



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2019.0000862612

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0036711-43.2019.8.26.0000, da Comarca de Campos do Jordão, em que é suscitante 1ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "ACOLHERAM A ARGUIÇÃO. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. RICARDO AMIN ABRAHÃO NACLE.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JAMES SIANO, FRANÇA CARVALHO, SILVIA ROCHA, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E MÁRCIO BARTOLI.

São Paulo, 16 de outubro de 2019.

JOÃO CARLOS SALETTI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0036711-43.2019.8.26.0000

Suscitante - 1ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Interessados - Ricardo Amin Abrahão Nacle e Município de Campos de Jordão

V O T O n.º 30.976

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Incidente veiculando a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 14 e 41 da Lei nº 3.832/2017, do Município de Campos do Jordão – Dispositivos impugnados que procederam (i) a alteração pontual, reduzindo, de 400 para 50 metros a distância mínima que os postos de abastecimento devem, por razão de segurança e saúde pública, guardar de asilos, creches, hospitais, escolas, quartéis e templos religiosos, assim como (ii) ampliando para “qualquer zona” as “áreas passíveis de aplicação de outorga onerosa do potencial construtivo adicional”, áreas essas antes restritas aos lotes situados nas ZC1, ZC2 e ZC3 – Alteração tópica e alheada do Plano Diretor, sem planejamento integral – Exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento que devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios ou planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade – Violação do disposto nos arts. 180, caput, I, II, V e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual, por força do artigo 144 da mesma Carta, e dos princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e § 1º, e 30, VIII, da Constituição Federal – Inconstitucionalidade declarada.

Arguição acolhida.

Trata-se de arguição de inconstitucionalidade dos artigos 14 e 41 da Lei nº 3.832/2017, do Município de Campos do Jordão, suscitada pela 1ª Câmara de Direito Público, nos autos da Apelação Cível nº 1000644-73.2017.8.26.0116, tirada dos autos da ação popular proposta por Ricardo Amin Abrahão Nacle contra o Município de Campos do Jordão (fls. 861/868).

O incidente é suscitado pela E. 1ª Câmara de Direito Público, tendo como relator o Desembargador MARCOS PIMENTEL TAMASSIA, fundado nos termos do art. 97 da Constituição Federal, art. 948 do CPC e 193 do RITJSP, assim discorrendo a ementa do julgado:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“APELAÇÃO – AÇÃO POPULAR – Autor coletivo que se insurge contra a edição das Leis Municipais nºs 3.820/2016 e 3.832/2017, que alteraram, respectivamente, as suas congêneres de nºs 2.737/2003 (que dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico de Campos do Jordão) e 3.049/2007 (que dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município de Campos do Jordão) – Tese de que as leis poderão ter efeitos deletérios sobre o meio ambiente natural e urbano, na medida em que: (i) a distância mínima de 400 metros que os postos de abastecimentos deveriam, por uma razão de segurança e saúde pública, guardar de distância de asilos, creches, hospitais, escolas, quartéis e templos religiosos foi reduzida para ínfimos e nada seguros 50 metros, tendo excluído, sem qualquer motivação técnica, desse raio de segurança os templos religiosos; e (ii) as chamadas outorgas onerosas, que aumentam expressivamente o direito de construir, antes restritas aos lotes situados nas ZC1, ZC2 e ZC3, passaram a ser permitidas em qualquer zona, a revelar alto poder destrutivo do meio ambiente e do direito urbanístico – Turma Julgadora desta Colenda Câmara que considera inconstitucionais os artigos 14 e 41 da Lei Municipal nº 3.832/2017 – Processo legislativo que resultou na aprovação da lei em destaque que violou as normas constitucionais dos artigos 29, XII, da Constituição Federal, 154, § 2º, e 180, II, os dois últimos da Constituição do Estado de São Paulo, na medida em que o Conselho Municipal do Plano Diretor foi alijado da tramitação do projeto, o que configura, em teoria, inconstitucionalidade formal (ou nomodinâmica) – Potencial incompatibilidade das alterações legislativas com a norma do artigo 225 da Constituição Federal (inconstitucionalidade material ou nomoestática) – A análise da questão de fundo passa, necessariamente, pela declaração incidental de inconstitucionalidade dos artigos 14 e 41 da Lei Municipal nº 3.832/2017, por meio dos quais se reduziu a distância mínima de 400 metros que os postos de abastecimentos deveriam, por uma razão de segurança e saúde pública, guardar de distância de asilos, creches, hospitais, escolas, quartéis e templos religiosos para 50 metros, tendo excluído desse raio de segurança os templos religiosos, bem como se passou a admitir outorgas onerosas em qualquer zona – Incidência das normas dos artigos 07 da CF, 948 do CPC e 193 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça, a ditarem a reserva de plenário – Suspensão do julgamento do recurso – Incidente de inconstitucionalidade dos artigos 14 e 41 da Lei Municipal nº 3.832/2017 suscitado ao Colendo Órgão Especial.”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Manifestou-se o Município de Campos do Jordão (fls. 880/883). Alega: **a)** diferentemente do que consta no acórdão, não existem vícios nas alterações legislativas previstas na citada lei, devendo ser rejeitado o incidente; **b)** incontestável que houve debate prévio sobre o tema, tanto que consta do processo legislativo estudos técnicos, discutidos em ao menos 3 audiências públicas, com a efetiva participação, inclusive, de representantes do Conselho Municipal do Plano Diretor, Presidente da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Campos do Jordão, Presidente da Associação Comercial e Empresarial de Campos do Jordão e diversos cidadãos; **c)** se foram instaladas audiências públicas (tiveram a participação do Conselho Municipal do Plano Diretor, dentre outros representantes da sociedade), não houve inobservância das normas constitucionais para a aprovação da lei; **d)** não se sustentam as alegações de afronta às conquistas ambientais, com potencial risco à população, vez que, como inclusive reconhecido pelo Juízo de primeiro grau, a autorização prevista na lei não supre “*o preenchimento de uma série de requisitos de natureza ambiental e regulatória que mitigam sobremaneira riscos advindos da atividade*”, “*não há qualquer evidência de que representam risco concreto acentuadamente mais aferível do que outras atividades empresariais*”; **e)** a lei versa exclusivamente sobre o uso e ocupação do solo (dentro de sua competência), mantendo todas as obrigações de cunho ambiental para serem devidamente atendidas, dentro das normas vigentes; **f)** assim, não há se falar em vício material ou formal que venha a macular a legislação corretamente aprovada, motivo pelo qual se pleiteia a rejeição do incidente, prosseguindo-se no julgamento da apelação, com consequente manutenção da sentença proferida.

A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela “procedência do incidente, declarando inconstitucionais os arts. 14 e 41 da Lei nº 3.832/2017, que alteraram os arts. 29 e 137 da Lei nº 3.049/2007, ambas do Município de Campos do Jordão” (fls. 886/895).

É o relatório.

1. O incidente é suscitado pela E. 1ª Câmara de Direito Público, tendo como relator o Desembargador MARCOS PIMENTEL TAMASSIA, fundado nos termos do art. 97 da Constituição Federal, art. 948 do CPC e 193 do RITJSP, sintetizado o v. acórdão na ementa transcrita no relatório acima.

Com razão a E. Câmara suscitante.

2. A Lei nº 3.832, de 14 de fevereiro de 2017, do Município de Campos do Jordão (“*que dispõe sobre alteração da Lei 3.049/07, que dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município*” – fls. 80/97), **estabelece nos arts. 14 e 41, ora impugnados:**

“(…)”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“**Artigo 14º.** Fica alterada a redação do **Artigo 29º**, na Lei nº 3049/07, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 29º - Para os fins desta Lei, as áreas passíveis de aplicação de outorga onerosa do potencial construtivo adicional poderá se situar em qualquer zona.”

“(…)

“**Artigo 41.** Fica alterada a redação do **Inciso I**, do **Artigo 137º**, da Lei 3049/07, que passa a vigorar com a seguinte redação.

“I – distância mínima de 50 metros de asilos, creches, hospitais, escolas e quartéis;”

A redação anterior dos artigos 29 e 137, I, da Lei nº 3.049/2007 (“que dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município – fls. 32/79) assim estabelecia:

“**Artigo 29.** Para os fins desta Lei, as áreas passíveis de aplicação de outorga onerosa do potencial construtivo adicional são os lotes situados na ZC1, ZC2 E ZC3”.

“**Artigo 137.** A instalação ou realocação de postos revendedores de combustíveis para fins automotivos terá sua planta aprovada mediante cumprimento da legislação específica vigente sobre construções e zoneamento, desde que seja obedecido o que segue:

“**I.** distância mínima de 400 metros do posto revendedor, de asilos, creches, hospitais, escolas, quartéis e templos religiosos;

“(…)”

3. Dispõe a Constituição Estadual:

“**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,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

higiene e qualidade de vida;

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

“§ 1º - Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal.

“**Art. 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.

Estabelece a Constituição Federal, de sua vez:

“**Art. 30** – Compete aos Municípios:

“...

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

(...)

“**Art. 182** – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001)

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

4. Os arts. 182 e 183 da Constituição Federal foram regulamentados pela **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**, o denominado *Estatuto da Cidade*.

A respeito desse *Estatuto*, leciona HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 17ª ed./2014, 2ª tiragem, Coordenador Dalmo de Abreu Dallari) que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

“Essa lei estabelece *diretrizes gerais para a execução da política urbana*, através de normas de ordem pública e interesse social, regulando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e, ainda, objetivando o equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único). Fixa como diretrizes gerais para o desenvolvimento das funções sociais da cidade (*habitação, trabalho, circulação e recreação*) e da propriedade urbana: ...

“... No Capítulo II o Estatuto da Cidade indica alguns dos *instrumentos* a serem utilizados no desenvolvimento da política urbana: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (fls. 545/547).

Mais adiante, salienta, finalizando, que

“o art. 4º, VI, do Estatuto em exame prevê o Estudo Prévio de Impacto Ambiental/EIA e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança/EIV como instrumentos gerais da política urbana. Tais instrumentos reger-se-ão pela legislação que lhes é própria, observado o que dispõe o Estatuto da Cidade. (...) Os instrumentos que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público Municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” (pág. 547/548).

“... Para garantir a *gestão democrática da cidade*, a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) prevê a utilização dos seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana nacionais, estaduais e municipais: debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; (...)

“O Estatuto da Cidade consigna, finalmente, no que tange à *gestão democrática*, que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (art. 45)” (p. 556/557).

Após discorrer sobre o Plano Diretor, sua natureza, estrutura e objetivos, plano esse que não é estático, mas dinâmico e evolutivo na “fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município”, assinala o doutrinador que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“Enquanto o plano diretor é sempre uno e integral, os planos de urbanização ou de reurbanização geralmente são múltiplos e setoriais, pois visam a obras isoladas, ampliação de bairros (plano de expansão), formação de novos núcleos urbanos (urbanização por loteamentos), renovação de áreas envelhecidas e tornadas impróprias para sua função (reurbanização) e quaisquer outros empreendimentos parciais, integrantes do plano geral.

“Estes procedimentos urbanísticos não se confundem com o plano diretor, pois, embora sigam suas diretrizes, passam a constituir atos autônomos e concretos de administração e, ainda que aprovados por lei, quando devem ser por decreto, se tornam passíveis de impugnação judicial se incidentes sobre a propriedade particular e lesivos de direito individual mesmo antes das medidas expropriatórias para ocupação do imóvel atingido” (p. 561/563).

A natureza, o caráter, objetivos e importância do Plano Diretor para o desenvolvimento da cidade, exigem procedimento legislativo complexo, exigente da participação direta de profissionais das variadas áreas da vida urbana, sobre que vai atuar. Explica o Professor HELY LOPES MEIRELLES que

“A *elaboração do plano diretor* é tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, devendo, por isso mesmo, ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do prefeito, que transmitirá as aspirações dos munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população.

“As fases principais de elaboração do plano são três: coleta de dados, interpretação dos dados e fixação dos objetivos. Mas não bastará que se completem essas fases e se apresente o mais perfeito conjunto de elementos cartográficos, memoriais, especificações, normas técnicas, se não se converter todo esse instrumental em *lei*, para que se torne impositivo para a Administração e para os administrados.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“A *aprovação do plano diretor* deve ser por lei, e lei com supremacia sobre as demais, para dar preeminência e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento. Daí por que os Municípios podem estabelecer em sua legislação *quorum* qualificado para aprovação ou modificação da lei do plano diretor, infundindo, assim, mais segurança e perenidade a essa legislação. Toda cautela que vise a resguardar o plano diretor de levianas e impensadas modificações é aconselhável, podendo a própria Câmara estabelecer regimentalmente um procedimento especial, com maior número de discussões ou votação em duas ou mais sessões legislativas, para evitar a aprovação inicial e suas alterações por maiorias ocasionais” (fls. 563/564).

5. No caso, o Prefeito do Município afirma não haver a alegada inconstitucionalidade, não havendo vício material ou formal na legislação corretamente aprovada. Ressalta que houve debate prévio sobre o tema, tendo o processo legislativo estudos técnicos, discussão em ao menos três audiências públicas, com a efetiva participação, inclusive, de representantes do Conselho Municipal do Plano Diretor, Presidente da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Campos do Jordão, Presidente da Associação Comercial e Empresarial de Campos do Jordão e diversos cidadãos. Entende que, se foram instaladas audiências públicas (que tiveram a participação do Conselho Municipal do Plano Diretor, dentre outros representantes da sociedade local), não há se falar em inobservância das normas constitucionais para a aprovação da lei. Entende, ainda, que não se sustentam as alegações de afronta às conquistas ambientais com potencial risco à população, reconhecido pelo Juízo de primeiro grau, porque satisfeitas todas as obrigações de cunho ambiental, dentro das normas vigentes.

Respeitado o entendimento do digno Prefeito do Município, verifica-se que as normas objetivadas neste incidente de inconstitucionalidade (arts. 14 e 41 da Lei nº 3.832/2017, do Município de Campos do Jordão) promoveram alteração tópica e alheada do Plano Diretor, sem o planejamento integral.

As mesmas exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios, planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade.

Os dispositivos impugnados procederam a alteração pontual, reduzindo a distância mínima, de 400 para 50 metros, que os postos de abastecimentos devem guardar de distância de asilos, creches, hospitais, escolas, quartéis e templos religiosos, por razões de segurança e saúde pública. Além disso, alteraram as outorgas onerosas, aumentando o direito de construir, antes restritas aos lotes situados nas ZC1, ZC2 e ZC3.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Essas alterações não podem ser tomadas ao desabrigo planejamento integral contemplado no Plano Diretor. Esse proceder, desvinculado do planejamento urbano integral, configura indevido fracionamento do plano diretor. Não se admite alteração tópica e fatiada do plano diretor, dissociada de uma revisão geral e integral deste instrumento.

Observados os princípios norteadores do planejamento e da intervenção urbana modificativa do plano diretor e atento aos dispositivos constitucionais mencionados, tem-se por inafastável a declaração de inconstitucionalidade das normas mencionadas.

O signatário já relatou hipótese assemelhada (ADI nº 2032961-38.2015.8.26.0000, j. 03.08.2016):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 17.256, de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos – Alteração tópica do Plano Diretor que se afastou do planejamento integral que demandaria a mudança de parte do zoneamento da cidade, de zona agrícola para zona industrial – Diploma que promove a alteração tendo como objeto imóveis (especificados e determinados por suas matrículas no R.I.) pertencentes a duas empresas que propuseram a modificação – Posterior revogação da lei impugnada pela Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015, do Município de São Carlos, que repete a anterior, contendo os mesmos vícios da lei revogada, notadamente a ausência de planejamento integral e a alteração tópica (alteração pontual do zoneamento: parte da zona rural para zona industrial) e afastada do Plano Diretor (mudança fatiada) – As mesmas exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios ou planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade – Violação do disposto nos artigos 180, caput, I, II, V e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual, por força do artigo 144 da Constituição Estadual, e dos princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e § 1º, e 30, VIII, da Constituição Federal – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 17.256, de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos, assim como a lei revogadora e substitutiva, Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015”.

6. Não custa acrescentar os judiciosos termos do parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça (fls. 886/895):

(...)

“No âmbito da legislação de uso e ocupação do solo, a **alteração pontual** teve o condão de reduzir a distância mínima entre postos de combustíveis e determinados locais (como asilos, creches, hospitais,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

escolas e quartéis), e a **modificação generalizada** possibilita a aplicação de outorga onerosa do potencial construtivo adicional para qualquer zona urbana no Município de Campos do Jordão, o que torna indubitável a **necessidade de planejamento** prévio adequado, compatível ao plano diretor contemplado em sua integralidade, não se admitindo o expediente lançado, **que amiúde afeta as funções sociais da cidade e o bem-estar da população em prol de interesses expansivos do mercado imobiliário.**

“Todo e qualquer regramento relativo ao uso e ocupação do solo, seja ele geral ou individual (autorização para construção em determinado imóvel, regularização de construção, alteração do uso do solo para determinada via, área ou bairro, etc.), deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico”.

Referindo-se aos arts. 182, *caput*, e 30, inciso VIII, da Constituição Federal, acrescenta:

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

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

“Para que a norma urbanística tenha legitimidade e validade deve decorrer de um planejamento que é um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. Não pode decorrer da simples vontade do administrador, mas de estudos técnicos que visem assegurar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade** (habitar, trabalhar, circular e recrear) e garantir o **bem-estar** de seus habitantes.

“O **planejamento** não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos administradores. É uma previsão e exigência constitucional (art. 48, IV, 182, da CF/88 e art. 180, da CE/89). Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, estudos quando se trate da elaboração normativa relativa ao estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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

“(…)

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

“Para que o ordenamento urbanístico seja legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida dos habitantes da cidade e de quem por ela circule, habite etc.

“Qualquer atividade urbanística busca a transformação e orientação da realidade das cidades, dando uma sistematização senão a ideal, pelo menos, a possível e mais adequada. A sistemática constitucional – relativa à necessidade de planejamento, diretrizes, e ordenação global da ocupação e uso do solo – evidencia que o casuísmo, nessa matéria, não é em hipótese alguma admissível.

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

“Não são admissíveis modificações generalizadas ou individualizadas, pontuais, casuísticas e dissociadas da estrutura **sistêmica** da utilização de todo o solo urbano estampadas nas leis de uso e ocupação do solo urbano. Caso contrário, tornaria inócuo e sem qualquer validade todo o planejamento e estudos realizados pelo Poder Executivo ao ensejo do plano diretor”.

“(…)

“Deste modo, patente a inconstitucionalidade dos preceitos normativos suscitados que dispõe sobre o uso e ocupação do solo, por violar frontalmente o disposto nos artigos 180, *caput*, I, II e V, 181, *caput* e § 1º e 191 da Constituição Estadual, bem como os artigos 182, *caput* e § 1º, e 30, inciso VIII, da Constituição Federal”.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Tanto basta para o reconhecimento da inconstitucionalidade dos arts. 14 e 41 da Lei nº 3.832/2017, do Município de Campos do Jordão, por violação aos arts. 180, *caput*, I, II e V; 181, *caput* e § 1º, da Constituição do Estado, por força do art. 144 dessa Carta, e dos princípios constitucionais estabelecidos nos arts. 182, *caput* e § 1º, e 30, VIII, da Constituição Federal.

7. Ante o exposto, acolho o incidente de inconstitucionalidade, declarando inconstitucionais os arts. 14 e 41 da Lei nº 3.832/2017, do Município de Campos do Jordão, devendo o processo retornar à consideração da E. Câmara suscitante.

É meu voto.

JOÃO CARLOS SALETTI
Relator
assinado digitalmente