

SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.902 SÃO PAULO

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
REQTE.(S) : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
REQDO.(A/S) : **RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2257600-87.2025.8.26.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

DECISÃO: Trata-se da apreciação conjunta de dois pedidos de suspensão de liminar, apresentados, respectivamente, pela Câmara Municipal de São Paulo, por intermédio de sua Mesa Diretora e de seu Presidente em exercício (SL nº 1.895/SP), e pelo Município de São Paulo e seu Prefeito (SL nº 1.902/SP). Ambos os requerimentos têm por objeto sustar os efeitos de decisão proferida por Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2257600-87.2025.8.26.0000.

Na origem, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face do artigo 84 da Lei municipal nº 18.081, de 19 de janeiro de 2024, tanto na redação original quanto na redação conferida pelo artigo 8º da Lei nº 18.177, de 25 de julho de 2024, dispositivos que integram a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo e estabelecem o Mapa 1 – Perímetros de Zonas, abrangendo todo o território municipal.

SL 1902 / SP

Sustentou-se, na ação originária, a ocorrência de vícios formais no processo legislativo, notadamente a alegada ausência de participação popular efetiva, de publicidade adequada e de planejamento técnico compatível com as diretrizes do Plano Diretor Estratégico.

Em 24 de fevereiro de 2026, o Desembargador Relator deferiu liminar para suspender a concessão de novos alvarás e autorizações destinados à demolição de imóveis, supressão vegetal e construção de novos empreendimentos em todo o Município de São Paulo, com fundamento na legislação impugnada.

Em razão dessa decisão, foram formulados os presentes pedidos de suspensão de liminar, ambos com fundamento no artigo 4º da Lei nº 8.437/1992 e no artigo 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, sustentando-se a existência de grave lesão à ordem pública, à economia pública e à segurança jurídica, a justificar a intervenção desta Corte em sede de contracautela.

Os requerentes afirmam, em síntese, que a liminar impugnada possui alcance genérico e indeterminado, na prática paralisando integralmente o licenciamento urbanístico da maior cidade do país, com efeitos imediatos e sistêmicos sobre a administração municipal, a política urbana, o setor da construção civil e a implementação de políticas públicas essenciais. Sustentam que a suspensão generalizada de alvarás afeta indistintamente empreendimentos privados e obras públicas, inviabilizando a construção de equipamentos essenciais como creches, escolas, unidades de saúde e hospitais, bem como comprometendo programas habitacionais de interesse social.

Apontam, ainda, expressivos impactos econômicos, consistentes, entre outros, na interrupção da produção diária de unidades de Habitação de Interesse Social e de Mercado Popular, na perda relevante de arrecadação decorrente da Outorga Onerosa do Direito de Construir – principal fonte de financiamento do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) –, na redução de investimentos privados estimados em dezenas de bilhões de reais e na potencial supressão de centenas de

SL 1902 / SP

milhares de postos de trabalho ao longo da cadeia produtiva da construção civil.

Ambos os pedidos ressaltam, também, a insegurança jurídica instaurada pela decisão impugnada, que não suspendeu formalmente a eficácia da norma legal, mas apenas parte de seus efeitos, sem definir com clareza qual regime urbanístico deve ser aplicado, nem se haveria repristinação da legislação anterior, o que gera dificuldades operacionais à Administração e risco elevado de judicialização em massa.

No tocante ao exame mínimo da matéria de fundo, os requerentes defendem a regularidade do processo legislativo que culminou na edição das Leis nº 18.081/2024 e nº 18.177/2024, destacando a realização de 38 audiências públicas, amplamente divulgadas e documentadas, bem como a existência de planejamento técnico prévio, ancorado na revisão do Plano Diretor Estratégico operada pela Lei nº 17.975/2023. Alegam, ainda, a inexistência de urgência contemporânea apta a justificar a concessão da cautelar na origem, diante do lapso temporal significativo entre a edição das leis, o ajuizamento da ação e o pedido liminar.

No âmbito da SL nº 1.902/SP, o Município e o Prefeito informam a existência, nos autos da SL nº 1.895, de parecer favorável da Procuradoria-Geral da República, no qual se reconhece a aptidão da decisão liminar para causar grave lesão à ordem e à economia públicas, notadamente pela interferência direta na gestão da política urbana municipal e na implantação de equipamentos públicos essenciais.

Em ambos os pedidos, requer-se, em caráter liminar e no mérito, a suspensão imediata da eficácia da decisão cautelar proferida na ação direta de inconstitucionalidade, até o julgamento definitivo da demanda de origem.

Nos autos da SL nº 1.895, o Ministério Público do Estado de São Paulo, autor da ação na origem, manifestou-se pela improcedência do pedido, sob o argumento de que não houve demonstração de grave lesão aos bens jurídicos tutelados, sustentando que as projeções apresentadas pelo Município carecem de comprovação técnica. Alega, ainda, que a

SL 1902 / SP

decisão não atinge licenças anteriormente expedidas e que seria possível aplicar o regime urbanístico prévio às leis impugnadas, afastando, assim, a alegada paralisação integral. Reitera, também, a existência de vícios no processo legislativo, especialmente quanto à participação popular e apresentação de emendas.

Em réplica, a Câmara Municipal refuta os argumentos ministeriais, afirmando que a suspensão do Mapa 1, sem indicação de alternativa válida, inviabiliza qualquer licenciamento, e que os dados apresentados possuem respaldo documental. Defende a regularidade do processo legislativo, destacando amplo número de audiências públicas e precedentes do Tribunal de Justiça que reconheceram a validade de procedimentos semelhantes (eDOC 20, SL 1895).

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer com a seguinte ementa (eDOC 22, SL 195):

“Suspensão de Liminar. Propositura por Mesa Diretora e pela Câmara Municipal. Não configurada hipótese de defesa de interesses institucionais nem de prerrogativas próprias. Ilegitimidade ativa. Precedentes. Tribunal de Justiça de São Paulo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que disciplina o zoneamento municipal. Suspensão da concessão de novos alvarás e licenças de construção. Risco de grave lesão à ordem e à economia públicas. Parecer por que o pedido não seja conhecido e, caso superado o óbice, pelo seu deferimento.”

Em nova manifestação, a requerente defendeu sua legitimidade para o pedido de contracautela (eDOC 24, SL 1895).

O Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (PROAM) requereu o seu ingresso na qualidade de *amicus curiae* (eDOC 26, SL 1895).

Posteriormente, a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINCA e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – SECOVI/SP pleitearam o seu ingresso na qualidade de *amicus curiae* (eDOC 37, SL 1895; eDOC 16, SL 1902).

SL 1902 / SP

Deixo de determinar a instrução da SL nº 1.902, uma vez que os autos da SL nº 1.895 encontram-se devidamente instruídos, contendo a manifestação do autor da demanda na origem e o pronunciamento da Procuradoria-Geral da República, nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei nº 8.437/1992.

É o relatório. **Decido.**

De início, pontuo que, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é incabível a intervenção de terceiros em suspensão de segurança, por se tratar de medida de contracautela cuja natureza jurídica não admite a ampliação subjetiva do processo, “*sob pena de desvirtuamento do arcabouço normativo que rege o instituto*” (SS 3273-AgR-segundo, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 20.6.2008).

Esse entendimento vem sendo aplicado inclusive em pedidos suspensivos formulados em procedimentos diversos do mandado de segurança. Nessa linha, citam-se, entre outras, as seguintes decisões: STP 1056, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 07.01.2025; STA 862, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 29.04.2020; e SL 893, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 02.10.2015.

Assim sendo, **indefiro o pedido de ingresso** do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental, da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias e do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo.

Prossigo na análise do pedido de suspensão.

A sólida jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal considera que o incidente de contracautela é via processual autônoma à disposição de pessoas jurídicas de direito público e do Ministério Público, que visa resguardar o interesse público primário em causas contra o Poder Público e seus agentes. Trata-se de medida condicionada à demonstração de que o ato impugnado carregue em si risco elevado à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Essa compreensão harmoniza-se com o disposto no artigo 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/92, que estabelece:

“Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”

Na mesma direção, dispõe o art. 297, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal:

“Art. 297, do RISTF. Pode o Presidente, a requerimento do Procurador-Geral, ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e **para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública**, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar, ou da decisão concessiva de mandado de segurança, proferida em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais”. (grifei).

Observe-se que, nos termos dos arts. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/1991 e do art. 297 do RISTF, a contracautela tem natureza jurídico-processual excepcional. O tipo de cognição permitido por esta via estreita limita-se a constatar a probabilidade e a gravidade do risco representado, portando juízo mínimo sobre a matéria de fundo que perfaz a controvérsia.

A doutrina também reforça esse entendimento, como assinala Leonardo Carneiro da Cunha:

“(…) o pedido de suspensão cabe em todas as hipóteses em que se concede tutela provisória contra a Fazenda Pública ou quando a sentença produz efeitos imediatos, por ser impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo automático. Daí se poder dizer que, hoje em dia, há a suspensão de liminar, a suspensão de segurança, a suspensão de sentença, a suspensão de acórdão, a suspensão de cautelar, a suspensão de tutela antecipada e assim por diante.

O pedido de suspensão destina-se a sobrestar a eficácia de

decisões provisórias ou não definitivas. **Não deve ser utilizado para suspender execuções definitivas.**

(...) Rigorosamente, o pedido de suspensão destina-se a tutelar interesse difuso, ostentando, portanto, natureza de uma postulação coletiva. **O pedido de suspensão não tem natureza recursal, por não estar previsto em lei como recurso e, igualmente, por não gerar a reforma, a anulação nem a desconstituição da decisão.** (...) o pedido de suspensão consiste numa ação cautelar específica destinada, apenas, a retirar da decisão sua exequibilidade; **serve, simplesmente, para suspender a decisão, mantendo-a, em sua existência, incólume.** No pedido de suspensão, há uma pretensão específica à cautela pela Fazenda Pública.

Ao apreciar o pedido de suspensão de liminar, o presidente do tribunal examina **se houve grave lesão à ordem, à saúde, à economia ou à segurança públicas.** Tradicionalmente, a jurisprudência entende que o presidente do tribunal, ao analisar o pedido de suspensão, não adentra o âmbito da controvérsia instalada na demanda, **não incursionando o mérito da causa principal.**

O pedido de suspensão funciona, por assim dizer, como uma espécie de 'cautelar ao contrário', devendo, bem por isso, haver a **demonstração de um *periculum in mora inverso*, caracterizado pela ofensa a um dos citados interesses públicos relevantes e, ainda, um mínimo de plausibilidade na tese da Fazenda Pública**, acarretando um juízo de cognição sumária pelo presidente do tribunal. (CUNHA, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 21.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 535-542, grifei).

Consolidou-se, ainda, o entendimento de que, por essa via processual, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, é necessário que a controvérsia do processo subjacente seja de natureza constitucional, a fim de determinar-se a competência do Presidente deste Supremo Tribunal Federal, e que a decisão tenha sido proferida por Tribunal (STA 782 AgR/SP, Relator Min.

SL 1902 / SP

Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia). Sobreleva transcrever importante lição da i. Ministra Rosa Weber quando da apreciação da SL 1595, Plenário, DJe 3.5.2023:

“Nessa linha, imprescindível que, na suspensão de liminar, a causa de pedir esteja vinculada à potencialidade de violação da ordem, da saúde, da segurança ou da economia públicas, sendo, ainda, indispensável, para o cabimento de tal medida, perante o Supremo Tribunal Federal, que o processo subjacente esteja fundado em matéria de natureza constitucional direta (SS 3.075-AgR/AM, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2007; SS 5.353-AgR/BA, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 17.12.2020; STA 782-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 18.12.2019, v.g.).”

No caso em análise, a discussão está relacionada à competência dos entes municipais para legislar sobre assuntos de interesse local, incluída a política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo (CF, arts. 30, VIII, e 182). Nesse contexto, este Supremo Tribunal Federal é competente para analisar o pedido, uma vez que será responsável por julgar eventual recurso extraordinário que questione a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que se busca suspender.

Conforme já relatado, na espécie, os requerentes impugnam decisão que sobrestou a expedição de novos alvarás para demolição de imóveis, supressão vegetal e construção de novos empreendimentos do Município de São Paulo, que tenham por base o art. 84 da Lei municipal nº 18.081/2024, na redação original e na redação dada pelo art. 8º da Lei nº 18.177/2024.

Nesse contexto, reputo juridicamente relevantes os fundamentos apresentados pelos requerentes, uma vez que a suspensão generalizada dos alvarás, tal como determinada pela decisão impugnada, possui aptidão concreta para causar grave lesão à ordem administrativa e urbanística, na medida em que inviabiliza a execução regular da política de desenvolvimento urbano, estruturada no Plano Diretor e na legislação de uso e ocupação do solo. A paralisia do licenciamento afeta não apenas

SL 1902 / SP

empreendimentos privados, mas também a construção de creches, escolas, unidades de saúde e hospitais públicos, comprometendo a continuidade e a eficiência de serviços públicos essenciais.

De igual forma, resta caracterizado o risco de grave lesão à economia pública, diante da expressiva perda diária de arrecadação proveniente da outorga onerosa do direito de construir, recursos legalmente vinculados ao financiamento da infraestrutura urbana e da política habitacional, além do impacto negativo sobre investimentos estratégicos e sobre a geração de emprego e renda no setor da construção civil.

Cumprido registrar que, no âmbito próprio da medida de contracautela, não se exige o exame aprofundado do mérito da ação de origem, mas apenas um juízo mínimo de deliberação. Nesse ponto, observa-se que a lei impugnada foi editada no curso da implementação e da revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico, processo que, segundo afirmam os requerentes, foi antecedido pela realização de 38 audiências públicas. Tais circunstâncias, ao menos em sede de cognição sumária, afastam a tese de flagrante ilegitimidade apta a justificar a paralisação integral do sistema de licenciamento urbano. Ademais, a decisão questionada produz efeitos prospectivos amplos e indeterminados, criando cenário de instabilidade institucional e insegurança jurídica incompatível com a boa governança urbana de município de grande porte.

Diante desse contexto, verificam-se presentes os requisitos legais para o deferimento da medida de contracautela, porquanto a manutenção da liminar impugnada revela-se apta a causar grave lesão à ordem e à economia públicas, com risco concreto e imediato de dano sistêmico de difícil ou impossível reversão. Assim, mostra-se necessária e proporcional a suspensão da eficácia da decisão proferida na ação direta de inconstitucionalidade, até o julgamento final da demanda de origem.

Ante o exposto, **julgo procedente os pedidos** para suspender os efeitos do acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2257600 87.2025.8.26.0000. A presente ordem de suspensão vigorará até o

SL 1902 / SP

trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal, nos termos do art. 4º, § 9º, da Lei nº 8.437/1992.

À Secretaria Judiciária, para anotar a tramitação conjunta da SL nº 1.895 e da SL nº 1.902.

Publique-se.

Brasília, 9 de abril de 2026.

Ministro EDSON FACHIN

Presidente

Documento assinado digitalmente