

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA
PÚBLICA DA CAPITAL**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por sua Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital, com suporte nos artigos 127 e 129, II e III, da Constituição Federal, artigos 81, parágrafo único, 82, 91, 110 e 117 da Lei nº 8.078/90, artigos 1º, 5º e 21 da Lei nº 7.347/85, artigo 25, IV, “a”, da Lei 8.625/93, vem propor **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** com pedido de tutela de urgência em face de

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citado na Rua Maria Paula, nº 270, Bela Vista, CEP 01319-000, onde funciona sua Procuradoria-Geral;

ESTADO DE SÃO PAULO, pessoa jurídica de direito público, a ser citado na pessoa de seu representante legal, à Rua Pamplona, nº 227, Jardim Paulista, nesta cidade;

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO – CDHU, sociedade de economia mista inscrita no CNPJ/MF sob o nº 47.860.597/0001-09, com sede na Rua Boa Vista, nº 170, São Paulo, capital, a ser citada na pessoa de seu representante legal;

em razão dos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

I – DOS FATOS

A região central do Município de São Paulo é caracterizada por enorme heterogeneidade urbanística, econômica e social. Compreende-se, num mesmo território, áreas com IDH elevado, forte dinamismo econômico, alto número de empregos formais e grande oferta de serviços urbanos essenciais, em contraposição a outras porções da mesma região com alto índice de vulnerabilidade social, elevado número de moradias insalubres – muitas delas em cortiços – e a presença marcante de moradores em situação de rua.

Segundo apurações levadas a efeito no inquérito civil nº 14.0749.0004371/2017 (doc. 1), o **Estado de São Paulo**, por meio da sua Secretaria Estadual de Saúde, revolveu implantar, naquela região da cidade, especificamente no bairro de Campos Elíseos, uma nova unidade do Hospital Pérola Byington.

Essa unidade hospitalar está inserida no Lote 2 do Contrato de Concessão Administrativa nº PPP 02/2014, que tem por objeto a concessão administrativa para construção, operação de serviços “bata cinza” e manutenção de três hospitais: Hospital Estadual de São José dos Campos; Hospital Estadual de Sorocaba e Hospital Centro de Referência da Saúde da Mulher.

Especificamente em relação à construção deste último hospital, foi editado o Decreto Estadual nº 59.217/13, de 21 de maio de 2013, que: *“Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóveis situados*

no Bairro Campos Elíseos, Município e Comarca de São Paulo, necessários à instalação do novo Hospital Pérola Byington¹.

Mesmo sendo a área central da cidade uma região com expressiva estrutura de saúde, com 7.153 leitos hospitalares, dos quais 6.640 em hospitais privados e 513 em hospitais públicos (estaduais e municipais), sendo que 2.433 leitos são disponíveis pelo SUS, possuindo 8 Unidades Básicas de Saúde – UBS municipais e um índice de 15,90 leitos por 1000ha (quando a OMS estabelece o coeficiente de leitos gerais recomendados entre 3 e 5)², o **Estado de São Paulo** decidiu construir mais um hospital naquela localidade.

Esta ação não tem o objetivo de questionar a opção administrativa (discricionária) do poder público construir um equipamento público de saúde naquela localidade do Município. Na verdade, tanto a causa de pedir quanto os pedidos adiante formulados dizem respeito apenas e tão

¹ *Artigo 1º - Ficam declarados de utilidade pública, para fins de desapropriação pela Fazenda do Estado, por via amigável ou judicial, imóveis constantes da Quadra 36, Setor nº 8, Distrito de Campos Elíseos, circundados pela Alameda Gleite, Alameda Barão de Piracicaba, Rua Helvétia e Avenida Rio Branco, com exceção do imóvel objeto da transcrição nº 90.640 do 2º Cartório de Registro de Imóveis da Capital, necessários à instalação do novo Hospital Pérola Byington, no Município e Comarca de São Paulo.*

Artigo 2º - Fica a expropriante autorizada a invocar o caráter de urgência no processo judicial de desapropriação, para fins do disposto no artigo 15 do Decreto-Lei federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941, alterado pela Lei federal nº 2.786, de 21 de maio de 1956.

Artigo 3º - As despesas com a execução do presente decreto correrão por conta das dotações consignadas no orçamento da Secretaria da Saúde.

Artigo 4º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 21 de maio de 2013”.

² Fonte:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/180612_Diretrizes_de_Intervencao_Quadras37e38.pdf

somente às consequências jurídicas da escolha de um lugar especialmente demarcado no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo que, como se verá mais adiante, impõe ao gestor público uma série de obrigações quanto às intervenções urbanas idealizadas para a região.

Com efeito, a área escolhida para a construção do Hospital Centro de Referência da Saúde da Mulher foi a **Quadra 36** de Campos Elíseos, ocupada, em regra, por imóveis precários e habitados por pessoas vulneráveis, de baixa renda e que trabalham na região central. Ela está inserida na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e na Macroárea de Estruturação Metropolitana. Trata-se de um território que passa por processos de mudanças nos padrões de uso e ocupação e de reconversão econômica que concentra oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa.

A intervenção prevista para esse território deveria envolver, portanto, a manutenção da população moradora e a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP). E, nesse ponto, não há que se falar em discricionariedade do Poder Público. Cuida-se de atuação vinculada, por força normas legais de ordem pública.

Um dos objetivos propalados pelo Governo Estadual para implantar um equipamento de saúde em Campos Elíseos foi o de contribuir com a “revitalização” do bairro:



SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
GABINETE DO SECRETÁRIO
UNIDADE DE ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS DE
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (UACPP) – COMPLEXOS
HOSPITALARES

3. HOSPITAL CENTRO DE REFERÊNCIA DA SAÚDE DA MULHER – PÉROLA BYINGTON

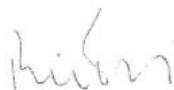
O novo Hospital da Mulher ocupará uma área urbanizada e ocupada de aproximadamente 11.300m², denominada Quadra 36 Setor nº 8, no Município de São Paulo e confinada pelas seguintes vias, Av. Rio Branco, R. Helvetia, Al. Barão de Piracicaba, Largo Coração de Jesus e Al. Glete.

O novo Complexo nasce em uma área degradada do centro de São Paulo, objeto de um vasto programa de revitalização, marcado no Plano Diretor Municipal como Zona Especial de Interesse Social. O terreno ocupa um quarteirão, delimitado pela Avenida Rio Branco, Rua Helvetia, Alameda Barão de Piracicaba e Alameda Glete.

Sobre esta área existe um Decreto Municipal de Nº 19.835, de 10 de julho de 1984, que define esta quadra como área de preservação de Nível 3 (P3), que se caracteriza por restrições apenas quanto a gabarito e recuos, com vistas à preservação da volumetria dos conjuntos arquitetônicos. Anexo 1.

Em 11 de dezembro de 1992, por intermédio da Resolução nº 44/92, o CONPRESP - Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo, resolve abrir processo de tombamento de imóveis enquadrados na Zona de Uso ZB-200, que inclui a nossa área de interesse. Este processo ainda não está concluído. No entanto, a Secretaria de Estado da Saúde protocolou na data de hoje uma consulta ao CONPRESP para aprovação do projeto, que foi adequado às restrições de gabarito e volumetria, previstos na lei municipal mencionada acima.

Em 9 de janeiro de 2015


RICARDO TARDELLI
Coordenador

Ocorre que, como se observou em diversas oportunidades nos últimos anos, intervenções apoiadas em discursos de inclusão social, diversidade sócio-econômica e desenvolvimento de projetos culturais, resultaram em conflitos pela apropriação do espaço e, muitas vezes, na expulsão da população mais pobre em virtude da valorização e transformação dessas áreas.

O bairro de Campos Elíseos, escolhido pelo Governo do Estado para a construção do Hospital Centro de Referência da Saúde da Mulher, é um caso representativo desse processo, onde há uma expressiva complexidade daquelas situações e uma dinâmica muito grande nas formas de uso e ocupação

do solo, destacando-se, entre outros, áreas de patrimônio histórico e cultural, área comercial, de cortiços, de moradores de rua e a chamada “cracolândia”.

Por tais razões, há que se contextualizar a construção da referida unidade hospitalar naquela região no atual momento histórico, sob pena do discurso da “revitalização” servir – novamente – apenas para satisfazer aos interesses de determinados segmentos da sociedade.

Campos Elíseos, na área central da cidade, surgiu num momento de expansão da economia cafeeira, em que parte dos lucros foram investidos no incipiente mercado imobiliário. Sua localização privilegiada em relação à estação da Luz da estrada de ferro São Paulo *Railway Company*, de Santos a Jundiaí, possibilitou a instalação de uma classe abastada ligada à produção, financiamento e negociação do café e outras mercadorias.¹

O loteamento de antigas chácaras existentes na região, implantado no ano de 1.878 por Frederico Glette, deu origem ao bairro de Campos Elíseos, onde o traçado das ruas e as luxuosas residências seguiam os modelos europeus.

Já, na metade do século passado, Campos Elíseos, assim como os bairros da Luz e Santa Cecília, passaram por um processo de desvalorização, com redução de investimentos, sobretudo ligados ao comércio e outros serviços, e instalação de uma população de menor poder aquisitivo, atraídos, essencialmente, pela localização privilegiada em serviços básicos, maior infraestrutura e proximidade do emprego.²

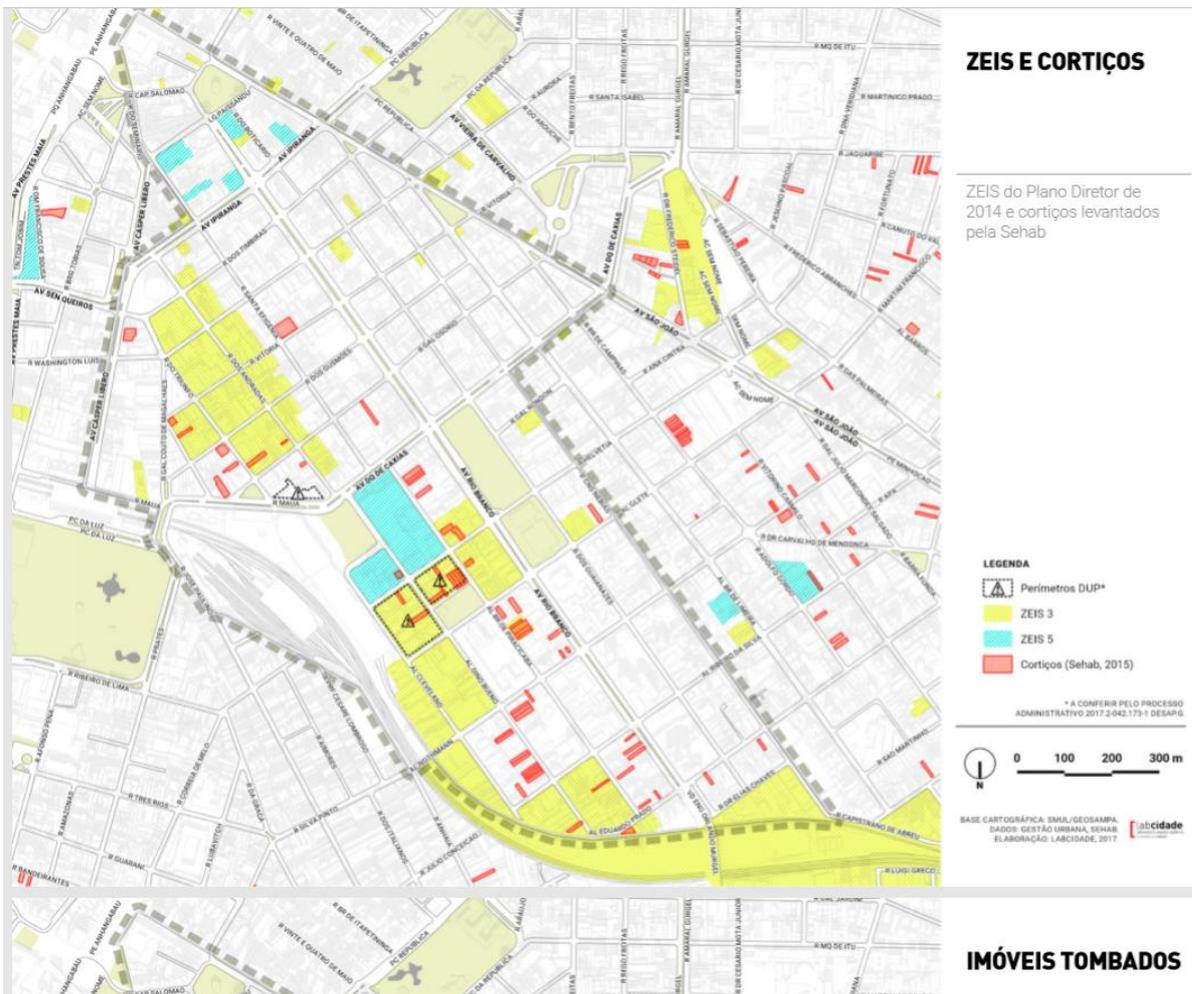
Com a desvalorização do transporte ferroviário, o entorno da Estação da Luz assistiu a um gradual processo de decadência. E, com o avanço da industrialização, a estação tornou-se apenas um lugar de passagem para milhares de pessoas que afluem diariamente dos subúrbios em direção às áreas centrais, com o comércio se adaptando a esta nova clientela, assim como os hotéis e pensões.

Aquilo que para alguns era a “decadência” de Campos Elíseos, para outros (mais pobres) significou a real oportunidade de morar nas áreas centrais com um melhor acesso àquela infraestrutura e rede de serviços. Isso transformou a identidade do local, contribuindo para a desvalorização imobiliária que acompanhou tal processo. A população mais abastada do bairro procurou fugir do aumento da circulação de pessoas, de veículos, do barulho etc. Palacetes e casarões passaram a ser alugados, subdivididos e sublocados, inclusive os seus porões, como moradias para classes sociais mais pobres. Embora já existessem, nessa época, moradias mais populares no local, assistiu-se a um momento de popularização do território.

O bairro de Campos Elíseos chega assim, ao final do século XX, caracterizando-se por uma grande heterogeneidade socioeconômica. Em um território relativamente pequeno, acha-se uma grande diversidade de usos e ocupações.

Todo aquele processo de deterioração e desvalorização que o bairro – e o centro da cidade de forma geral – sofreu ao longo do tempo criou um contexto para que o poder público desencadeasse intervenções capazes de propiciar sua propalada “reestruturação” urbana. A consequência desse processo foi a valorização e a especulação imobiliária no território.

Na tentativa de conter o fenômeno da gentrificação em Campos Elíseos, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo-PDE (Lei Municipal nº 16.050/14), da mesma forma que seu antecessor (Lei 13.430/2002), delimitou várias áreas do bairro como **Zonas Especiais de Interesse Social categoria 3 – ZEIS-3**.



Zonas Especiais de Interesse Social são definidas como “porções do território destinadas à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de habitações de interesse social (HIS) ou do mercado (HMP)”.

O PDE define quatro tipos de ZEIS, sendo que aquela incidente na área objeto de intervenção do Estado de São Paulo – ZEIS-3 é considerada como local com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas localizadas nos distritos centrais, com ofertas de serviços urbanos e oferta de empregos.

Dito isso, é essencial destacar, em relação, especificamente, ao objeto desta demanda, **que a Quadra 36, escolhida pelo Governo do Estado para a construção do Hospital Pérola Byington está numa ZEIS-3:**



A intervenção idealizada pelo Governo do Estado de São Paulo para aquela Quadra 36 de Campos Elíseos acabou, no entanto, **desconsiderando completamente as disposições do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.**

Com efeito, nas ações desapropriatórias dos imóveis existentes naquela Quadra o **Estado de São Paulo** omitiu intencionalmente, do Poder Judiciário, que os imóveis estavam inseridos numa ZEIS-3. Em decorrência deste desconhecimento, os magistrados que presidiam as respectivas desapropriações determinaram a expedição de mandados de imissão na posse *sem considerar que a legislação municipal acima mencionada determina, de forma cogente, o atendimento habitacional definitivo às famílias vulneráveis que residiam naqueles imóveis.*

O Ministério Público instou o Município de São Paulo para que, então, constituísse o respectivo Conselho Gestor daquela ZEIS-3, para que fosse dado cumprimento ao Plano Diretor Estratégico, notadamente quanto à participação da sociedade civil na elaboração da política pública idealizada para a Quadra 36, para o acompanhamento do processo de cadastramento das famílias pelo Colegiado e, principalmente, para que as alternativas habitacionais definitivas fossem discutidas no âmbito do Conselho.

O Estado tinha pleno conhecimento de que não estava cumprindo a lei e que qualquer intervenção na Quadra 36 de Campos Elíseos deveria aguardar a prévia e necessária constituição do Conselho Gestor. Foi, inclusive, formalmente instado a esse respeito por meio de Recomendação expedida em 23/01/18 (doc. 2 – fls. 619/622 do inquérito civil) e também na audiência judicial ocorrida em 05/03/18, presidida pela Juíza de Direito Corregedora da Central de Mandados do Fórum Hely Lopes Meirelles (doc. 3 -fls. 667/670).

Por conta de todas as irregularidades mencionadas, o Ministério Público chegou a peticionar em todas as ações desapropriatórias, pugnando pela

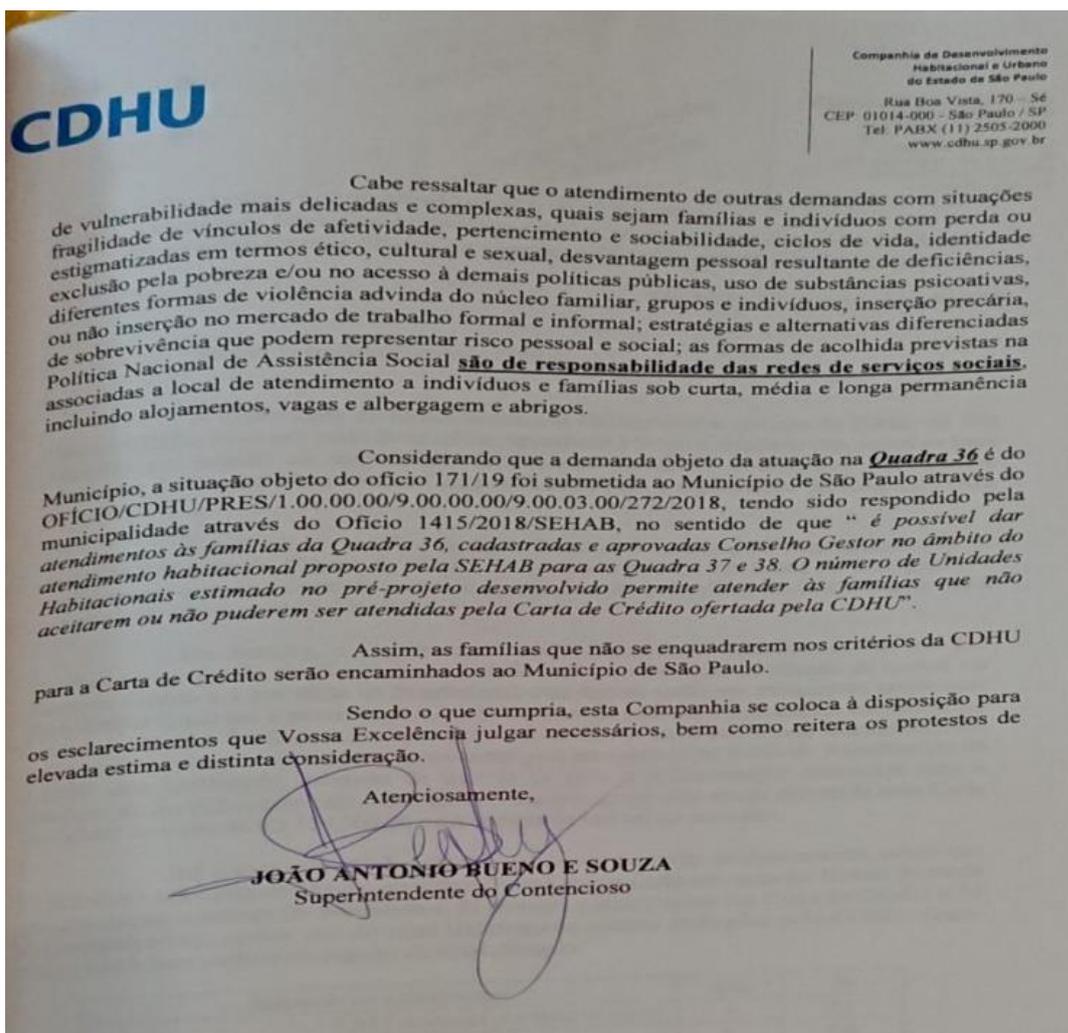
suspensão do cumprimento dos mandados de imissão na posse, *até que as medidas constantes no Plano Diretor Estratégico fossem adotadas pelo poder público expropriante* (doc. 4 – fls. 680/730). Pelas mesmas razões, também foi expedida Recomendação à Secretária de Urbanismo e Licenciamentos do Município de São Paulo, *para que não autorizasse a execução de qualquer obra de implantação do Hospital na Quadra 36 de Campos Elíseos* (doc. 4 – fls. 680/731).

Contudo, antes que todas as providências legais fossem ultimadas, o **Estado de São Paulo**, ao arrepio da lei, se imitiu na posse de todos os imóveis da Quadra 36, pagando a partir de então às famílias que deixaram suas moradias, de forma provisória, auxílio-aluguel no importe de R\$400,00 mensais, até que fossem viabilizadas alternativas habitacionais definitivas àquelas pessoas. O pagamento destas prestações mensais coube à **CDHU**, que desde então se encarregou de viabilizar o crédito daquela quantia na conta de cada beneficiário.

Ao ser ouvido nesta Promotoria de Justiça, o então Presidente da **CDHU**, Humberto Schmidt afirmou que: *(...) a Secretaria Estadual da Habitação repassa à CDHU recursos para pagamento do auxílio-aluguel para as famílias que tiveram que deixar a Quadra 36; o pagamento vem sendo feito regularmente no valor de R\$400,00 (quatrocentos reais) mensais; a CDHU está adquirindo dois prédios no centro da cidade e que podem ser viabilizados para o atendimento daquelas famílias; esses dois prédios somariam cerca de 80 (oitenta) unidades habitacionais; a Companhia está cadastrando também diversas unidades habitacionais no centro que também, em tese, podem ser utilizadas para futuro atendimento das famílias da Quadra 36 através de cartas de crédito; carta de crédito é um documento no valor de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais)*

que pode ser concedido às famílias que recebem auxílio-aluguel para que elas próprias adquiriam unidades comercializadas no mercado imobiliário; (...) das famílias cadastradas por SEHAB que viviam na Quadra 36 poucas são aquelas que não tem condições de receber a carta de crédito; (...) as famílias de extrema vulnerabilidade não serão atendidas pela CDHU, havendo necessidade de colaboração do Município (...)" (doc. 5- fls. 1100/1102).

Aquela Companhia chegou, inclusive, a encaminhar o ofício CDHU/PRES/1.00.00.00/9.00.00.00/9.00.03.00/272/2018 à Secretaria Municipal de Habitação solicitando, de forma expressa e formal, o atendimento às famílias vulneráveis não enquadradas nos programas habitacionais da CDHU:



Diante da informação de que o Estado de São Paulo repassaria o encargo de atendimento habitacional (provisório e definitivo) à Prefeitura de São Paulo, foi expedida notificação ao Secretário Municipal de Habitação, Fernando Chucre, que em audiência nesta Promotoria de Justiça informou: *“Que em relação às intervenções do Governo do Estado de São Paulo na Quadra 36 de Campos Elíseos, notadamente quanto a não expedição de cartas de crédito pela CDHU as famílias cadastradas que percebem ganho mensal até 1 (um) salário mínimo, que existe uma proposta conjunta Estado e Município para que essas famílias sejam atendidas através das habitações que serão produzidas para atendimento das famílias que residem nas Quadras 37 e 38, onde há intervenção em andamento a cargo da Prefeitura de São Paulo”* (doc. 6 – fls. 1121/1122).

Há, portanto, um Convênio firmado entre Estado e Município (doc. 7 – fls. 1250/1260) segundo o qual o Município de São Paulo se propôs a dar atendimento habitacional definitivo a todas as famílias cadastradas da Quadra 36 de Campos Elíseos que, por motivos diversos, não obtiveram financiamento para obtenção de cartas de crédito emitidas pela CDHU. *E esse atendimento se daria, em princípio, por meio de unidades habitacionais que serão produzidas nas próprias Quadras 37 e 38 de Campos Elíseos pela PPP Habitacional do Estado.*

Cabe, novamente, aqui, em razão da veiculada pretensão de atendimento habitacional, pelo Poder Público, dos moradores da Quadra 36, um breve registro histórico do ocorrido com relação às Quadras 37 e 38, em que os demandados objetivam implementar a mencionada PPP Habitacional, *muito embora, como já sublinhado, esta demanda se refira à Quadra 36 de Campos Elíseos, na qual se pretende construir um hospital.*

Conforme largamente divulgado pela imprensa nacional à época, a PPP Habitacional chegou naquela região de Campos Elíseos acompanhada, infelizmente, de uma operação policial. Entre os dias 21 e 23 de maio de 2017, moradores das Quadras 37 e 38 foram surpreendidos por policiais, tratores, operários com tijolos e fiscais da prefeitura. Primeiramente, policiais dispersaram o fluxo de usuários de drogas que, notoriamente, existe na região, e revistaram habitações. Depois, um trator entrou em um lote na Alameda Dino Bueno para destruir o que restava ali – um antigo hotel que começou a ser demolido cinco anos antes, durante outra operação policial, cuja fachada preservada como patrimônio histórico é o único registro do edifício. Quando a máquina da prefeitura acertou a viga de concreto de uma pensão vizinha, pedaços da parede e do telhado soterraram dez camas, ferindo três pessoas. Além dessa demolição, hotéis, pensões, bares e brechós foram emparedados. A ação foi tão rápida que, na esquina da rua Helvetia com Alameda Dino Bueno, uma das janelas no segundo pavimento da pensão lacrada foi abandonada aberta com roupas penduradas no varal.³

Essa PPP Estadual da Habitação prevê, naquele bairro, a construção de 2.260 unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) para famílias com renda de 1 (um) a 5 (cinco) salários mínimos e 1.423 unidades de Habitação de Mercado Popular (HMP) para famílias que ganham entre 6 (seis) e 10 (dez) salários mínimos. O programa determina, ainda, que 80% das moradias sejam ocupadas por pessoas que trabalham no centro, mas vivem em outras regiões da cidade, o que também contraria a ZEIS-3⁴.

³ <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/apos-3-ficarem-feridos-secretario-diz-que-retomada-de-demolicoes-em-sp-sera-apos-desapropriacoes.ghtml>

⁴ <http://www.habitacao.sp.gov.br/noticias/viewer.aspx?id=6456>

Os moradores ainda não sabiam naquele momento que a operação era parte de um processo de remoção que havia começado dois dias antes, quando o prefeito decretou que as Quadras 37 e 38 eram de utilidade pública, liberando a desapropriação dos imóveis. O objetivo da prefeitura era, justamente, remover todas as famílias moradoras e os comerciantes destas quadras, demolir 629 unidades residenciais e 42 unidades não residenciais e **entregar os lotes livres para o Governo do Estado**. Esses terrenos seriam incorporados, então, à PPP Habitacional que já estava construindo um conjunto habitacional na mesma esquina da Rua Helvetia com Alameda Dino Bueno (Quadra 50 de Campos Elíseos). Cinco torres do complexo já foram construídas na Quadra 49, totalizando 914 unidades habitacionais de interesse social.

Figura 03: Mapa das quadras sob intervenção 2017-2018



A alternativa habitacional definitiva (moradia adequada) que se pretende dar, por conta do aludido acordo firmado entre os entes públicos, às famílias cadastradas que não obtiveram cartas de crédito na Quadra 36, não se

⁵ Fonte: Felipe Vilela de Miranda, Raquel Rolnik, Regina Dulce Lin e Renato Abramowics Santos, in, <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=997>

afigura, em princípio, a solução mais adequada, dada a condição financeira daquelas pessoas.

Isso porque a PPP Habitacional do Estado estrutura uma maneira de produção e acesso à casa própria por populações de baixo poder aquisitivo preferentemente sob as condições de financiamento aplicadas pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) para os recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço [FGTS] e do Programa Minha Casa Minha Vida [PMCMV]. Na concessão do financiamento, todas as normas e condições são definidas pelo agente financeiro da operação, de acordo com sua política de crédito, em especial quanto aos prazos e taxas de juros, critérios de apuração da renda individual e familiar, incidência dos seguros obrigatórios, quando for o caso, sistema de amortização, avaliação física e jurídica do imóvel e avaliação jurídica do vendedor, vigentes a época da contratação

Ocorre, todavia, que pelos critérios de seleção da PPP Habitacional, ao que tudo indica, as famílias removidas na Quadra 36 não poderiam ser atendidas pela parceria firmada entre os entes públicos. Apesar de seu objetivo ser trazer novos moradores ao centro, a forma como os empreendimentos estão sendo viabilizados pode estar promovendo o oposto: remoção das pessoas que já moravam na Quadra 36 (e, futuramente, as que residem nas Quadras 37 e 38), sem prever qualquer alternativa para sua permanência nas áreas do entorno⁶.

Diz-se isso porque, num estudo feito pela SEHAB acerca das condições econômico-financeiras das famílias residentes nas Quadras 37 e 38,

⁶ Fonte: LabCidade - FAUUSP

que têm um perfil muito aproximado daquelas que residiam na Quadra 36, observou-se que⁷:

Tabela 14: Distribuição das famílias por faixa de renda declarada de acordo com as RF da PPP, 2018

Estratificação das Famílias - Segundo o Cadastro das Quadras 37 e 38				
RF	Faixas de Renda - em R\$	Nº Famílias	%	Enquadramento
-	Até 1.108,37	73	38,42%	Não passível de Enquadramento na PPP
1	1.108,38 a 2.194,59	73	38,42%	Passível de enquadramento na PPP
2	2.194,60 a 3.325,14	32	16,84%	Passível de enquadramento na PPP
3	3.325,15 a 4.433,52	7	3,68%	Passível de enquadramento na PPP
4	4.433,53 a 5.724,00	4	2,11%	Passível de enquadramento na PPP
5	5.724,01 a 7.924,93	1	0,53%	Passível de enquadramento na PPP
Total		190	100,00%	

Elaboração: Sehab, 2018.

A incapacidade financeira de obtenção de financiamento na PPP Estadual não é “privilégio” dos moradores das Quadras 37 e 38. Como se verá mais adiante, **mais de 74,8% das famílias cadastradas da Quadra 36 têm rendimentos inferiores a R\$1.800,00 (mil e oitocentos reais)**. Desse universo, um número expressivo, a julgar pela tabela acima, não conseguirá, por óbvio, obter financiamento para seu enquadramento na PPP.

Segundo monitoramento que vem sendo feito pelo LabCidade da FAUUSP, dos removidos da Quadra 36, aproximadamente 60% foram para ocupações e pensões na região central, 14% para favelas (como a Favela do Moinho, a mais próxima, e outras na Zona Norte e Zona Sul de São Paulo) e 4% mudaram para habitações nas Quadras 37 e 38, conforme dados levantados pelo Fórum Aberto Mundaréu da Luz – articulação de entidades e moradores para resistir às remoções em Campos Elíseos (LABCIDADE, 2018).

7

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/180612_Diretrizes_de_Intervencao_Quadras37e38.pdf

Não bastasse essa situação, que intranquiliza desnecessariamente a vida de dezenas e dezenas de famílias, que até esse momento não sabem qual será o desfecho dessa história, *um fato ainda mais grave* acabou por atingi-las recentemente: **a suspensão imotivada dos pagamentos do auxílio-aluguel pela CDHU.**

Sem qualquer explicação formal, notificação ou aviso, o **Estado de São Paulo**, através da **CDHU**, cortou o pagamento do auxílio-aluguel àquelas famílias, que, assim, ficaram *desprovidas do mínimo necessário para arcar com os custos de moradia nos últimos meses.*

O caso foi levado ao conhecimento do Conselho Gestor da Quadra 36. Um dos Conselheiros ouviu em declarações quatro moradoras cadastradas da Quadra 36, que confirmaram a suspensão dos pagamentos desde o mês de janeiro de 2.020 (doc. 8 – fls.).

O relato das pessoas afetadas pelo corte ilegal do pagamento do auxílio-aluguel revela a dramaticidade da situação por elas enfrentada, já que todas estão sendo ameaçadas de despejo dos locais onde estão morando provisoriamente com a ajuda daqueles recursos.

A iniciativa de construção de um hospital na Quadra 36, sem as devidas cautelas por parte do Governo Estadual, parece estar dando ensejo a repetição da história no bairro de Campos Elíseos, já que um novo movimento de expulsão de moradores vulneráveis daquele território está em curso.

II – Da Necessidade de Atendimento Habitacional Definitivo às Famílias Cadastradas

A última atualização das necessidades habitacionais do Município de São Paulo (PMH, 2016) relativa à precariedade habitacional e urbana indica que tal precariedade abrange cerca de 930 mil domicílios, sendo 445 mil em favelas, 385 mil em loteamentos irregulares, 20 mil em conjuntos habitacionais irregulares e 80 mil em cortiços ⁸.

As necessidades relativas ao déficit habitacional quantitativo foram identificadas em três componentes: coabitação familiar (103 mil domicílios), ônus excessivo com aluguel (187 mil domicílios) e adensamento excessivo em domicílios alugados (47 mil imóveis alugados). Vale destacar que 80% do déficit habitacional corresponde à população com renda até 3 salários mínimos, público prioritário da política pública de habitação de interesse social. No PDE, HIS é a habitação destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada.

Nesse contexto, cabe assinalar que a história do bairro de Campos Elíseos, marcada por políticas públicas equivocadas que acirraram as desigualdades sociais, especificamente no que tange ao acesso à moradia adequada, fez com que os últimos Planos Diretores Estratégicos criassem naquele território *espaços protegidos com a função precípua de manter as pessoas mais vulneráveis naquela região central da cidade*, onde existe infraestrutura, transporte público de massa e onde está concentrada boa parte dos empregos da região metropolitana de São Paulo.

⁸ [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH_2016\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH_2016(1).pdf)

As ZEIS são, portanto, um *instrumento de política fundiária* que têm por objetivo garantir a oferta de Habitação de Interesse Social (HIS) em áreas urbanas dotadas de infraestrutura e oportunidades de emprego, evitando que o mercado imobiliário “empurre” a população de baixa renda para as periferias.

O artigo 48 do Plano Diretor determina que nas ZEIS 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser *constituídos Conselhos Gestores* compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas.

O § 4º aponta, ainda, que *“a instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado”*.

O artigo 52 determina também que o projeto de intervenção para a ZEIS 3 deve conter o *“cadastramento dos moradores da área, quando ocupada, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, e validado pelos membros do Conselho Gestor da respectiva ZEIS”*. Assim, nenhuma intervenção poderia ter acontecido antes da formação daquele Conselho, que deveria ter participado da elaboração do cadastramento e do Plano de Urbanização da área.

Segundo o mesmo artigo 52, o Plano de Urbanização deve apresentar: (i) formas de participação dos moradores da área, quando ocupada, e dos futuros beneficiários quando previamente organizados, na implementação da intervenção; (ii) um plano de ação social e de pós-ocupação; e (iii) **soluções para a regularização fundiária, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores.**

E o § 2º determina que “nas ZEIS 3, **em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo imóvel**”.

Este regramento fortalece os objetivos das ZEIS 3 em relação à regulação original pelo Plano Diretor de 2002, que demarcou áreas ocupadas precariamente por moradores de baixa renda com o objetivo de garantir a permanência dessas famílias nos locais de origem. De fato, com o mesmo objetivo, o Plano Diretor de 2014 determinou que 60% da área construída em ZEIS 3 seja destinada para a população com renda entre 0 e 3 salários mínimos, enquadrada na categoria HIS 1.

Por mais que a construção de equipamentos públicos, notadamente de unidades hospitalares, seja necessária em qualquer região da cidade e, como já afirmado, não seja objeto desta demanda a escolha administrativa de construção do hospital supra mencionado, é certo que ela deve estar em consonância com a lógica de desenvolvimento urbano, alinhando-se com os marcos legais que preveem o desenvolvimento da cidade em todas as suas vertentes.

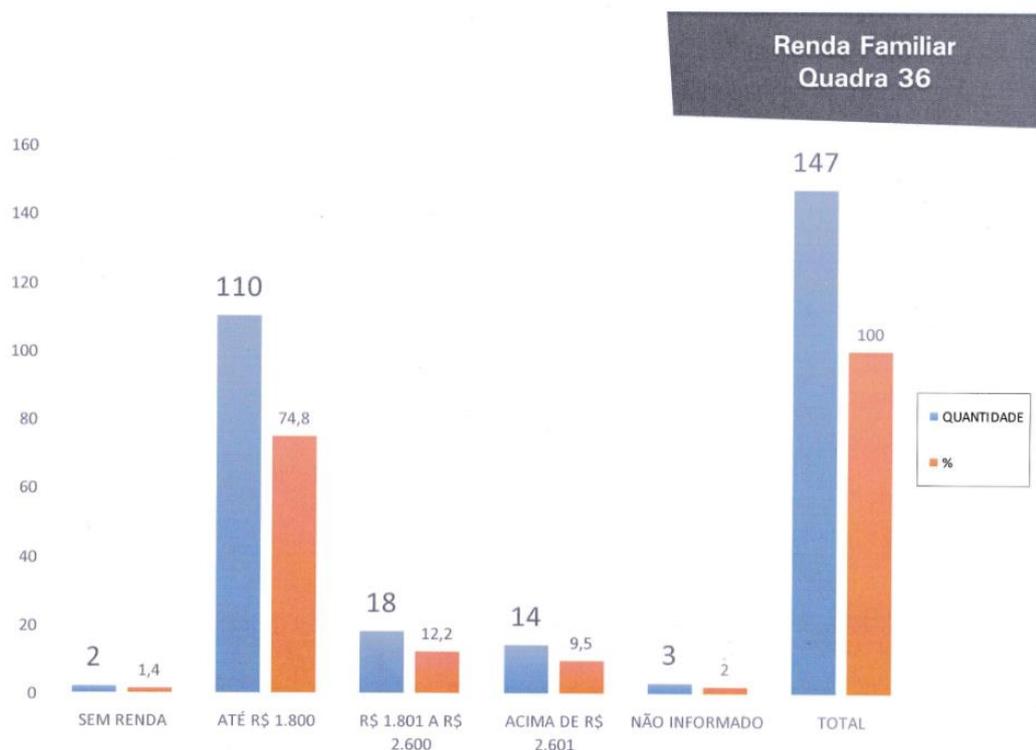
Existiam diversas áreas no entorno não demarcadas como ZEIS-3 naquela região de Campos Elíseos. Contudo, o Estado de São Paulo escolheu justamente uma ZEIS para sua intervenção. Logo, sendo o desconhecimento da lei inescusável, deverá ele reger-se pelas normas de uso e ocupação do solo da cidade de São Paulo, curvando-se às obrigações que lhe são impostas, de modo a

não prejudicar interesses de terceiros afetados diretamente pela sua escolha política.

As famílias que viviam nos imóveis desapropriados pelo **Estado de São Paulo** na Quadra 36 de Campos Elíseos eram, em sua imensa maioria, compostas de pessoas vulneráveis. Logo, a oferta de moradia adequada àquelas pessoas deverá necessariamente levar em conta sua situação socioeconômica, nos termos do disposto no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo.

O cadastramento das famílias feito pela Secretaria Municipal de Habitação e, posteriormente, submetido à análise do Conselho Gestor da Quadra 36, não deixa dúvidas quanto a vulnerabilidade da maioria:

IDENTIFICAÇÃO GERAL		Síntese das Identificações dos imóveis e famílias Quadra 36	
Total de imóveis		21	
Total de cadastros	193	Absoluto	%
		Residenciais - Uma família	152 78,8
		Residenciais - Famílias coabitantes	11 5,7
		Não residenciais	16 8,3
		Vazios	14 7,3
TOTAL		193	100,0
Total de espaços habitados "cômodos" (total de cadastros menos as família coabitantes)	182	Absoluto	%
		Residenciais	152 83,5
		Não residenciais	16 8,8
		Vazios	14 7,7
TOTAL		182	100,0
Total de famílias (incluindo 1 moradia transitória)	163	Absoluto	%
		Identificadas (responderam ao cadastro)	147 90,2
		Ausentes	16 9,8
		Recusas	0 0,0
TOTAL		163	100,0
Total de imóveis não residenciais	16	Absoluto	%
		Identificadas (responderam ao cadastro)	14 87,5
		Ausentes	2 12,5
		Recusas	0 0,0
TOTAL		16	100,0



Apurou-se que 74,8% das famílias têm rendimento inferior a R\$1.800,00 (mil e oitocentos reais). 12,2% recebem entre R\$1801,00 (mil oitocentos e um reais) e R\$2.600,00 (dois mil e seiscentos reais). Apenas 9,5% têm rendimentos acima de R\$2.601,00 (dois mil seiscentos e um reais).

Nesse cenário, era sabido de antemão que a carta de crédito no valor de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), oferecida pela CDHU, não teria condições de ser financiada pela imensa maioria de famílias removidas. Entretanto, a falta de outra política habitacional adequada à população de baixa renda *não exime* o Estado de São Paulo de sua obrigação de disponibilizar a todos os cadastrados uma alternativa definitiva compatível com sua situação de vulnerabilidade.

Transferir esse ônus, de que forma for, ao Município de São Paulo, também não torna o Estado de São Paulo desobrigado. A intervenção

pública feita no local é estadual, as desapropriações dos imóveis foram custeadas com recursos do Estado e, em última análise, o Município de São Paulo pode – pelas mais variadas razões – não honrar com o “acordo” entabulado.

Por outro lado, o **Município de São Paulo**, ao assumir o ônus decorrente de uma intervenção que não era municipal, de cadastrar as famílias da Quadra 36 e de ofertar alternativa habitacional definitiva a todas que não conseguiram obter cartas de crédito, tornou-se corresponsável pela obrigação.

Esse acordo, convênio ou outra espécie de ajuste firmado (ou que venha a ser firmado) entre aqueles entes públicos já foi formalmente anunciado pela municipalidade em documentos, reuniões no Conselho Gestor e declarações prestadas por Secretário de Governo perante o Ministério Público.

Na primeira reunião feita no âmbito do Conselho Gestor da Quadra 36, foi anunciado que o **atendimento habitacional definitivo** seria ofertado às famílias cadastradas pelos dois entes públicos⁹:

Sr. Neto anuncia a presença da Sra. Andra que já trabalha no Conselho das Quadras 37/ 38 uma Parceria Público Privado – PPP com o Governo do Estado e farão o trabalho juntamente com o Governo Estadual na Quadra 36. Sra. Andra inicia com os agradecimentos aos presentes e inicia falando sobre a questão habitacional na área abrangida por conta da obra do hospital. Esclarece que o atendimento se dará uma parte pelo Estado, outra pela Prefeitura do Município de São Paulo e por programas habitacionais do Estado de SP; havendo o consenso com os moradores o período entre atendimento habitacional definitivo e o período que teriam que desocupar os locais que residem hoje, onde será feito em conjunto com a Secretaria da Saúde em atendimento provisório de Auxílio-Aluguel”.

⁹ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/Ata_1a_reuniao.pdf

A notícia do atendimento habitacional definitivo sempre foi comunicada às famílias removidas. Em nenhum momento os requeridos, ao menos publicamente, tergiversaram quanto ao cumprimento da lei. Todavia, ao que tudo indica, *a promessa pública de atendimento habitacional definitivo não se concretizará.*

O atendimento habitacional provisório, mediante pagamento do auxílio-aluguel, foi, conforme retratado acima, repentina e indevidamente suspenso, o que vem causando danos e transtornos irreparáveis a todas as famílias que dele necessitavam para fazer frente as suas despesas com moradia. Nenhuma justificativa foi dada, quer quanto ao seu corte quer quanto a eventual restabelecimento.

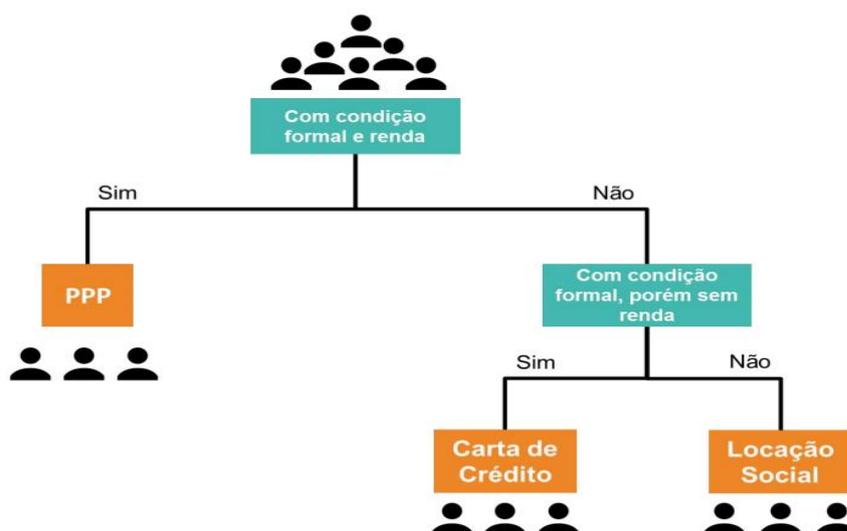
O Ministério Público enviou ofício à CDHU cobrando explicações e não obteve resposta (doc. 9).

A falta de formalização do atendimento habitacional definitivo, por estar em desacordo com o Plano Diretor Estratégico deste Município, não pode ser aceita sob nenhuma hipótese. Embora não caiba ao Ministério Público e ao Poder Judiciário dizer de que forma esse atendimento será ofertado, é dever destas Instituições evitar que famílias pobres e vulneráveis continuem sendo ludibriadas com promessas sem fundamento, *que desconsideram comandos legais* e permitem que a insegurança e o passar do tempo façam da lei “letra morta”, solidificando o sofrimento daqueles que tinham no ordenamento jurídico a possibilidade de uma vida mais digna no território onde viviam.

No site da Prefeitura consta a seguinte esquematização de atendimento habitacional às famílias das Quadras 37 e 38 que, por força do acordo, atenderá também àquelas da Quadra 36¹⁰:



Figura 7: Possibilidades de atendimento habitacional



Ou seja, se a oferta de moradia definitiva adequada se dará na forma de *locação social* ou por meio das unidades habitacionais da PPP Habitacional não é questão a ser definida pelo Poder Judiciário. Mas, é preciso que o **Estado de São Paulo**, a **CDHU** e o **Município de São Paulo** sejam compelidos, num caso ou no outro, a celebrar “contratos” ou outros “termos de ajuste” com cada família já cadastrada, proporcionando assim *segurança jurídica* aos envolvidos e permitindo que cada família saiba “quando”, “onde”, “de que forma” e “a que preço” receberá sua unidade habitacional na mesma região de onde foi removida.

¹⁰https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/180612_Diretrizes_de_Intervencao_Quadras37e38.pdf

Deve-se acrescentar, ainda, que a falta de formalização do atendimento habitacional definitivo às famílias removidas da Quadra 36 antes do Estado de São Paulo ser imitado na posse dos imóveis desapropriados existentes naquele perímetro pode estar gerando, além de insegurança àquelas pessoas, **prejuízo ao erário**, na medida em que há soluções de atendimento habitacional menos custosas e sem caráter de provisoriedade aplicáveis ao caso, que já foram anunciadas pelo Município de São Paulo em sua página oficial na internet.

O pagamento indefinido de auxílio-aluguel no valor de R\$400,00 por família ocorreu ao longo dos últimos dois anos a quase 193 famílias (descontando-se aquelas que obtiveram cartas de crédito). Só no primeiro ano foram gastos quase 1 milhão de reais! A título de exemplo, sendo a locação social (modalidade em que o beneficiário, ainda que de forma financiada, contribui com as despesas respectivas) uma das alternativas habitacionais definitivas propostas pela municipalidade, é possível afirmar que a indefinição quanto à sua implementação está acarretando desnecessários dispêndios de recursos públicos pelo governo estadual.

Uma vez formalizado o atendimento habitacional definitivo via locação social, por exemplo, os cofres estaduais deixariam de se desfalcар daqueles recursos e as famílias afetadas seriam colocadas em condições dignas de moradia.

A falta de formalização da política a ser implementada parece atender, portanto, a interesses pouco cristalinos e nada republicanos, como se as famílias cadastradas fossem “massa de manobra” à espera de um milagre. O caso de Campos Elíseos parece demonstrar como a precariedade é distribuída de

maneira desigual pelo poder público, inclusive por meio de políticas habitacionais.

_____ III – DA TUTELA LIMINAR DE URGÊNCIA

Os prejuízos, evidentemente, como ressaltado, vão além do meramente formal: há risco das famílias que deixaram de receber o auxílio-aluguel serem despejadas de suas atuais moradias. Os relatos das moradoras (cujos termos estão anexados com esta petição inicial) não deixam dúvidas a esse respeito.

O corte no pagamento daquele benefício (alternativa habitacional provisória) foi ilegal e desmotivado. Não houve fato novo que pudesse ensejar, de forma regular, essa medida. Ao contrário, ela foi arbitrária e desprovida de fundamentos fáticos e jurídicos, causando irreparáveis prejuízos àquelas famílias em estado de vulnerabilidade.

Por outro lado, a falta de formalização do atendimento habitacional definitivo (provisão de moradia) pelos poderes públicos reforça a ideia de que seu aparente objetivo é manter as famílias cadastradas apenas e tão somente no auxílio-aluguel, contrariando, inclusive, a natureza deste benefício que é a “provisoriedade”.

A probabilidade do direito é clara. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo **impõe** a necessidade de atendimento habitacional definitivo às famílias removidas de ZEIS-3.

O perigo de dano, de outro lado, é evidente, pois se as unidades da PPP Habitacional a serem construídas nas Quadras 37 e 38 ou as unidades disponibilizadas na forma de locação social naquela mesma região forem destinadas a *terceiras pessoas* que não as famílias cadastradas da Quadra 36, haverá prática de atos concretos **irreversíveis**, além de, evidentemente, ilegais.

Daí porque se mostra necessária a decretação de medida liminar, que ora se requer a este Juízo, para o fim de se: **(a) determinar o imediato restabelecimento dos pagamentos do auxílio-aluguel às famílias cadastradas da Quadra 36 que não foram contempladas com cartas de crédito, sob pena de multa diária de R\$3.000,00 (três mil reais) referentemente a cada família em relação a qual se verificar o descumprimento da medida;** **(b) determinar aos réus, solidariamente, a obrigação de fazer consistente em formalizarem com as famílias cadastradas da Quadra 36 que não foram contempladas com cartas de crédito, “contratos” ou outros “termos de ajuste”, que especifiquem de forma clara o atendimento habitacional a ser prestado a tais famílias – seja mediante financiamento para aquisição, seja por meio de locação social – , o prazo para entrega das chaves, as condições e formas de financiamento, sob pena de multa diária de R\$3.000,00 (três mil reais) referentemente a cada família em relação a qual se verificar o descumprimento da medida.**

_____ IV - PEDIDOS

Requer o autor a citação do **Município de São Paulo, do Estado de São Paulo e da CDHU** para apresentarem contestação, no prazo legal, sob os efeitos da revelia, e, ao final, seja julgada **procedente** a demanda para:

IV.1 -) **tornar definitivas** as medidas ora requeridas a título de tutela de urgência;

IV.2-) condenar os réus, solidariamente, na obrigação de fazer consistente na entrega de unidade habitacional definitiva, seja mediante financiamento para aquisição, seja por meio de locação social, no mesmo território a cada uma das famílias cadastradas da Quadra 36, que não foram contempladas com cartas de crédito, nos exatos termos pactuados nos “contratos” ou “termos de ajuste” referidos no item “III.b” supra, de acordo com a sua condição socioeconômica, sob pena de multa diária de R\$3.000,00 (três mil reais) referentemente a cada família em relação a qual se verificar o descumprimento da obrigação;

IV.3-) condenar os réus, solidariamente, ao pagamento, às famílias cadastradas da Quadra 36 não beneficiadas com a carta de crédito, dos valores correspondentes aos meses de auxílio-aluguel não recebidos pelos beneficiários, consoante descrito nesta inicial, devidamente corrigidos desde a data do inadimplemento, acrescido o valor de juros de mora de 0,5% ao mês.

IV.4-) condenar o Município de São Paulo, nos termos do disposto nos artigos 292 e 293 do Plano Diretor Estratégico, na obrigação de fazer consistente no acompanhamento social na fase de ocupação e pós-ocupação das unidades referidas no item “IV-2”, trimestralmente pelo prazo de quatro anos, notadamente para: IV.3.a) recepcionar as famílias nas unidades habitacionais após sua entrega; IV.3.b) promover oficinas visando habilitar as famílias para gestão compartilhada dos condomínios; IV.3.c) promover reuniões periódicas com as famílias, informando-as sobre os elementos que compõem o condomínio (restrições de uso e ocupação, utilização de equipamentos comuns, construção

coletiva do regulamento interno, controle financeiro e prestação de contas), sob pena de multa de R\$100.000,00 (cem mil reais).

Requer o autor a produção de todas as provas admitidas em Direito; que os atos processuais sejam praticados com a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos (Lei 7.347/85, art. 18; C.D.C., art. 87); a condenação do réu ao pagamento de custas processuais; a publicação do edital de que trata o art. 94 do Código de Defesa do Consumidor, de modo a que os outros eventuais interessados na lide dela tomem ciência e possam intervir no feito; e que as intimações do demandante sejam feitas ao órgão subscritor desta inicial.

Os valores das multas, atualizados com correção monetária e juros legais desde a distribuição da inicial, deverão ser recolhidos ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados - FID (art. 13 da Lei nº 7.347/85; Decreto Estadual nº 27.070/87; Lei Estadual nº 6.536/89; Lei Estadual nº 13.555/09): CNPJ 13.848.187/0001-20, Banco do Brasil (001), agência 1897-X, conta corrente nº 8.918-4.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

São Paulo, 28 de fevereiro de 2.020.

Marcus Vinicius Monteiro dos Santos

5º Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital

Roberto Luís de Oliveira Pimentel

4º Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital

Camila Mansour Magalhães da Silveira

3ª Promotora de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital

Paula de Figueiredo Silva

Promotora de Justiça (Acumulando)

Joana Franklin de Araújo

Promotora de Justiça Substituta