

**Registro: 2019.0000629637**

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2186984-34.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "RATIFICARAM A ADMISSÃO DOS "AMICUS CURIAE" E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, REVOGADA A LIMINAR E COM OBSERVAÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ARTUR MARQUES (Presidente), ADEMIR BENEDITO, VICO MAÑAS, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO E CRISTINA ZUCCHI.

São Paulo, 7 de agosto de 2019.

**JACOB VALENTE**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n°  
2186984-34.2018.8.26.0000  
AGRAVOS INTERNOS finais 50000 e 50001**

**Autor: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

**Réus: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS /  
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS**

**VOTO N° 30.559**

\*AGRAVO INTERNO – Oposição contra tutela cautelar deferida na admissão da ação de controle concentrado – Julgamento do mérito com a revogação da cautelar – Recurso prejudicado.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar n° 189, de 08 de janeiro de 2018, que dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Campinas – Alegação de que após o encerramento das audiências públicas houve a apresentação de inúmeras emendas parlamentares que acabaram sendo aprovadas e alteraram o texto debatido com a população, violando os preceitos dos artigos 180, inciso II e 191 da Constituição Estadual – Alegação de que alguns dispositivos remetem ao escopo da edição de decretos do Poder Executivo a tarefa de detalhamento das áreas de zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, que são matérias de reserva legal – PARTICIPAÇÃO POPULAR – 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 – Participação que ao contrário do referendo ou plebiscito não tem o condão de vinculação da atividade parlamentar, que pode, ou não, acatar as sugestões colhidas – Situação, no caso em testilha, que as emendas apresentadas após o encerramento das audiências públicas tinham o objetivo de cumprir compromisso assumido nas mesmas para o aperfeiçoamento do texto, havendo, nesse ponto, convergência entre o desejo popular e os Poderes Executivo

e Legislativo, segundo apontado pelos colaboradores admitidos (*amicus curiae*) e identificado no confronto dos textos, respeitado, dessa forma, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) – Ausência de vício de inconstitucionalidade nesse ponto – DELEGAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES – Previsão em alguns dispositivos do Plano Diretor que remetem à edição de Decretos do Executivo a tarefa de definição das áreas das macrozonas (MZs), áreas de planejamento (APs) e unidades territoriais básicas (UTBs) – Situação em que no Plano Diretor devem ser fixadas as diretrizes sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, ficando à reserva de lei autônoma a especificação de cada matéria, inclusive das limitações administrativas advindas (artigo 181 da C.E.), observada a flexibilidade legislativa determinada em repercussão geral pelo RE 607.940 – Hipótese em que perfeitamente possível o Plano Diretor se limitar na fixação das diretrizes e indicação de 'mapas' em que defina a quantidade de zonas, e dentro destas a quantidade de áreas de planejamento, e nestas a quantidade de unidades básicas territoriais, deixando para lei de iniciativa do Poder Executivo a exata delimitação 'perimétrica' de cada área, segundo a conformação do sistema viário do Município, e, após a edição desta lei, regulamentar por simples decreto todos os logradouros que se encontram fisicamente dentro de cada perímetro estabelecido – Situação em que tais dispositivos do Plano Diretor de Campinas (§ 2º do artigo 5º, § 2º do artigo 15, § único do artigo 16 e § único do artigo 114) são parcialmente inconstitucionais, interpretando-os conforme os artigos 5º, § 1º e 181 da C.E., para estabelecer que a edição de decretos pelo Poder Executivo fica restrita ao detalhamento e enquadramento de cada logradouro inserido em determinado perímetro estabelecido em Lei (zona, área de planejamento ou unidade territorial básica) – Ação julgada parcialmente procedente, com observação.\*

**1** - Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo douto Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, objetivando a declaração de inconstitucionalidade de inúmeros dispositivos da Lei Complementar 189, de 08 de janeiro de 2018, que dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Campinas.

Sustenta-se que os referidos dispositivos foram aprovados sem a participação popular durante o trâmite legislativo, eis que

após a última audiência pública sobrevieram inúmeras emendas ao projeto original, de modo que aquela é requisito essencial para a validade procedimental, e por consequência, da própria Lei, sob pena de vulnerar os preceitos dos artigos 180, inciso II e 191 da Constituição Paulista. Entende, portanto, que todos os dispositivos de tais emendas parlamentares que foram aprovados e constam do texto final da Lei são inconstitucionais pela ausência de prévia consulta popular.

Diz, ainda, que o artigo 181 da Constituição Bandeirante estabelece que lei municipal específica deverá, observando as diretrizes do Plano Diretor, dispor sobre normas de zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, entre outros, atribuição que não pode ser delegada para o Poder Executivo, mas constou no § 2º do artigo 5º; § 2º do artigo 15; parágrafo único do artigo 16 e no parágrafo único do art. 114, da Lei Complementar nº 189/17 impugnada.

Deferida pelo relator primevo a tutela cautelar (fls. 5485/5488), o que foi alvo de oposição de incidente de Agravo Interno por ambos os réus (em apenso), que serão objeto de julgamento conjunto com os autos principais.

Após regular citação, o Procurador Geral do Estado alega que os dispositivos das leis impugnadas versam sobre matéria exclusivamente local, razão pela qual declinou do interesse na promoção da defesa dos atos (fls. 5499/5500).

O Prefeito Municipal, devidamente notificado, ofertou as informações de fls. 5662/5713, sustentando, em síntese, que o projeto de lei complementar nº 57/2017, que propôs para estabelecer o plano diretor estratégico do Município de Campinas, tramitou regularmente com a apresentação de 15 emendas parlamentares, sendo 7 delas aprovadas no Poder Legislativo, sendo que aquelas reputadas inconstitucionais foram objeto de seu veto, que restou acolhido por aquela casa, sobrevivendo a regular sanção e promulgação da Lei Complementar 189/2018. Diz, também, que as emendas propostas após o término das audiências públicas não desvirtuaram o projeto, o que implicava na



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

fls. 6734

desnecessidade de nova convocação popular, que já tinha sido intensa durante todo o processo legislativo.

O Presidente da Câmara Municipal também prestou informações (fls. 5789/5796), argumentando na mesma linha do Prefeito, ou seja, de que as emendas parlamentares aperfeiçoaram o projeto original, com intensa participação popular, sendo que as emendas posteriores apenas implementaram o que foi objeto do debate popular nas audiências públicas. Diz, finalmente, que as matérias que foram deixadas para o âmbito de regulamentação via decreto do Poder Executivo, partiram da premissa de melhor descrição dos perímetros de áreas que já constam como anexos no Plano Diretor.

Nas petições de fls. 5504/5517, 5716/5720, 5801/5802 e 5824 houve pedidos de ingresso, na qualidade de '*amicus curiae*' da: Associação Comercial e Industrial de Campinas – ACIC; Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB (Núcleo Campinas); Associação das Empresas do Setor Imobiliário e da Habitação de Campinas e Região – HABICAMP; Associação Grupo Pró-Urbe – GPU; Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo (SINDUSCON-SP); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI-SP) e; Associação Campineira Pela Ocupação Responsável do Solo.

Este relator inadmitiu os ingressos dos Sindicatos da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo (SINDUSCON-SP) e o das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI-SP), diante do nítido interesse comercial na aprovação do Plano Diretor, eis que a sua paralisação '*causaria prejuízos*' pela dificuldade na aprovação de projetos e obtenção de licenças, admitindo-se o ingresso das demais para manifestação em um único ato escrito após o parecer final da Procuradoria Geral de Justiça, na forma do preceito do § 2º do artigo 138 do NCPC (fls. 5827/5830), decisão mantida em pedido de reconsideração (fls. 5843/5844).

A douta Procuradoria Geral de

Justiça, no seu parecer de fls. 5848/5868, opina pela inadmissão de *amicus curiae* na presente ação direta, diante do nítido interesse no seu desfecho, ratificando os termos da inicial para a completa procedência do mérito do pedido, expurgando-se os dispositivos inconstitucionais do Plano Diretor do Município de Campinas.

Manifestação das entidades admitidas como *amicus curiae* as fls. 5871/5899 e 6444/6453, alinhadas em seus argumentos quanto à inexistência das inconstitucionalidades apontadas, eis que houve intensa participação popular nas audiências públicas durante o processo legislativo, que resultou nas emendas que aperfeiçoaram o texto final, além de que o expurgo dessas conquistas traria prejuízo irreparável à comunidade de Campinas.

É o sucinto relatório.

## **2.1 - DO PLANO DIRETOR E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA SUA CONFEÇÃO**

Leitura da inicial revela a intenção de declaração de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei Complementar n° 189, de 08 de janeiro de 2018, do Município de Campinas, que estabelece o seu 'plano diretor estratégico': **1-)** a expressão 'Seção Única' constante do Capítulo V; **2-)** as expressões 'Seção I - Da criação e objetivos', 'Seção II - Dos Recursos e Seção III - Da Administração do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano', constantes do Capítulo I do Título V; **3-)** o artigo 3°, inciso V; **4-)** o artigo 4°, incisos XII, XX e XXVIII; **5-)** o artigo 7°, inciso VIII; **6-)** o artigo 8°, inciso VII; **7-)** o artigo 9°, inciso V; **8-)** o artigo 10, inciso IV; **9-)** o artigo 11, inciso I; **10-)** o artigo 17, *caput*; **11-)** o artigo 18, § 2°; **12-)** o artigo 19, § 1°; **13-)** o artigo 20, § 5°; **14-)** o artigo 23, parágrafo único; **15-)** o artigo 25, inciso X; **16-)** o artigo 26, inciso VIII; **17-)** o artigo 30, *caput*; **18-)** o artigo 35, parágrafo único; **19-)** o artigo 42; **20-)** o artigo 43, inciso I; **21-)** o artigo 45, *caput*; **22-)** o artigo 47, inciso II; **23-)** o artigo 49; **24-)** o artigo 57, incisos III, VI e parágrafo único; **25-)** o artigo 70, inciso I, alínea 'b'; **26-)** o artigo 71, inciso II; **27-)** o artigo 116, parágrafo único; **28-)** o



artigo 117, parágrafo único; **29-**) o artigo 121, *caput*; **30-**) o artigo 126, § 1º; **31-**) o artigo 154, *caput* e parágrafo único.

A questão colocada pelo douto Procurador Geral de Justiça diz respeito ao fato de que os dispositivos acima elencados foram oriundos de emendas parlamentares, após cessadas as audiências públicas, de modo que o requisito imprescindível da participação popular em questões ligadas ao desenvolvimento urbano e de proteção ao meio ambiente, insculpido nos artigos 180, inciso II, e 191 da Constituição Bandeirante restou vulnerado. Ei-los.

#### 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.

Pois bem. Em primeiro lugar é preciso exata noção do que seja o 'plano diretor' de um Município e da sua obrigatoriedade, conforme estabelecido no artigo 182 da Constituição Federal, no artigo 181 da Constituição Bandeirante e no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, com as alterações das Leis 12.608/2012 e 13.146/2015):

#### CONSTITUIÇÃO FEDERAL

**Artigo 182** - A política de desenvolvimento

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

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

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

#### CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

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

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

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

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

§ 4º - É vedado aos Municípios, nas suas legislações edilícias, a exigência de apresentação da planta interna para edificações unifamiliares. No caso de



reformas, é vedado a exigência de qualquer tipo de autorização administrativa e apresentação da planta interna para todas as edificações residenciais, desde que assistidas por profissionais habilitados.

#### ESTATUTO DA CIDADE

**Artigo 39** - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no **plano diretor**, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

**Artigo 40** - O **plano diretor**, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º - O **plano diretor** é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º - O **plano diretor** deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º - A lei que instituir o **plano diretor** deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º - No processo de elaboração do **plano diretor** e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

**Artigo 41** - O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no [§ 4º do art. 182 da Constituição Federal](#);

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

§ 1º - No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º - No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º - As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros,

sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

**Artigo 42** - O plano diretor deverá conter no mínimo:

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III - sistema de acompanhamento e controle.

**Artigo 42-A** - Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for

permitido.

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

§ 1º - A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º - O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições inseridas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a [Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997](#).

§ 3º - Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º - Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

Artigo 42-B - Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana,

quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural;

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º - O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º - Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º - A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

Nessa esteira, importante consignar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **RE-607.940/DF**, na data de 29/10/2015, com voto condutor do Ministro Teori Zavascki, decidiu, em repercussão geral, que:

**"CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO.**

**1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios**

competência para editar normas destinadas a "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes" (art. 182, caput). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor.

2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor.

3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que "Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor". 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

Portanto, segundo o arcabouço constitucional e legal, com a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal em relação aos programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano, o plano diretor de um Município,



cuja densidade demográfica lhe obrigue a edição (mais de 20 mil habitantes), é o principal (mas não único) instrumento da sua política de desenvolvimento urbano ordenado e sustentável, primando pelo bem-estar da população e a função social da propriedade, abrangendo todo o seu território.

Assim, considerada a especificidade geográfica, econômica e cultural de cada Município, deve-se fazer um diagnóstico sensível dessa realidade e a projeção para um futuro com desenvolvimento socioeconômico e necessária organização espacial em função do crescimento vegetativo da população, com ocupação responsável do solo, implantação de redes de infraestrutura de saneamento e serviços básicos, ensejando diretrizes gerais que devem ser objeto de propostas de leis para sua implementação. E tais diretrizes deve ser objeto de revisão periódica (a cada 10 anos), obviamente, em função da evolução acelerada das demandas da sociedade.

Note-se que no artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade há a diretriz geral de que a administração municipal deve ser democrática e permitir a *'participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano'*.

Portanto, a participação da população em audiência pública e ou debates, em prol do interesse coletivo, tem como pano de fundo tomar conhecimento das propostas de melhorias e contribuir, o quanto possível, com o fornecimento de dados técnicos para sua fase metodológica. Diferentemente de participação popular por plebiscito ou referendo como requisito de validade formal de dada norma jurídica, na forma da Lei 9.709/98, a contribuição por meio de audiência pública tem a natureza de exposição de ideias sobre um projeto pré-estabelecido, e, a partir das opiniões colhidas nas mesmas, modificá-lo, aperfeiçoá-lo ou até mesmo mantê-lo em sua redação original, sem nenhum caráter vinculante, como o seria num plebiscito ou referendo.

Nesse sentido, como o citado artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual estabelece que a participação popular é centrada na 'solução de

problemas', 'planos', 'programas' e 'projetos' concernentes ao desenvolvimento urbano, o que deve ser interpretado como um preceito aberto, eis que a sua implementação deverá ser assegurada no corpo das normas gerais que tratam do desenvolvimento urbano (no caso, a Lei Orgânica do Município e o próprio Plano Diretor), não se pode impor, pela óptica constitucional, que essa participação seja impositiva durante todo o trâmite do processo legislativo.

Vale dizer: nas audiências públicas, que não se confunde com plebiscito ou referendo, a população é consultada sobre a apresentação de um projeto pré-estabelecido por técnicos de dada área para confrontação com a realidade municipal, de modo que a população a ser afetada por aquela norma (no caso, o Plano Diretor) participe democraticamente da discussão das diretrizes a serem sugeridas para o seu aperfeiçoamento, na forma do artigo 43, inciso IV, do Estatuto da Cidade. Desse modo, a sociedade se envolve com o desenvolvimento municipal, através das leituras técnicas e comunitárias em dada metodologia técnica, seguindo para as formulações e pactos das propostas prioritárias até a fase da definição dos instrumentos, que são as ferramentas que viabilizam as intenções expressas no Plano Diretor. Em última análise, é o exercício pleno da cidadania.

Dito isto, para cumprimento dos preceitos das Constituições Federal e Estadual, e do Estatuto da Cidade, em projetos que envolvam a política de desenvolvimento urbano municipal deve-se garantir audiências públicas para exposição das ideias e dados técnicos que consubstanciam determinado projeto de lei, sendo que as sugestões extraídas desses encontram não necessariamente vinculam a atividade parlamentar, que está adstrita aos parâmetros de constitucionalidade e legalidade em determinadas matérias.

E em se tratando de Plano Diretor, conforme detalhado no Estatuto da Cidade, há o estabelecimento de diretrizes 'macros' para um período de 10 anos, sendo que dessas diretrizes sairão projetos de leis específicos para a sua consolidação, e, nesses projetos, se voltados ao caráter urbanístico ou ambiental, com idêntica participação popular.

Colocadas essas premissas, passa-se ao exame fático do Plano Diretor Estratégico de Campinas após as emendas parlamentares propostas depois do encerramento da fase de audiência pública, com o foco de

averiguar se houve algum desvio em diretriz ou premissa ideológica destoante daquela apresentada na fase de consulta popular, única possibilidade de caracterização de inconstitucionalidade, eis que, no plano legal, como visto, a autonomia parlamentar é plena para a apresentação de emendas que não criem 'jabutis' sobre o eixo central da proposta apresentada à coletividade.

### 2.3 - DO PLANO DIRETOR DE CAMPINAS

Segundo a petição inicial, nas fls. 132/145 há uma tabela de correlação entre o texto do projeto de Lei do Plano Diretor apresentado na fase de audiência pública e aquele alterado pelas emendas parlamentares posteriores, a seguir reproduzida:

<b>TEXTO ANTERIOR</b>	<b>TEXTO ALTERADO E APROVADO (fls. 402/465)</b>	<b>Alteração da diretriz programática?</b>
Seção I do Capítulo V do Título I	Seção Única - Do Ordenamento Territorial - Do Capítulo V do Título I	Não. Houve apenas reorganização da estrutura dos tópicos
Capítulo I - Do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU - Do Título V do Financiamento da Política Urbana	Capítulo Único - Do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU  Seção I - Da criação e Objetivos  Artigo 142 - (...)  Seção II - Dos Recursos  Artigo 144 - (...)  Seção III - Da Administração do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU  Artigo 147 - (...)	Não. Houve apenas reorganização da estrutura dos tópicos
Artigo 19 - (...)  Parágrafo único - A delimitação das áreas de abrangência da Rede de Estrutura de Mobilidade - eixos do DOT e das Centralidades, serão delimitadas por lei	Artigo 19 - (...)  § 1º - As áreas de abrangência da Rede Estrutural de Mobilidade - Eixos do DOT e das Centralidades serão delimitadas por lei específica, observando o	Não. O conteúdo da norma continuou o mesmo, apenas havendo a troca da nomenclatura do parágrafo único para § 1º porque houve a inclusão do § 2º para

<p>específica, observando o seguinte regramento:</p> <p>I - a delimitação da área de abrangência da Rede Estadual de Mobilidade - eixos DOT - compreende as quadras contidas nas faixas de cento e cinquenta metros de cada lado do eixo e quadras tocadas por essa faixa e contidas em outra, de trezentos metros de cada lado;</p> <p>II - A delimitação da área de abrangência nas Centralidades compreende as quadras contidas num raio de trezentos metros medida a partir do seu ponto central, e aquelas tocadas por esse raio e contidas em outro de quinhentos metros.</p>	<p>seguinte regramento:</p> <p>I - a delimitação da área de abrangência da Rede Estrutural de Mobilidade -Eixos do DOT compreende as quadras contidas nas faixas de cento e cinquenta metros de cada lado do eixo e quadras tocadas por essa faixa e contidas em outra, de trezentos metros de cada lado;</p> <p>II - a delimitação da área de abrangência nas Centralidades compreende as quadras contidas num raio de trezentos metros medida a partir do seu ponto central, e aquelas tocadas por esse raio e contidas em outro de quinhentos metros.</p>	<p>estabelecer que os eixos complementares não estão sujeitos aos parâmetros do DOT (fls. 413)</p>
<p>Artigo 20 - (...)</p> <p>§ 5º - Será mantido o coeficiente máximo de aproveitamento atualmente vigente para os imóveis pertencentes à Z17 da Lei nº 6.031, de 28 de dezembro de 1988, cujo perímetro se encontra descrito no Anexo XXIII, desde que destine parte do <b>pavimento térreo</b> para fruição pública.</p>	<p>Artigo 20 - (...)</p> <p>§ 5º - Será mantido o coeficiente máximo de aproveitamento atualmente vigente para os imóveis pertencentes à Z17 da Lei nº 6.031, de 28 de dezembro de 1988, cujo perímetro se encontra descrito no Anexo XXIII, desde que destine parte de <b>sua área</b> para fruição pública.</p>	<p>Não. Em verdade a norma foi mais protetiva ao interesse público, porque em outras partes do imóvel além do pavimento térreo a fruição popular poderia ser mais proveitosa, como um mirante ou um jardim interno, por exemplo. Nesse caso, não necessariamente áreas construídas seriam, em tese, mais proveitosas do que áreas 'vazias'.</p>
<p>Artigo 3º - (...)</p> <p>V - promover o acesso à moradia a toda população, com urbanização de qualidade, infraestrutura urbana, equipamentos e serviços públicos;</p>	<p>Artigo 3º - (...)</p> <p>V - garantir a eficiência e a desburocratização da gestão pública na administração dos recursos e na execução de políticas setoriais e integradas;</p>	<p>Não. Em verdade o antigo inciso V foi remunerado para inciso <b>VI</b>, com a mesma redação.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4918)</p>
<p>Artigo 4º - (...)</p> <p>XII - <b>adoção</b> de</p>	<p>Artigo 4º - (...)</p> <p>XII - aumento da capacidade de</p>	<p>Não. O conteúdo da redação é o mesmo, apenas se dando evidência à meta do</p>

<p><b>políticas fiscais</b> que aumentem a capacidade de investimento municipal para execução dos projetos prioritários ao desenvolvimento urbano;</p>	<p>investimento municipal para execução dos projetos prioritários ao desenvolvimento urbano, com <b>adoção de políticas fiscais</b> pertinentes;</p>	<p>aumento da capacidade de investimento, mediante adoção de políticas fiscais, frase que foi para o final do texto.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4919)</p>
<p>Artigo 4º - (...)</p> <p>XX - ampliação dos programas de inclusão social e de geração de emprego e renda;</p>	<p>Artigo 4º - (...)</p> <p>XX - ampliação dos programas de inclusão social e de geração de <b>postos de trabalho</b>, emprego e renda;</p>	<p>Não. Apenas foi incluída a geração de 'postos de trabalho' ao lado do emprego e renda. Há uma redundância (trabalho é emprego), que não afeta a diretriz da norma.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4920)</p>
<p>Artigo 4º - (...)</p> <p>XXVIII - adoção de incentivos à sustentabilidade de obras e empreendimentos, privados e públicos;</p>	<p>Artigo 4º - (...)</p> <p>XXVIII - adoção de incentivos à sustentabilidade de obras e empreendimentos, privados e públicos, <b>permitindo novas tecnologias de uso e ocupação com parâmetros urbanístico-ambientais em conformidade com esta diretriz;</b></p>	<p>Não. Houve nítido aperfeiçoamento do texto ao indicar permissão de novas tecnologias desde que alinhadas à diretriz da sustentabilidade.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4921)</p>
<p>Artigo 7º - (...)</p> <p>VIII - identificação dos núcleos urbanos informais de interesse específico com adoção de medidas visando compelir os responsáveis a regularizá-los, quando tecnicamente possível;</p>	<p>Artigo 7º - (...)</p> <p>VIII - adoção de medidas visando compelir os responsáveis a regularizar as áreas de interesse específico, quando tecnicamente possível;</p>	<p>Não. A diretriz permaneceu a mesma, ou seja, a regularização de áreas de interesse, desde que tecnicamente possível. A nova redação se harmoniza com o inciso anterior (VII).</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4924)</p>
<p>Artigo 8º - (...)</p> <p>VII - requalificar urbanística e ambientalmente a área central;</p>	<p>Artigo 8º - (...)</p> <p>VII - requalificar urbanística, <b>social</b> e ambientalmente a área central;</p>	<p>Não. Houve aperfeiçoamento do texto com a inclusão do tema 'social', de relevância à</p>

		<p>estruturação urbana.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4925)</p>
<p>Artigo 9º - (...)</p> <p>V - Identificação dos núcleos urbanos informais de interesse específico com a adoção de medidas visando compelir os responsáveis a regularizá-los, quando tecnicamente possível;</p>	<p>Artigo 9º - (...)</p> <p>V - adoção de medidas visando compelir os responsáveis a regularizar as áreas de interesse específico, quando tecnicamente possível;</p>	<p>Não. Mesma situação do artigo 7º, inciso VIII.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4926)</p>
<p>Artigo 10 - (...)</p> <p>V - fomentar o desenvolvimento ambiental, social e econômico;</p>	<p>Artigo 10 - (...)</p> <p>IV - fomentar o desenvolvimento social e econômico, <b>assegurando a preservação do meio ambiente;</b></p>	<p>Não. Houve renumeração do inciso e eliminação de uma inconsistência, porque não se fomenta desenvolvimento 'ambiental', mas assegura-se a sua preservação.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4928)</p>
<p>Artigo 11 - (...)</p> <p>I - desenvolvimento de política de expansão urbana;</p>	<p>Artigo 11 - (...)</p> <p>I - realização de estudos de viabilidade para a expansão urbana, por força do Estatuto da Cidade e do princípio da construção de uma cidade sustentável;</p>	<p>Não. Houve aperfeiçoamento do texto porque não se pode desenvolver a expansão urbana sem estudo prévio de viabilidade, segundo o Estatuto da Cidade.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4929)</p>
<p>Artigo 17 - os elementos estruturados <b>do território</b> a serem utilizados para consolidar o ordenamento territorial são:</p>	<p>Artigo 17 - os elementos estruturados a serem utilizados para consolidar o ordenamento territorial são:</p>	<p>Não. Houve evidente eliminação de redundância semântica com a eliminação do termo 'do território', deixando o texto mais objetivo e claro.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4931)</p>
<p>Artigo 18 - (...)</p>	<p>Artigo 18 - (...)</p>	<p>Não. O conteúdo da norma foi mantido,</p>



<p>§ 2º - o poder público deverá dar ampla publicidade aos projetos específicos para alteração de perímetro urbano, em linguagem acessível, garantindo a participação popular e a consulta a todos os órgãos municipais e às concessionárias de serviços públicos competentes.</p>	<p>§ 2º O Poder Público deverá dar ampla publicidade aos estudos e projetos específicos para alteração de perímetro urbano.</p>	<p>ou seja, o de ampla publicidade dos estudos e projetos de expansão do perímetro urbano, sendo que a participação popular já é prevista no Estatuto da Cidade.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4932)</p>
<p>Artigo 23 - (...)</p> <p>Parágrafo único - os polos estratégicos de desenvolvimento estão indicados no Anexo IX deste Plano Diretor.</p>	<p>Artigo 23 - (...)</p> <p>Parágrafo único. Os Polos Estratégicos de Desenvolvimento estão indicados no Anexo IX deste Plano Diretor, sem prejuízo da contemplação de novos Polos Estratégicos de Desenvolvimento, que poderão ser analisados pela Municipalidade.</p>	<p>Não. Houve nítido aperfeiçoamento do texto, na medida em que não há engessamento do Anexo IX em relação ao surgimento de novos polos de desenvolvimento em função de novas tecnologias e demandas sociais.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4933)</p>
<p>Artigo 25 - (...)</p> <p>Inciso X inexistente</p>	<p>Artigo 25 - (...)</p> <p>X - articular com os municípios integrantes da Região Metropolitana de Campinas - RMC com o intuito de buscar complementariedades que ampliem o potencial econômico da região e, portanto, dos aeroportos de Viracopos e dos Amarais bem como viabilizem a melhor inserção destes aeroportos junto à dinâmica urbana e econômica de Campinas e Região.</p>	<p>Não. A inclusão adveio de sugestão dos munícipes em audiência pública, portanto, com absoluta convergência à participação popular (fls. 4934).</p>
<p>Artigo 26 - (...)</p> <p>VIII - proteção acústica para os equipamentos públicos comunitários existentes;</p>	<p>Artigo 26 - (...)</p> <p>VIII - proteção acústica para <b>todos</b> os equipamentos públicos comunitários;</p>	<p>Não. O texto foi aperfeiçoado com a inclusão do 'todos' e a eliminação da redundância 'existentes'.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4935)</p>
<p>Artigo 30 - A nova lei de uso, ocupação e</p>	<p>Artigo 30 - A nova lei de uso, ocupação e</p>	<p>Não. Houve apenas o aperfeiçoamento do</p>

<p>parcelamento do solo deverá definir diretrizes específicas e parâmetros para implantação dos projetos nas áreas de que trata o artigo 29 deste Plano Diretor, que deverão <b>contemplar</b>, no mínimo:</p>	<p>parcelamento do solo deverá definir diretrizes específicas e parâmetros para implantação de projetos nas áreas de que trata o art. 29 deste Plano Diretor, que deverão <b>abordar</b>, no mínimo:</p>	<p>texto ao trocar o verbo 'contemplar' (visão a distância) para 'abordar' (efeito concreto). Assunto debatido na audiência pública (fls. 4936)</p>
<p>Artigo 35 - (...)  Parágrafo único - <b>as diretrizes</b> metropolitanas estão indicadas no Anexo XIV deste Plano Diretor.</p>	<p>Artigo 35 - (...)  Parágrafo único - <b>as áreas</b> onde incidem diretrizes metropolitanas estão indicadas no Anexo XIV.</p>	<p>Não. Houve evidente eliminação de contradição no texto, porque as diretrizes são objeto dos incisos do artigo, enquanto no Anexo XIV são indicadas as áreas da sua aplicação.  Assunto debatido na audiência pública (fls. 4937)</p>
<p>Artigo 41 - ficam estabelecidas como Áreas de Preservação Permanente - <b>APPs</b> e sujeitas ao regramento estabelecido na Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012, as áreas situadas:</p>	<p><b>Artigo 42</b> - ficam estabelecidas como Áreas de Preservação Permanente e sujeitas ao regramento estabelecido na Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012, <b>ou outra lei que venha a substituí-la</b>, as áreas situadas:</p>	<p>Não. Não há necessidade da indicação da sigla 'APP' quando houve sua descrição por extenso, além do aperfeiçoamento ao vincular a norma a eventual lei que venha a substituir o Código Florestal atual, o que não é improvável.  Assunto debatido na audiência pública (fls. 4939)</p>
<p>Artigo 42 - (...)  I - as áreas correspondentes aos potenciais parques lineares compreendem minimamente as APPs, planícies de inundação, fragmentos de vegetação natural e/ou áreas públicas associadas;</p>	<p>Artigo 43 - (...)  I - as áreas correspondentes aos potenciais parques lineares compreendem minimamente as Áreas de Preservação Permanente - APPs, planícies de inundação, fragmentos de vegetação natural e/ou áreas públicas associadas;</p>	<p>Não. Apenas se descreveu por extenso a sigla APP. Considerando a redação do artigo 42, há nítida falta de padronização, mas que não toca no mérito da norma.  Assunto debatido na audiência pública (fls. 4940)</p>
<p>Artigo 44 - A instituição de novos corredores ecológicos <b>será feita por ato normativo e deverá ser precedida de análise do órgão de gestão</b></p>	<p>Artigo 45 - A instituição de corredores ecológicos <b>deverá ser analisada por equipe multidisciplinar representada por técnicos das secretarias</b></p>	<p>Não. Há nítida evolução na norma ao estabelecer o trabalho de análise multidisciplinar e não somente do órgão ambiental,</p>

<p><b>ambiental</b>, da qual constará, minimamente, a delimitação do corredor, a localização e tipo de <b>passagem</b> de fauna e demais diretrizes aplicáveis ao corredor e observar os seguintes objetivos:</p>	<p><b>afins</b>, na qual constará minimamente a delimitação do corredor, a localização e tipo de <b>passagens</b> de fauna e demais diretrizes aplicáveis ao corredor, <b>bem como observará</b> os seguintes objetivos:</p>	<p>além de eliminar a redundância de que a instituição de corredores ecológicos depende de ato legal.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4944)</p>
<p>Artigo 46 - (...)</p> <p>II - o zoneamento ambiental da Área de Proteção Ambiental - APA Campinas e da APA Campo Grande, suas respectivas diretrizes e normas serão definidos em consonância com as orientações deste Plano Diretor e detalhadas no Plano e Manejo da Unidade de Conservação, que poderá contemplar a urbanização nessas áreas;</p>	<p>Artigo 47 - (...)</p> <p>II - o zoneamento ambiental da Área de Proteção Ambiental - APA Campinas e da Área de Proteção Ambiental - APA Campo Grande e suas respectivas diretrizes e normas serão definidos em consonância com as orientações deste Plano Diretor e detalhados no Plano de Manejo da Unidade de Conservação, que poderá contemplar a urbanização nessas áreas;</p>	<p>Não. A adição da conjunção 'e' não altera em absolutamente nada o conteúdo da norma.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4942)</p>
<p>Artigo 48 - Para aprovação, ampliação e regularização de edificações, o percentual mínimo de área permeável será o estipulado na <b>Lei de Uso e Ocupação do Solo ou em legislação especial.</b></p>	<p>Artigo 49 - Para aprovação, ampliação e regularização de edificações, o percentual mínimo de área permeável será o estipulado na <b>Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo ou outra nomenclatura que vier a ter.</b></p>	<p>Não. Pura questão de técnica legislativa para redação de projetos, eis que a posterior LC n° 208/2018 de Campinas foi editada exatamente para disciplinar parcelamento, uso e ocupação do solo.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4944)</p>
<p>Artigo 56 - (...)</p> <p>III - aplicação dos instrumentos urbanísticos visando a produção habitacional de interesse social nos imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, que possuam infraestrutura em seu entorno;</p>	<p>Artigo 57 - (...)</p> <p>III - aplicação dos instrumentos urbanísticos visando à produção habitacional de interesse social nos imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, que possuam infraestrutura em seu entorno, <b>por meio de levantamento e ampla divulgação dos imóveis nessas condições;</b></p>	<p>Não. Houve nítido aperfeiçoamento do comando normativo ao estabelecer a necessidade de levantamento prévia e da sua publicidade.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4945)</p>
<p>Artigo 56 - (...)</p>	<p>Artigo 57 - (...)</p>	<p>Não. Houve aperfeiçoamento do</p>

<p>VI – Implantação de programa de assistência técnica à autoconstrução e de financiamento para reforma, ampliação e melhoria da edificação;</p>	<p>VI – Implantação de programa de assistência técnica e de financiamento para reforma, ampliação e melhoria da edificação, <b>promovendo convênios com a Cohab e com os conselhos profissionais (CAU, CREA) e entidades ligadas à arquitetura e engenharia civil, utilizando sempre profissionais habilitados;</b></p>	<p>comando normativo ao eliminar o termo 'autoconstrução' para explicitar a promoção de convênios com entidades especializadas na área de engenharia e arquitetura.  Assunto debatido na audiência pública (fls. 4946).</p>
<p>Artigo 56 – (...)  Parágrafo único – fica permitida a intervenção em <b>APP</b> para fins de regularização fundiária sustentável de área urbana, conforme estabelecido na Lei Federal nº 12.651, de 2012, na Lei Federal nº 13.465, <b>de 11 de junho de 2017</b> e na Resolução CONAMA nº 369, de 26 de março de 2006.</p>	<p>Artigo 57 – (...)  Parágrafo único – Fica permitida a intervenção em <b>Área de Preservação Permanente – APP</b> para fins de regularização fundiária sustentável de área urbana, <b>em ocupações existentes,</b> conforme estabelecido na Resolução Conama 369/2006, na Lei Federal 12.651, de 2012, na Lei Federal 13.465, de 2017, e <b>em resoluções e leis que eventualmente venham a substituir as aqui citadas.</b></p>	<p>Não. Há falta de padronização quando se dirige ao termo 'APP'. A inclusão 'ocupações existentes' e a observância de demais normas que regem o assunto é detalhamento do seu alcance que está absolutamente dentro da diretriz da redação anterior.  Assunto debatido na audiência pública (fls. 4947).</p>
<p>Artigo 69 – (...)  I – (...)  b-) obtenção de recursos financeiros junto aos governos estadual, federal e instituições financeiras, para a realização das obras necessárias à melhoria e ampliação do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município;</p>	<p>Artigo 70 – (...)  I – (...)  b) obtenção de recursos financeiros junto aos governos federal e estadual e instituições financeiras <b>nacionais e internacionais</b> para a realização das obras necessárias à melhoria e ampliação do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município;</p>	<p>Não. Houve uma revisão redacional para inverter a ordem dos governos 'federal e estadual', bem como detalhar a possibilidade de captação de recursos em instituições financeiras nacionais e internacionais.  Assunto debatido na audiência pública (fls. 4949).</p>
<p>Artigo 70 – (...)  II – realizar a identificação das populações do campo e das comunidades indígenas e <b>quilombolas</b> e suas necessidades</p>	<p>Artigo 71 – (...)  II – realizar a identificação das populações do campo e das comunidades indígenas e suas necessidades</p>	<p>Não. A exclusão da expressão 'e quilombolas' exsurgiu das discussões temáticas nas audiências públicas (fls. 4950).</p>

<p>específicas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;</p>	<p>específicas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;</p>	<p>Pesquisa informal nesse gabinete de trabalho apontou inexistir comunidades quilombolas no território do Município de Campinas, titulados ou não pelo INCRA e pelo ITESP, de modo que pertinente, em princípio, o ajuste na redação da norma.</p> <p><a href="https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/11/18/sp-tem-51-quilombos-sendo-que-34-deles-aguardam-regularizacao-fundiaria-pelo-estado-e-uniao.ghtml">https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/11/18/sp-tem-51-quilombos-sendo-que-34-deles-aguardam-regularizacao-fundiaria-pelo-estado-e-uniao.ghtml</a></p>
<p>Artigo 116 - (...)</p> <p>Parágrafo único - também serão considerados imóveis não edificados os lotes e glebas com <b>metragem</b> inferior a mil e quinhentos metros quadrados, quando somados a outros contíguos, do mesmo proprietário, que perfaçam área igual ou superior a mil e quinhentos metros quadrados e que apresentem, conjuntamente, área edificada inferior a cinco por cento da área dos lotes ou glebas.</p>	<p>Artigo 116 - (...)</p> <p>Parágrafo único. Também serão considerados imóveis não edificados os lotes e glebas com <b>área</b> inferior a mil e quinhentos metros quadrados, quando somados a outros contíguos, do mesmo proprietário, que perfaçam área igual ou superior a mil e quinhentos metros quadrados e que apresentem, conjuntamente, área edificada inferior a cinco por cento da área dos lotes ou glebas.</p>	<p>Não. Houve um aperfeiçoamento da redação do texto, porque o termo 'área' é o pertinente no caso.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4951).</p>
<p>Artigo 117 - (...)</p> <p>Parágrafo único - também serão considerados imóveis subutilizados os lotes e glebas com <b>metragem</b> inferior a mil e quinhentos metros quadrados, quando somados a outros</p>	<p>Artigo 117 - (...)</p> <p>Parágrafo único. Também serão considerados imóveis subutilizados os lotes e glebas com <b>área</b> inferior a mil e quinhentos metros quadrados, quando somados a outros</p>	<p>Não. Houve um aperfeiçoamento da redação do texto, porque o termo 'área' é o pertinente no caso.</p> <p>Assunto debatido na audiência pública (fls. 4952).</p>

contíguos, do mesmo proprietário, que perfaçam área igual ou superior a mil e quinhentos metros quadrados e que apresentem, conjuntamente, área edificada inferior a vinte por cento da área dos lotes ou glebas.	contíguos, do mesmo proprietário, que perfaçam área igual ou superior a mil e quinhentos metros quadrados e que apresentem, conjuntamente, área edificada inferior a vinte por cento da área dos lotes ou glebas.	
Artigo 121 – O Município notificará os proprietários dos imóveis não edificados e subutilizados para que, no prazo máximo de um ano a partir do recebimento da notificação, protocolem junto ao órgão competente pedido de aprovação e execução de projeto de edificação ou de parcelamento.	Artigo 121 – O Município notificará os proprietários dos imóveis não edificados e subutilizados para que, no prazo máximo de um ano a partir do recebimento da notificação, protocolem junto ao órgão competente pedido de aprovação e execução de projeto de edificação ou de parcelamento, <b>nos termos de legislação específica.</b>	Não. O acréscimo ao final do texto não alterou o conteúdo da norma, além de aperfeiçoa-lo.  Assunto debatido na audiência pública (fls. 4953).
Artigo 126 – (...)  § 1º – A lei não poderá vigorar por mais de cinco anos e poderá ser renovada após um ano após o decurso do prazo inicial.	Artigo 126 – (...)  § 1º – <b>A preempção não terá prazo superior a</b> cinco anos e poderá ser renovada após um ano do decurso do prazo inicial.	Não. A alteração da redação primou pela tecnicidade em relação ao tema da respectiva Seção IV (Do Direito de Preempção).  Assunto debatido na audiência pública (fls. 4954).
Artigo 154 – inexistente	Artigo 154 – Fica revogado o art. 41 da Lei Complementar nº 184, de 1º de novembro de 2017.  Parágrafo único. Fica reestabelecida a vigência dos §§ 2º e 4º do art. 15, dos Capítulos IV e V do Título III e do Título IV da Lei Municipal nº 10.410, de 17 de janeiro de 2000.	Não. A repristinação expressa dos §§ 2º e 4º do artigo 15 da Lei 10.410/2000, que tratam de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) atende aos preceitos gerais do novo Plano Diretor.  A justificativa parlamentar está as fls. 4956/4957.

Desta forma, se houve garantia da participação popular por meio de audiências públicas na



fase de apresentação e debate do projeto original, sendo que de tais discussões nasceram emendas parlamentares para aperfeiçoamento do texto (fls. 4918/4955), as quais também passaram no crivo do Poder Executivo por intermédio da sua Secretaria de Planejamento e Urbanismo (fls. 4959/4972), não há que se falar em qualquer violação aos princípios constitucionais invocados.

Aliás, a convergência sobre esse ponto é evidente na medida em que os Poderes Executivo e Legislativo, bem como os colaboradores admitidos, são unânimes na afirmativa de que tudo se processou conforme prometido nas citadas audiências públicas.

#### **2.4 – DA DELEGAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE OS PODERES**

Segundo a inicial houve indevida delegação de poderes do Poder Legislativo para o Executivo ao não descrever, minudentemente, a divisão territorial do Município de Campinas, para fins de zoneamento, entre as 04 Macrozonas (MZs), 17 áreas de planejamento (APs) e 08 unidades territoriais básicas (UTBs), algo que se encontrava detalhado no Plano Diretor revogado, e influi, preponderantemente, em questões de ordem urbanística e ambiental. De acordo com o douto Procurador Geral de Justiça esse detalhamento é matéria de reserva legal, portanto, impassível de regulamentação via decreto, de modo que os § 2º do artigo 5º, § 2º do artigo 15, § único do artigo 16 e § único do artigo 114 do Novo Plano Diretor violam os preceitos dos artigos 5º, § 1º, 144, 180, inciso II, 181 e 191, § 1º, todos da Constituição Bandeirante, *in verbis*:

#### **CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

**Artigo 5º** - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

**§ 1º** - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

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

[...]

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

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

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

**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.

#### PLANO DIRETOR

**Artigo 5º** - O Macrozoneamento define as diretrizes que orientarão as propostas deste Plano Diretor e divide o município em quatro Macrozonas, indicadas no Anexo I deste Plano Diretor.

[...]

§ 2º - **As áreas das macrozonas previstas neste artigo, constantes do**

**Anexo I deste Plano Diretor, serão descritas em decreto.**

**Artigo 15** - As APGs têm como objetivo principal a gestão do território de forma integrada, possibilitando o acompanhamento, monitoramento e avaliação das normatizações e ações do Poder Público e das alterações das dinâmicas socioeconômicas ao longo do tempo, tanto pelo Poder Público como pela sociedade.

[..]

**§ 2º - As áreas das APGs serão descritas em decreto.**

**Artigo 16** - As APGs passam a ser divididas em setenta e quatro Unidades Territoriais Básicas - UTBs, para as áreas inseridas no perímetro urbano, e oito Unidades Territoriais Rurais - UTRs, para as áreas rurais, conforme os Anexos IV e V deste Plano Diretor.

**Parágrafo único. As áreas de UTBs e de UTRs serão descritas em decreto.**

**Artigo 114** - Ficam criadas as ZEPECs Barão Geraldo, APA Campinas, Centro, Vila Industrial e John Boyd Dunlop, conforme Anexo XXII deste Plano Diretor.

**Parágrafo único. As áreas previstas no caput deste artigo serão descritas em decreto.**

Retoma-se nesse momento a tese fixada no **RE 607.940/DF** reproduzido no tópico 2.1: **"Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor"**

Colocadas essas premissas, desde logo é possível afirmar que segundo a decisão do Supremo Tribunal Federal não é necessário que no

Plano Diretor do Município de Campinas haja o completo esgotamento legislativo sobre o ordenamento do espaço urbano e o respectivo parcelamento do solo.

No entanto, o preceito do artigo 181 da Constituição Estadual estabelece que todo regramento urbanístico, incluindo a divisão geográfica dos zoneamentos, os quais implicam, por óbvio, várias limitações administrativas aos municípios, estão na seara da reserva legal.

Nesse caso, como bem ponderado no relatório do Promotor de Justiça de Campinas, as fls. 176/188, não é suficiente que o Plano Diretor indique aquelas delimitações geográficas por meio de 'mapas' de baixa resolução (fls. 639/646, 671, 678), deixando para que seu detalhamento ocorra por Decreto do Executivo, eis que nas zonas de perímetro (ou sombreamento do mapa anexado ao Plano Diretor) poderá haver uma indevida discricionariedade motivada por interesses outros imobiliários. Essa situação poderá ser verificada, por exemplo, em eventual revisão da legislação de uso, ocupação e parcelamento dos imóveis na chamada 'APG Centro', conforme inciso V do artigo 20 do Plano Diretor, na medida em que a delimitação geográfica dessa área não passaria pelo crivo do Poder Legislativo, e, obviamente, da participação popular.

Por outro lado, não há dúvida de que a delimitação geográfica das referidas áreas deve partir de iniciativa do Poder Executivo, que administra a cidade e tem o corpo técnico necessário ao trabalho de verificação *in loco*. Aliás, nesse sentido esse Colendo Órgão Especial decidiu em relação à Lei 10.617/2000 do Município de Campinas, que alterava a categorização de zoneamento de determinada rua do mesmo:

**"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 10.617, DE 15 DE SETEMBRO DE 2000, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR - ALTERAÇÃO DE ZONEAMENTO URBANO - VÍCIO DE INICIATIVA - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISO II, C.C ARTIGO 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - INOCORRÊNCIA, ADEMAIS, DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**

**DURANTE A ELABORAÇÃO E TRAMITAÇÃO DA LEI - VIOLAÇÃO DO ARTIGO 180, II, DA CARTA ESTADUAL - PREVISÃO CONSTITUCIONAL QUE CONSTITUI VERDADEIRA DIRETRIZ INTERPRETATIVA DE TODA LEI RELATIVA AO DESENVOLVIMENTO URBANO - GARANTIA DE CUMPRIMENTO DE FUNÇÕES URBANÍSTICAS DE PROPICIAR HABITAÇÃO (MORADIA), CONDIÇÕES ADEQUADAS DE TRABALHO, RECREAÇÃO E DE CIRCULAÇÃO HUMANA - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA - AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS." (ADI n. 0052634-90.2011.8.26.0000, rel. Des. Elliot Akel, j. em 27/02/2013)**

Em remate: **a-)** não se exige que no Plano Diretor de municípios com mais de 20 mil habitantes ocorra o completo esgotamento legislativo da ordenação urbana e respectivo parcelamento e ocupação do solo; **b-)** a delimitação das zonas (ou macrozonas), áreas de planejamento e unidades territoriais básicas é matéria de reserva legal, e, no seu contexto, de necessária participação popular, de iniciativa privativa do Poder Executivo; **c-)** o detalhamento de cada rua, praça, logradouro, etc. que estão inseridos dentro de cada um daqueles perímetros é matéria de cunho absolutamente técnico e regulamentar, que pode ser objeto de Decreto do Poder Executivo.

Assim, no plano fático, o Plano Diretor define a divisão territorial da cidade em zonas (ou macrozonas) e indica a sua subdivisão em tantas áreas de planejamento, e estas em tantas unidades básicas. Em projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo há a apresentação dessas divisões indicando precisamente os respectivos perímetros por ruas, rios, parques, etc., podendo, nesse momento, haver sugestão de aumentos ou diminuição das subdivisões, sempre com participação popular na fase de apresentação do projeto em audiências públicas. Estabelecidos em lei os perímetros das zonas, das áreas de planejamento que as integram e da sua subdivisão em unidades básicas territoriais, o enquadramento de cada logradouro nessas áreas pode ser feito por mero decreto executivo, na medida em que ruas podem ser criadas pelo parcelamento do solo em loteamentos ou mesmo extintas. Vale dizer: cada Poder atua no seu campo próprio para o desenvolvimento harmônico da sociedade que representa.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte:

**"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante"** (in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735)

Nesses termos, a definição perimétrica contida na documentação de fls. 535/589 é matéria que deve estar inserida no Plano Diretor ou em legislação por ele disciplinada, nesse caso, de iniciativa do Poder Executivo, enquanto o detalhamento dos logradouros que estão dentro de cada perímetro pode ser objeto de simples decreto executivo.

Assim é o caso de declarar a parcial inconstitucionalidade dos dispositivos impugnadas, para, sem redução do texto, estabelecer interpretação conforme o artigo 181 da Constituição Estadual, harmonizando-se com o decidido no RE 607.940/DF, para estabelecer que ao decreto executivo cabe apenas o detalhamento de cada logradouro que compõe determinada unidade territorial básica, área de planejamento e respectiva zona (ou macrozona), sendo que a definição dos perímetros de cada uma dessas é matéria reservada à lei de iniciativa do Poder Executivo.



Em exemplo prático: se o centro da cidade de São Paulo experimentasse um vigoroso processo de revitalização, atraindo empresas, comércio e munícipes interessados em ali morar em caráter permanente, provocando uma expansão virtuosa no seu entorno, seria muito mais fácil e dinâmico, em tese, a recategorização por decreto de determinada rua de natureza estritamente residencial para mista, ou vice-versa, do que a edição de um projeto de lei para cada logradouro, desde que situados em determinado perímetro na Lei de Zoneamento. Havendo expansão de tal ordem em que uma determinada zona avance sobre outra (a exemplo do centro expandido), a alteração dos perímetros passa a ser de reserva legal, e assim sucessivamente.

Desta forma, dentro do espírito que orientou a elaboração do Plano Diretor em debate, bem como do ordenamento jurídico vigente, busca-se a maior organização urbana possível, com racionalidade e harmonia do desenvolvimento social com o ambiente, mediante participação popular, sem perder a agilidade que se espera do Poder Executivo para a concessão de alvarás e licenças segundo a categorização de cada logradouro em uma cidade que vive constante mutação social e de desenvolvimento urbano.

### 3. ANÁLISE FINAL

Estabelecida a fundamentação analítica determinada pelo artigo 489, § 1º, do Novo C.P.C., pelo meu voto: **a-) declaro** apenas a parcial inconstitucionalidade, sem redução de texto, do § 2º do artigo 5º, § 2º do artigo 15, § único do artigo 16 e § único do artigo 114 da Lei Complementar nº 189/2017 do Município de Campinas (Novo Plano Diretor), interpretando-os conforme os artigos 5º, § 1º e 181 da Constituição Estadual e harmonizando-os com o decidido no RE 607.940/DF, para estabelecer que ao decreto executivo cabe apenas o detalhamento e enquadramento de cada logradouro que compõe determinada unidade territorial básica, área de planejamento e respectiva zona (ou macrozona), sendo que a definição dos perímetros de cada uma dessas é matéria reservada à lei de iniciativa do Poder Executivo, sem, necessariamente, ser o próprio Plano Diretor; **b-) revogo** a tutela cautelar concedida as fls. 5485/5488 e, por consequência, **julgo** prejudicado o exame dos Agravos Internos nºs 2186981-34.2018.8.26.0000/50000 e 2186981-34.2018.8.26.0000/50001, **ema apenso**; **c-) submeto** ao *referendum* do colegiado a admissão dos *amicus curiae*



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

fls. 6763

conforme despacho de fls. 5827/5830 e 5843/5844.

**4.** Destarte, nos termos acima especificados, **julga-se parcialmente procedente a ação, com observação.**

**JACOB VALENTE**

Relator