entre o projeto de lei original e a emenda parlamentar, e (ii) analisar a ausência de participação popular e planejamento técnico na aprovação da norma. III. Razões de Decidir 3. **A emenda parlamentar não guarda pertinência temática com o projeto original, que tratava de gestão de resíduos sólidos, enquanto a emenda versa sobre ruídos urbanos.** 4. **Não houve participação popular específica na emenda inserida, violando os artigos 180, II, e 191 da Constituição do Estado de São Paulo, que exigem participação comunitária em normas de desenvolvimento urbano.** IV. Dispositivo e Tese 5. Ação julgada procedente. Declaração de inconstitucionalidade do artigo 5º da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Lei n. 18.209/2024, com modulação dos efeitos para preservar atos administrativos já praticados. Tese de julgamento: 1. A ausência de pertinência temática em emendas parlamentares viola a Constituição. 2. A falta de participação popular e planejamento técnico em normas urbanísticas é inconstitucional. Legislação Citada: CF/1988, arts. 1º, 18, 29, 30, 31; Constituição do Estado de São Paulo, arts. 180, 181, 191. Jurisprudência Citada: TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2126484-89.2024.8.26.0000, Rel. Gomes Varjão, j. 25/06/2025; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2079154-38.2020.8.26.0000, Rel. Alex Zilenovski, j. 14/04/2021; STF, RE 1484120, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 04.06.2025.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2125326-62.2025.8.26.0000; Relator (a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/09/2025; Data de Registro: 03/09/2025; g.n.)

V.e) Ademais, nos moldes do quanto previsto nos artigos 180, inciso II e 191 da Constituição do Estado de São Paulo, a participação da comunidade local no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, assim como na preservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, mostram-se fundamentais:

Constituição Estadual, “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 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.”

A democracia participativa alcança a elaboração da lei

durante o trâmite do seu processo legislativo até o estágio final de sua produção, permitindo que a população participe da produção de normas que irão afetar a estética urbana, a qualidade de vida e os usos urbanísticos.

Cumpre lembrar as lições de Hely Lopes Meirelles:

“As transmutações da democracia brasileira remetem à absorção da democracia participativa na ordem constitucional. Sem diminuir a inelutável importância da democracia representativa, devem ser considerados os canais de participação que empoderem a cidadania. Não é sem razão que a Constituição Federal remete à concepção de um Estado Democrático de Direito; que o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal apontam para a necessária participação social; que a Lei 13.460/2017 trouxe a obrigatoriedade das ouvidorias. Apenas para exemplificar e ratificar o caráter participativo da democracia brasileira, que pode ser alçado à condição de direito fundamental.

(...)

Com essas ressalvas tem-se na espacialidade municipal o locus mais propício para efetivação dos diversos instrumentos de participação e controle social, sejam eles vinculantes (plebiscito, referendo, algumas atuações dos conselhos), não vinculantes (conselhos, audiências, consultas, fórum, ouvidoria, dentre outros) ou autônomos (organizações da sociedade civil).” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro* / Hely Lopes Meirelles – 22. Ed.- rev., atual., e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, 32)

A participação popular, por meio de audiências públicas visa assegurar o exercício democrático da cidadania, privilegiando o interesse coletivo e possibilitando aos munícipes interessados tomarem conhecimento das propostas de melhoria e contribuir com a exposição de ideias sobre determinado projeto, no sentido de aperfeiçoar as mudanças propostas à realidade local.

Todavia, no que toca aos artigos 3º, 4º e 6º ao 16, o processo legislativo não atendeu aos princípios da publicidade, transparência e participação da sociedade civil, eis que as audiências públicas realizadas tiveram por base tão somente a redação do texto original e não as alterações propostas na tramitação legislativa.

Como bem apontado pelo autor da presente ação, as seis



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

audiências públicas realizadas ocorreram em relação à redação original do projeto de lei, sem considerar os acréscimos inseridos pelas emendas parlamentares.

As audiências públicas foram realizadas em 21 de novembro, 26 de novembro, 02 de dezembro, 10 de dezembro, 16 de dezembro e 17 de dezembro, do ano de 2024, tratando da ampliação de um aterro em São Mateus, na zona leste da cidade, além da discussão sobre o direito de compensação, que são temáticas da proposta original do PL 799/2024.

Assim, pela análise dos autos, constata-se que, após a apresentação das emendas parlamentares, não houve participação popular especificamente no substitutivo inserido e nas emendas realizadas no Projeto de Lei que culminaram na aprovação da Lei Municipal.

Com isso, inexistiu a devida participação popular exigida pela Constituição do Estado de São Paulo como medida de democracia participativa no processo legislativo da lei ora impugnada.

V.f) A indisponibilidade do interesse público obriga a transparência da atividade administrativa, já que interessa à coletividade a obtenção de informações mínimas sobre o que está sendo apresentado ou implantado.

É importante que todos tenham a oportunidade de participarem do processo legislativo, principalmente em uma democracia.

Conforme ensina Gilmar Mendes sobre o princípio da publicidade:

“O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático, e pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes: (1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88), bem como (2) na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, caput e artigos seguintes da CF/88). (MENDES, Gilmar Ferreira.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco – 20. Ed. – 2. Reimpr., São Paulo: Saraiva Jur, 2025, fl. 884)

Há que se evitar o “poder invisível” (ou, ao menos, reduzir a sua interferência) referido por Norberto Bobbio valendo apontar duas passagens de seu texto:

“Entre as razões que contam a favor do segredo, duas são predominantes: a necessidade da rapidez de toda decisão que diga respeito aos interesses supremos do Estado e o desprezo pelo vulgo, considerado como objeto passivo do poder, dominado como é por fortes paixões que o impedem de fazer uma imagem racional do bem comum e o tornam presa fácil dos demagogos” (BOBBIO, Norberto, A democracia e o poder invisível em: O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo; Editora Paz & Terra, 2018, 15ª ed., pp. 133/168, p. 150).

“Diferentemente do Poder Legislativo e do Poder Executivo tradicional, o governo da economia pertence em grande parte à esfera do poder invisível, na medida em que se subtrai (se não formalmente, ao menos substancialmente) ao controle democrático, o problema da relação entre parlamento e governo da economia continua a ser um dos mais graves temas de debate por parte dos constitucionalistas (...)” (BOBBIO, Norberto, A democracia e o poder invisível em: O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo; Editora Paz & Terra, 2018, 15ª ed., pp. 133/168; p. 164).

Por isso, justifica-se, no âmbito da Administração Pública, como demonstra Ana Flávia Messa, a transparência:

“Uma atividade administrativa sem transparência desnatura sua natureza pública, prejudicando o bem-estar coletivo” (MESSA, Ana Flávia; Transparência, Compliance e Práticas Anticorrupção na Administração Pública; Ed. Almedina, 2019, p. 49)

Ainda:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

“Em sentido amplo, pode-se afirmar que transparência é a estrutura atual da Administração Pública, uma Administração Pública Democrática, ancorada na representação de uma gestão renovada e capaz de atuar com sinergias mais fortes nas suas relações com a sociedade, de forma a construir uma capacidade administrativa coordenada, eficiente e articulada para atingir resultados públicos”. (MESSA, Ana Flávia; *Transparência, Compliance e Práticas Anticorrupção na Administração Pública*; Ed. Almedina, 2019, p. 55)

O processo legislativo em apreço não conferiu concretude ao princípio da publicidade previsto no artigo 111 da Constituição Estadual e no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, eis que não atendeu à exigência de transparência que viabilizasse a informação e a participação da comunidade.

Para concluir esse tópico, relembra-se duas lições.

A primeira de Afonso Arinos de Melo Franco quando, em capítulo que trata da *revisão judicial das leis*, iniciando pela “superioridade jurídica de um tipo de lei sobre outro”, escreve:

“98. O segundo princípio é, como dissemos, propriamente jurídico e decorre da limitação do poder pelo Direito, que é inerente ao Direito Constitucional democrático. Sendo a Constituição federal não apenas o instrumento da organização do poder político, mas também da sua limitação jurídica, segue-se que ela deve limitar as atribuições, e portanto conter os excessos dos poderes políticos da União e dos Estados-membros, o Legislativo e o Executivo, mantendo-os na órbita das suas competências e obedientes às normas gerais da Constituição. Assim se explica e justifica juridicamente a consequência da possível inconstitucionalidade de lei ou de ato do Executivo”. (FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. I, Editora Revista Forense, 1968, p. 58, n. 98)

A outra de Mauro Cappelletti:

“É exatamente, na *garantia de uma superior legalidade*, que o controle judicial de constitucionalidade das leis encontra sua razão



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

de ser: e trata-se de uma garantia que, por muitos, já é considerada como um importante, se não necessário, coroamento do Estado de direito e que, contraposta à concepção do Estado absoluto, representa um dos valores mais preciosos do pensamento jurídico e político contemporâneo”. (CAPPELLETTI, Mauro. O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado”, 2ª ed., Sergio Antonio Fabris Editor. 1992, p. 129)

V.g) Com efeito, são os seguintes precedentes deste c. Órgão Especial nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal. Município de Jaú. Lei Complementar nº 578, de 29.12.2020. Reconhecida a contrariedade à ordem constitucional da lei disciplinadora do uso e da ocupação do solo, cujo processo de elaboração **não teve participação popular** nem foi precedido de estudo técnico que desse suporte às alterações preconizadas. Inteligência dos artigos 180, inciso II e V, 181, §§ 1º e 2º, e 191 da Estadual. Exame da jurisprudência. AÇÃO PROCEDENTE COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2036117-24.2021.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 22/09/2022)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 5.184, de 16 de junho de 2021, do Município de Jales, que “[a]utoriza o Poder Executivo Municipal a desafetar imóveis para bens dominicais objetivando a alienação dos mesmos, e dá outras providências”. **Ausência de participação comunitária** durante a tramitação de projeto de lei com impacto sobre a política urbanística. Imposição de gestão democrática. Violação ao art. 180, inc. II, da Constituição do Estado de São Paulo de 1989. Ação direta julgada procedente, com efeitos extunc.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2029507-06.2022.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/06/2022; Data de Registro: 20/06/2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei 7.257, de 25 de setembro de 2019, do Município de Bauru, que

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

cria a 'Política Municipal de Aproveitamento das Áreas sob Viadutos', com o objetivo de uso para prática de atividades esportivas, culturais e de lazer - Alegação de vício no processo legislativo pela não realização de audiência pública para a participação popular, como exigem os artigos 180, inciso II, e 191 da Constituição Estadual - **PARTICIPAÇÃO POPULAR** - Distinção 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-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 - Exigência que se faz necessária em Municípios que são obrigados a ter um Plano Diretor (mais de 20 mil habitantes), além de ser uma diretriz geral do Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso II) - Caráter meritório do projeto de lei que não exclui a prévia opinião popular sobre a melhor destinação de uso daqueles espaços - Inconstitucionalidade constatada - MODULAÇÃO - Circunstância em que para a preservação da segurança jurídica e do uso do erário público a declaração de inconstitucionalidade terá seus efeitos 'ex nunc' a partir da publicação do presente acórdão somente em relação às benfeitorias já realizadas ou com projetos aprovados até a respectiva data, nos termos do artigo 27 da lei 9.868/99 - Ação julgada procedente, com modulação.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2283607-58.2021.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2022; Data de Registro: 24/05/2022)

V.h) Do mesmo modo, nos referidos dispositivos ora impugnados, houve inobservância ao **princípio do planejamento** que deve ser atendido na edição de leis em matéria urbanística, conforme disposto no artigo 180, inciso II, 181, §1º e 191 da Constituição do Estado de São Paulo.

Referidos artigos da Carta Paulista determinam, assim como a participação da população supra analisada, a necessidade de estudo técnico objetivando a pertinência da medida legislativa proposta atinente ao desenvolvimento urbano.

O planejamento técnico é entendido como um processo obrigatório e fundamental que deve anteceder qualquer alteração na legislação

urbanística, exigindo a realização de estudos prévios e análises aprofundadas que sirvam de base e justificativa para a lei. É a garantia de que a decisão legislativa é fundamentada em dados objetivos e critérios técnicos, e não em deliberações arbitrárias.

Assim, a legislação urbanística não pode ser desprovida de elementos vinculados às necessidades locais e de sua população, devendo haver o apoio de estudos técnicos que visem assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (habitar, trabalhar, circular e recrear), além de garantir o bem-estar de seus habitantes.

Dessa forma, qualquer regramento urbanístico deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema urbanístico.

As **emendas parlamentares** foram inseridas no projeto de lei sem qualquer amparo técnico ou estudo urbanístico que as validassem. Os **substitutivos** apresentados alteram ou reformulam o zoneamento da cidade, assim como tocam a matérias correlatas à matéria, ambiental e de planejamento urbano, que por comando constitucional, exigem planejamento técnico pretérito.

Ou seja, não houve o planejamento técnico necessário, tornando a alteração uma medida casuística e sem fundamentação, o que, por mais uma razão as tornam inválidas e inconstitucional.

Saliente-se que não foi juntado, em sede de ação direta de controle de inconstitucionalidade nenhum estudo técnico elaborado para a propositura da redação das referidas emendas ao Projeto de Lei, o que indica com mais razão que nenhum planejamento técnico foi elaborado.

Sobre o tema, são os seguintes precedentes deste c. Órgão Especial:

“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

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

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)

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. PROCEDÊNCIA. I. Caso em Exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra a Lei Complementar nº 7/2014 do Município de São Sebastião da Gramma, que regula o parcelamento

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

do solo urbano e condomínios urbanísticos. Alega-se incompatibilidade com a Constituição Estadual e usurpação de competência da União. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em (i) verificar a inconstitucionalidade da norma municipal por ausência de planejamento urbanístico e participação popular, e (ii) analisar a usurpação de competência da União em matéria de parcelamento do solo. III. Razões de Decidir 3. A norma impugnada foi aprovada **sem planejamento prévio e participação comunitária**, contrariando os artigos 180, 181 e 191 da Constituição Estadual. 4. A Lei Complementar nº 7/2014 extrapola a competência municipal ao estabelecer parâmetros de parcelamento do solo em desacordo com a legislação federal, violando o princípio federativo. IV. Dispositivo e Tese 5. Ação julgada procedente. Tese de julgamento: 1. A **ausência de planejamento urbanístico** e participação popular na elaboração de normas urbanísticas municipais viola a Constituição Estadual. 2. A competência municipal em matéria de parcelamento do solo deve respeitar as normas gerais estabelecidas pela União. Legislação Citada: CF/1988, arts. 1º, 18, 24, 29, 30, 31; Constituição do Estado de São Paulo, arts. 180, 181, 191, 144; Lei Federal nº 4.504/1964, art. 65; Lei Federal nº 5.862/1972, art. 8º; Lei Federal nº 6.766/1979, §5º e §6º do art. 2º. Jurisprudência Citada: TJSP, ADIN nº 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, j. 05/05/2010; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2287570-06.2023.8.26.0000, Rel. Damião Cogan, j. 04/09/2024; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2126225-94.2024.8.26.0000, Rel. Afonso Faro Jr., j. 28/08/2024. TJSP, Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0028396-55.2021.8.26.0000, Rel. Carlos Bueno, j.15/09/2021. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2040917-61.2022.8.26.0000; Rel. Francisco Casconi, j. 09/11/2022.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2126390-44.2024.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/04/2025; Data de Registro: 24/05/2025)

V.1) Diante do exposto, deve-se reconhecer que a iniciativa legislativa violou o disposto nos artigos 111, 144, 180, I, II e V, e 191 da Constituição Estadual, razão há a inconstitucionalidade dos artigos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 da Lei Municipal nº 18.209, de 20 de dezembro de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

2024, do Município de São Paulo.

VI) No tocante à modulação dos efeitos, deve-se ressaltar que há possibilidade de restrição da eficácia temporal das decisões judiciais proferidas em controle difuso ou concentrado de constitucionalidade.

Isso se dá com a finalidade de mitigar a nulidade das leis e atos declarados inconstitucionais, estabelecendo efeitos prospectivos para o julgado, ou seja, dirigidos ao futuro (*ex nunc*), de forma a impedir que atinjam a validade de atos já praticados.

Tal possibilidade está restrita a situações excepcionais, definidas no artigo 27 da Lei nº 9.868/99, que envolvam razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social:

Lei nº 9.868/99, “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

No caso em apreço, a excepcionalidade está justificada em razão do lapso temporal havido e da estabilidade das relações havidas entre administrados e o Poder Público, derivadas da referida lei.

Assim, mostra-se imperiosa a modulação dos efeitos do julgado, para reputar válidos os atos administrativos praticados com fundamento nos dispositivos julgados inconstitucionais até a data de publicação do presente julgado.

Portanto:

Julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE a Ação Direta de Inconstitucionalidade para:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

(a) DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE dos artigos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 da Lei Municipal nº 18.209, de 20 de dezembro de 2024, do Município de São Paulo;

(b) Determinar a modulação dos efeitos do julgado para reputar válidos os atos administrativos praticados com fundamento nos dispositivos julgados inconstitucionais até a data de publicação do presente julgado.

Comunique-se oportunamente à Prefeitura e à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/1999.

ALEXANDRE LAZZARINI
Relator
(assinatura eletrônica)