



**AO JUÍZO DE UMA DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA
CAPITAL – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, pelo Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, pelos Defensores Públicos e Defensora Pública que esta subscrevem, vêm à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 1º, inciso II e VI c/c 5º da Lei 7.347/85; art. 5º, inciso VI, alínea “g” da Lei Complementar Estadual. 988/06; art. 37 da lei 6.766/79; art. 182 c/c 183, c/c art. 170, “caput”, e inciso III c/c art. 1º, “caput” e inc. III c/c art. 3º, incisos I e III da CF/88, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA

em face do **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, pessoa jurídica de direito público, com sede em sua Prefeitura Municipal, localizada no Ed. Matarazzo, Viaduto do Chá nº 15, em São Paulo/SP, representada por seu Procurador Geral, com gabinete sito à Rua Maria Paula nº 270, Bela Vista, com comunicação à **CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, na pessoa de seu Exmo. Sr. Presidente, no Viaduto Jacareí, 100, São Paulo/SP, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I. DOS FATOS

O Prefeito do Município de São Paulo encaminhou, à Câmara Municipal, Projeto de Lei, com vistas a alterar os artigos 339 e 340 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que aprovou a Política de Desenvolvimento Urbano e instituiu o seu Plano Diretor Estratégico (PDE). Referido projeto foi tombado com o n. 115/2023. O fundo é alimentado pelos recursos auferidos com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa de potencial construtivo adicional (PDE, art. 115, parágrafo único), nesse sentido perspectivados como instrumentos de justiça urbana, vale dizer, viabilizam uma justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (Estatuto da Cidade, art. 2º, inc. IX). Busca o projeto de lei a alteração e revogação parcial dos artigos 339 e 340 do PDE, que guardam



pertinência com os recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (doravante denominado **FUNDURB**), nos seguintes termos comparativos:

Redação original	Proposta de modificação
<p>Art.339.....</p> <p>.....</p> <p>III - ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, incluindo infraestrutura, drenagem, saneamento, investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade;</p> <p>.....</p>	<p>Art.339.....</p> <p>.....</p> <p>III - ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, incluindo infraestrutura, pavimentação e recapeamento, drenagem, saneamento, investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade;</p> <p>.....</p>
<p>Art.340.....</p> <p>.....</p> <p>§ 1º Os recursos especificados no inciso I, que não sejam executados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de um ano, após este prazo, o Conselho Gestor poderá destinar este recurso para subsídio em programas estaduais e federais de provisão de Habitação de Interesse Social.</p> <p>§ 2º Os recursos especificados nos incisos I e II do "caput", que não sejam executados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de 2 (dois) anos, após este prazo, o Conselho Gestor poderá dar destinação diversa conforme previsto no art. 339.</p> <p>.....</p>	<p>Art.340.....</p> <p>.....</p> <p>§ 1º (Revogado)</p> <p>.....</p> <p>§ 2º Os recursos especificados nos incisos I e II do "caput", que não sejam executados no montante mínimo estabelecido poderão ser objeto de deliberação do Conselho Gestor conforme destinação prevista no art. 339 desta Lei.</p> <p>.....</p>

Os recursos do FUNDURB, consoante o caput, do art. 339, do PDE, serão aplicados com base nos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da Lei do Plano Diretor Estratégico e tendo como referência o previsto no Programa de Metas do Município, conforme as prioridades definidas nos incisos do mesmo dispositivo, dentre as quais a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária e de parque habitacional público de locação social (inc. I), o sistema de transporte coletivo público, sistema cicloviário e sistema de circulação de pedestres (inc. II), a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes (inc. IV), a proteção, recuperação e valorização de bens e de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como ZEPEC (inc. V). A proposta legislativa busca alterar a prioridade definida no inc. III,



do art. 339, da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, concernente ao ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, para, além da infraestrutura, drenagem, saneamento, investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade, nela incluir a pavimentação e o recapeamento.

Além disso, a proposta legislativa visa alterar os parâmetros limitadores anuais dos recursos arrecadados pelo FUNDURB, previstos no art. 340, do texto originário do Plano Diretor Estratégico (PDE). Sob esse prisma, busca-se revogar o parágrafo 1º do dispositivo mencionado, que se relaciona, por sua vez, à destinação mínima dos recursos em Habitações de Interesse Social - destinadas à população de faixa de renda entre 0 (zero) e 6 (seis) salários-mínimos (art. 46). Vale consignar, de partida, que o incentivo à produção de Habitação de Interesse Social é uma diretriz que orienta a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico (consoante o previsto no seu art. 6º, inc. X). Retornando ao regime jurídico dos recursos arrecadados pelo FUNDURB, estes, anualmente, nos termos do inc. I, do art. 340, do PDE, devem respeitar o limite de ao menos 30% (trinta por cento) destinados a projetos e produção de Habitação de Interesse Social, inclusive a aquisição de terrenos para este fim, desde que incluídos na Macroárea de Estruturação Metropolitana, na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3, conforme mapa 4A anexo. Na redação ainda vigente do parágrafo 1º do art. 340 do PDE, caso os recursos reservados a projetos e produção de habitação de interesse social não sejam executados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de um ano, após este prazo, o Conselho Gestor do Fundo poderá destinar este recurso para subsídio em programas estaduais e federais de provisão de Habitação de Interesse Social. Há, portanto, uma comunicação interfederativa de produção de habitações de interesse social, de modo que não há escapatória para o desvio destes recursos para os demais interesses possíveis.

Ocorre que o projeto de lei alterador visa retirar essa neutralização, rendendo azo ao esvaziamento dos recursos destinados à promoção do direito à moradia adequada da população de baixa e média-baixa renda, franqueando o sequestro destes para a promoção de outros interesses, por vezes mais relacionados à população de média-alta e alta renda, como infraestrutura viária, como se busca também inserir como objetivo de aplicação dos recursos do FUNDURB (mediante a inclusão do parágrafo 2º ao art. 340). Segundo estudos a não-execução total dos recursos obtidos pelo Fundo é uma

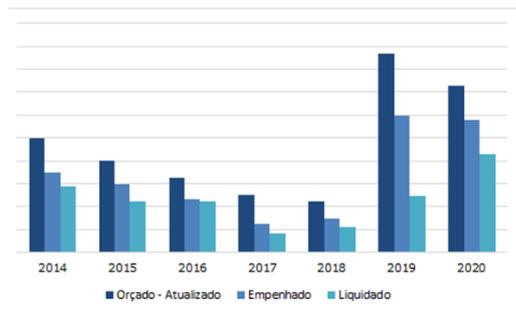


tônica (vide Gráfico a seguir). Essa dinâmica de não- execução dos recursos do Fundurb tornam o fundo superavitário, acumulando, durante os anos um saldo significativo em caixa. Segundo pesquisa¹:

“Importa salientar a diferença entre orçado, empenhado e liquidado⁷, presente em todos os anos analisados. Entre 2014 e 2018, a relação entre o que foi liquidado diante do que foi empenhado foi em média 73%, ou seja, em nenhum ano houve a total execução dos recursos previstos. No ano de 2019 essa relação caiu ainda mais, para 41% dos recursos empenhados. Ou seja, o volume da arrecadação aumentou efetivamente no ano de 2019, o que elevou a previsão de despesas, mas elas não foram efetivadas neste volume pela gestão local. De todo modo, comparativamente a 2017 e 2018, a liquidação de 2019 do Fundurb é destacadamente mais alta”

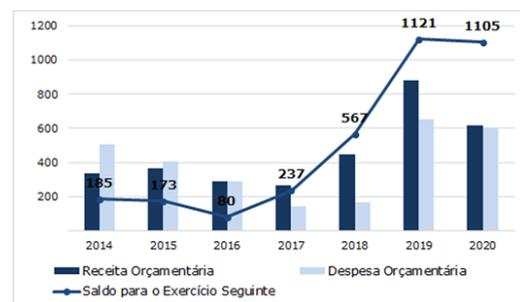
Gráfico 1. Dinâmicas do Fundurb

Gráfico 2. Despesas Fundurb (2014-2020) - em R\$ Milhões



Fonte: SOF/QDD. Elaboração dos autores. Valores reais a preços de 2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

Gráfico 5. Balanço Financeiro Fundurb (2014-2020) - em R\$ Milhões



Fonte: Portal do Fundurb. Elaboração dos autores. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

Verificou-se o mesmo quadro em 2021:

“A inoperância na liquidação de recursos repetiu-se em 2021, levando ao Gabinete do Prefeito a cobrar formalmente melhoria na execução durante a 29ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundurb, realizada em 4 de março de 2022. A demanda foi registrada em ata. Nos últimos meses, junto aos problemas de planejamento e gestão, o saldo foi turbinado pela arrecadação crescente. Nos três primeiros meses de 2022, a cidade arrecadou uma média de R\$ 90 milhões por mês, totalizando R\$ 270,9 milhões em Outorga Onerosa, valor nunca antes alcançado em um trimestre. Em abril, a arrecadação caiu para R\$ 60,8 milhões, mas em maio subiu para R\$ 110,5 milhões, um recorde desde que o mecanismo surgiu. No Balancete Financeiro de maio de 2022, o saldo do fundo já era de R\$ 2,2 bilhões”².

Desta forma, verifica-se uma tentativa da Prefeitura, aproveitando-se da não execução dos recursos do FUNDURB, de um ano para outro, e a sistemática de concentração parcial desses recursos

¹ PERES, U. et al. Financiando o Desenvolvimento Urbano: O Fundurb e a Outorga Onerosa. Notas Técnicas Políticas Públicas, Cidades e Desigualdades. Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, NT5, 2021. Disponível em: https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem_na_midia_anexos/05-nota_tecnica_fundurb.pdf. Acesso em 29 mar. 2023.

² SALTINI, Daniel. Sobre asfalto e pontes: o rodoviarismo no Fundurb. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1n6iHsWHR7q79vwEkwB7jklWGUHAE8oiJ/edit>



para a implementação de habitação de interesse social, seja pelo Município, seja por outra ente federativo (em caso de inexecução), para desviá-los para obras de pavimentação e recapeamento, prejudicando sobremaneira a proteção e a moradia da população de baixa renda. Referida proposta legislativa se dá ao largo da discussão acerca da revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e, nesse sentido, é importante, desde já, diferenciar dois projetos de lei que estão concomitantemente em tramitação na Câmara Municipal:

Projeto de Lei	Objeto
A. PL 127/2023 ³	Dispõe sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nos termos da previsão de seu art. 4º.
B. PL 115/2023 ⁴	Altera os artigos 339 e 340 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, [tratando da aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, a fim de incluir a pavimentação e recapeamento dentro do escopo de despesas do Fundo, possibilitando que tais demandas também sejam consideradas prioritárias].

A. O Projeto de Lei n. 127/2023 foi apresentado à Câmara Municipal com fundamento no art. 4º, da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que previu mecanismos de constante aperfeiçoamento e revisão, por meio de indicadores de seus instrumentos urbanísticos e ações prioritárias⁵. Consoante o referido dispositivo, os objetivos previstos no Plano Diretor Estratégico devem ser alcançados até 2029, sendo que em 2021, na metade do prazo de vigência do Plano, deveria ser elaborada uma revisão intermediária de forma participativa, com o propósito de fazer ajustes a aprimoramentos para a consecução das diretrizes e objetivos previstos, à luz dos resultados obtidos por sua implementação e da realidade atual⁶. A fim de subsidiar a revisão, a Coordenadoria de Planejamento Urbano da Prefeitura de São Paulo divulgou o Diagnóstico da aplicação do PDE, o qual abarca o período entre 2014 a 2021. No que toca ao escopo da revisão intermediária, segundo consta no referido diagnóstico, é “restrito à promoção das adequações necessárias nos instrumentos de política urbana e gestão ambiental e nas políticas e sistemas urbanos e ambientais, preservando os conceitos, princípios, objetivos e diretrizes

³ Conferir tramitação:

https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&COD_PCSS_CMSP=127&ANO_PCSS_CMSP=2023

⁴ Conferir tramitação:

https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&COD_PCSS_CMSP=115&ANO_PCSS_CMSP=2023

⁵ Conforme regulamentado pelo Decreto Municipal nº 57.490/16.

⁶ Por conta de algumas situações, em especial a pandemia do Novo Coronavírus (ainda em curso), a revisão acabou adiada para o ano de 2023.



gerais do plano e a estruturação e ordenação territorial (Macrozonas, Macroáreas, Setores e elementos da Rede de Estruturação da Transformação Urbana)⁷. A revisão intermediária, na fase que precedeu ao encaminhamento do Projeto de Lei à Câmara Municipal de São Paulo, foi dividida pela Municipalidade (Poder Executivo) em três etapas:

Etapa	Finalidade
1.	Nesta fase, o Município apresentou à sociedade civil o Diagnóstico da Aplicação do Plano Diretor Estratégico (PDE) para, em conjunto com a população, identificar os limites da Revisão e seus temas prioritários ²⁸ . O diagnóstico do plano diretor dividiu a análise em cinco grandes grupos temáticos, a saber: Ordenação Territorial e Mobilidade, Habitação Social e Direito à Cidade, Proteção Ambiental e Cultural, Desenvolvimento Econômico e Social e Gestão Democrática e Sistema de Planejamento.
2	Nesta fase, o Município recebeu propostas da sociedade civil para subsidiar mudanças no plano diretor ²⁹ . Foram elaboradas notas técnicas e relatórios temáticos, os quais foram divididos em 22 pontos ⁸ .
3	Nesta fase, o Município apresentou a Minuta Prévia de Projeto de Lei para a Revisão Intermediária do Plano Diretor. Foi aberta Consulta Pública online.

Mesmo com o ciclo participativo mais robusto, se comparado ao PL 115/2023, a revisão intermediária não deixou de receber críticas da sociedade civil. Importa ressaltar que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi acionada diversas vezes por setores da sociedade civil, em virtude da inadequação do procedimento participativo de revisão do Plano Diretor, o qual não foi suficientemente divulgado, se mostrou esvaziado e sem dialogicidade nas discussões, resultando em Recomendação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo sobre o tema⁹. Houve clara discrepância em

⁷ Diagnóstico da Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014-2021, p. 4. Ainda de acordo com o diagnóstico, consta que seu enfoque principal é “a avaliação dos instrumentos urbanísticos e sua articulação com as políticas, diretrizes e sistemas propostos, com vistas a apontar aspectos que evidenciam aprimoramentos necessários na sua aplicação”.

⁸ São estes: 1. Ordenamento e reestruturação urbana (EETU); 2. Ordenamentos e reestruturação urbana – instrumentos; 3. Habitação de Interesse Social – ZEIS; 4. Habitação de Interesse Social – empreendimentos de habitação social e mercado popular; 5. Regularização fundiária; 6. Função social da propriedade e retrofit; 7. Direito de construir e regularização edilícia; 8. Instrumentos de gestão ambiental; 9. Saneamento ambiental e drenagem; 10. Política ambiental e mudanças climáticas; 11. Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; 12. Patrimônio cultural – política e instrumentos; 13. Paisagem urbana; 14. Desenvolvimento urbano sustentável – polos e zonas de desenvolvimento econômico; 15. Desenvolvimento econômico sustentável; 16. Desenvolvimento econômico sustentável – desenvolvimento rural; 17. Política e sistema de mobilidade; 18. Desenvolvimento social e sistema de equipamentos; 19. Gestão democrática – sistema de planejamento urbano e instâncias e instrumentos de participação social; 20. Gestão democrática – FUNDURB; 21. Agenda 2030; 22. Povos indígenas.

⁹ Apontou-se divulgação insuficiente, além de horários incompatíveis com os de maior possibilidade de participação popular, tanto nas etapas de discussão virtuais como nas presenciais, o que gerou baixíssimo comparecimento. Houve realização de oficinas presenciais simultâneas em vários territórios, instigando o tolhimento à participação de conselheiros de forma abrangente, impedindo acesso ao conjunto dos problemas e propostas apresentados, deixando esse quadro pleno nas mãos exclusivas da Prefeitura. Foram diversas etapas realizadas de forma exclusiva virtual, apesar de, segundo pesquisa da Fundação Seade⁴, cerca de 20% dos paulistas – aproximadamente 7,5 milhões de pessoas – declararem nunca terem acessado a internet; e que, nos



comparação ao processo participativo anterior – a instituição do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2014, por meio da Lei 16.050/14, contou com mais de vinte e cinco mil participantes, mais de dez mil contribuições, entre propostas presenciais e online, além de mais de uma centena de audiências públicas, com amplo Plano de Comunicação, prevendo processo de divulgação tanto das datas de realização quanto das normas do processo, pactuadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana, para cada uma das atividades desenvolvidas, combinadas a construção de plataforma digital para participação online e maior acesso às informações da construção participativa.

B. O Projeto de Lei n. 115/2023, por seu turno, sem diagnóstico e sem qualquer ciclo participativo, ao largo do processo de revisão intermediária prevista na própria Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, busca alterar um ponto extremamente sensível que é a fonte de recursos precipuamente direcionada à Habitação de Interesse Social, ou seja, a promoção do direito fundamental à moradia adequada, concernente a uma importante diretriz do Plano Diretor Estratégico, de forma oblíqua. Ao consultar a tramitação legislativa, verifica-se que o impulso se deu apenas pelo encaminhamento de Justificativa pelo Sr. Prefeito. Não há qualquer menção à audiências públicas, consultas ou quaisquer outros meios de participação popular, necessários para a alteração do Plano Diretor Estratégico. Também não se justifica porque a alteração proposta se dá ao largo do Projeto de Lei que cuida da revisão intermediária do Plano diretor Estratégico.

Como será demonstrado no próximo capítulo, os atos administrativos e legislativos referentes ao Projeto de Lei n. 115/2023 são nulos, assim como maculada a vontade externada no sentido de sua apresentação, pelo Poder Executivo, à Câmara Municipal.

II. DO DIREITO

A Constituição da República¹⁰ atribuiu ao município a execução da política urbana. Impôs, contudo, importantes referenciais, dois deles direcionais e outro instrumental. O primeiro referencial

estratos de alta vulnerabilidade que possuem acesso à internet, apenas 42% (825 mil moradias) possui acesso aos recursos de banda larga fixa (Região Metropolitana de São Paulo), o que indica uma ampla exclusão eletrônica. Apesar de ter sido realizada uma série de recomendações para a readequação e redimensionamento do processo, com o intuito de desenvolver qualitativamente e quantitativamente a revisão participativa do Plano Diretor, a análise dos documentos e sínteses disponibilizados, que demonstrariam o processo participativo da Etapa 2 da Revisão Intermediária do Plano Diretor, indicam que as consultas públicas, seja por meio eletrônico ou presencial, debates com conselhos participativos municipais e regionais e diálogos com povos indígenas obtiveram resultados pífios, com um total de menos de duas mil contribuições em um município que conta com uma população superior a doze milhões de pessoas.

¹⁰ BRASIL, 1988, art. 182, caput.



direcional (Constituição da República, art. 182, caput) é a conformidade com as diretrizes gerais fixadas na lei federal, que posteriormente veio a ser o Estatuto da Cidade. São, tais diretrizes, normas gerais nacionais, “sendo, portanto, vinculativas para todos os entes da Federação, especialmente os Municípios”¹¹. Não se pode olvidar, de conseguinte, a força vinculante-principiológica das diretrizes da política urbana (como mandados de otimização), pela delegação constitucional expressa à lei federal para estabelecê-las e por outras disposições previstas na Constituição da República (arts. 21, incs. IX, XX, XXI e XXIV, 165, inc. II e § 2.º, e 174, § 1.º) que lhe conferem especial dignidade em relação às demais normas componentes do regime jurídico urbanístico¹². Portanto, deve haver uma relação de coerência¹³ entre as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana (previstos no art. 3.º do Estatuto da Cidade), dentre os quais o plano diretor, sob pena de violação da Constituição.

O segundo referencial direcional é o apontamento da política urbana para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182, caput). Somam-se estes direcionamentos aos objetivos republicanos de caráter transformador (art. 3.º). O regime jurídico-urbanístico, aperfeiçoado no Estatuto da Cidade (art. 2.º, III, IX, XIV e XVI), guarda sensível preocupação com os grupos populacionais em situações de vulnerabilidade. O aspecto estruturante da política urbana é o interesse social¹⁴, que deve se sobrepor aos demais interesses, privilegiando-se aqueles pertinentes à população em situação de vulnerabilidade, especialmente aquelas privadas de moradia ou que inseridas em condições de precariedade habitacional.

Por fim, a Constituição da República (art. 182, parágrafos 1.º e 2.º) adotou um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, qual seja, o plano diretor, que também estabelece as exigências fundamentais de ordenação da cidade cujo atendimento define o cumprimento da função social da propriedade urbana, assegurando, ainda, o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais da política urbana (Estatuto da Cidade, art. 39). O Estatuto da Cidade prevê o plano diretor, ainda, como um instrumento de planejamento municipal (art. 4.º, inc. III, alínea a),

¹¹ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 55.

¹² Conferir: MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes da política urbana. In: FINK, Daniel Roberto (Coord.). Temas de Direito Urbanístico 4. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, p. 16.

¹³ Conferir: ALFONSIN, Betânia de Moraes. Uma análise sobre os vinte anos do Estatuto da Cidade: obstáculos estruturais e resistências conjunturais. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERREIRA, Allan Ramalho. 20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave. 1. ed. São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021

¹⁴ O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1.º, parágrafo único).



devido o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (art. 39, parágrafo 1.º.)

Insta registrar que o plano diretor é instituído a partir de um devido processo¹⁵, um procedimento movido pelo contraditório que almeja à edição de uma norma jurídica (lei municipal). Para ser devido, o processo de elaboração do plano diretor demanda um ciclo participativo robusto, que não se basta à discussão por representantes eleitos/as¹⁶. Este ciclo é composto pela promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, pela publicidade quanto aos documentos e informações produzidos, pelo acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Estatuto da Cidade, art. 40, § 4º¹⁷), além de outras estratégias para a superação de obstáculos ao acesso e à paridade da população urbana em situação de vulnerabilidade¹⁸. Nesta seara, de conseguinte, a democracia representativa, embora presente no ciclo de aprovação da lei municipal instituinte do plano diretor, não é bastante¹⁹. A energia democrática pertinente à representação executiva e parlamentar não é suficiente para a instituição do plano diretor. A discussão parlamentar deve ser precedida por um vigoroso ciclo de participação popular, no bojo de um auditório/contraditório direto, sem intermediários²⁰. Vislumbra-se, destarte, que o plano diretor se afigura como um instrumento de planejamento participativo, de coordenação compartilhada²¹.

¹⁵ À luz do magistério de DIDIER Jr., “sob o enfoque da Teoria da Norma Jurídica, processo é o método de produção de normas jurídicas” (Curso de Direito Processual Civil. Volume 1. 17.ª ed. Salvador: juspodivm, 2015, p. 30).

¹⁶ É nesse sentido a advertência de LIBÓRIO (Audiência pública na gestão democrática da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; LIBÓRIO, Daniela Campos. Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2011p. 45)

¹⁷ O dispositivo deve ser lido em conjunto com a Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades. Esta determina que a coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões (art. 3.º, § 1.º).

¹⁸ Importa ressaltar que esta participação da sociedade civil precisa ser efetiva e respeitada, em todas as fases do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para tomada de decisões no processo de elaboração e revisão do Plano Diretor, conforme Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades (art. 3, § 3º).

¹⁹ Ou, nas palavras de SILVA (Direito Urbanístico Brasileiro. 8.ª ed. Malheiros: São Paulo, 2018, págs. 109/110), “quando se diz que os planos diretores são bons quando levam em conta o bem-estar do povo, quando são sensíveis às necessidades e aspirações deste, é preciso que se esclareça que tal sensibilidade há de se capitada por via democrática, e não idealizada autoritariamente, como é comum nos tecnocratas e nos salvadores do ‘bem-comum’ subjetivamente planejado”.

²⁰ Em parte, essa extensão dialógica (extra e intraparlamentar) se justifica pela magnitude do impacto do plano diretor sobre a cidade e pelo prolongamento de sua vigência, bem superior ao mandato dos parlamentares de ocasião.

²¹ MATTOS, Liana Portilho (org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 270.



O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2014, por meio da Lei 16.050/14, foi resultado de um processo formativo com ampla participação popular, promovida de diversas formas, entre atividades participativas presenciais e plataformas participativas digitais²². A revisão participativa no âmbito Executivo foi realizada entre os meses de abril e setembro de 2013, com 4 etapas de participação²³:

Etapa	Descrição
1	Avaliação dos resultados positivos e negativos do PDE anterior ²⁴
2	Levantamento de propostas em oficinas realizadas nas 31 subprefeituras e em canal eletrônico ²⁵

²² Segundo dados da Prefeitura, os números no processo participativo de instituição do PDE totalizaram: 25.692 Participantes; 10.147 Contribuições; 114 Audiências públicas; 5.648 Propostas presenciais; 4.463 Propostas web, dentre as quais 826 por meio de ficha de propostas online, 902 por meio de Mapa Colaborativo, 1.204 por meio de Minuta Participativa e 531 por meio de Hotsite da Câmara. Verifica-se, portanto, que aproximadamente 56% das contribuições participativas foram realizadas por meio de propostas presenciais, enquanto aproximadamente 44% ocorreram através das plataformas digitais de participação.

²³ Conferir: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorio-de-participacao/>

²⁴ Ocorreu entre 27 de abril e 26 de junho de 2013, com 12.344 participantes e 2.068 contribuições totais recebidas, entre as 12 atividades totais, divididas entre 7 temáticas, 04 por segmento e a 6ª Conferência da Cidade de São Paulo. As avaliações temáticas contaram com 1.804 participantes e 1.847 contribuições, os diálogos com segmentos com 269 participantes e a 6ª Conferência Municipal com 9.636 presentes. Das contribuições, 64% foram obtidas nas oficinas, 23% nas plenárias e 13% através de fichas para contribuição individual, disponibilizadas durante todo processo. A primeira etapa teve como foco compartilhar as avaliações da sociedade e das avaliações técnicas das secretarias municipais sobre a aplicação do Plano Diretor de 2002. Foram organizados seminários e oficinas que se pretenderam informativas e reflexivas, tendo como público-alvo as lideranças comunitárias e de movimentos sociais, assim como representantes de segmentos da sociedade. Como estratégias de mobilização, destacam-se: o mapeamento dos atores ativos nos segmentos destacados da sociedade pelas subprefeituras e SMDU, seguido do envio de cartas-convite com o calendário e temas das atividades; a mobilização da população em geral, a partir da publicação dos calendários e encartes nos jornais de grande circulação e nos de bairro, conforme a estratégia de comunicação da SECOM; e a ampla divulgação junto aos conselheiros do CPMU. Nos seminários, a apresentação dos estudos foi seguida de debate em plenária. Nas Oficinas, a apresentação foi seguida de divisão da plenária em subgrupos de discussão, com o retorno da síntese de cada discussão em plenária. Por fim, os registros de todas as questões avaliativas foram transformados em Relatórios Avaliativos Sintéticos, servindo como material de apoio para as etapas posteriores. Para os diálogos avaliativos com segmentos específicos, a mobilização foi compartilhada entre os conselheiros representantes de cada segmento no Conselho Municipal de Política Urbana. Os diálogos foram realizados conforme temas considerados relevantes para cada um dos segmentos sociais participantes. Por fim, a Conferência Municipal da Cidade de São Paulo discutiu as “Diretrizes para a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, a Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e o Conselho da Cidade”, com a realização de um texto base e um texto final aprovado, que subsidiou a composição dos materiais discutidos nas próximas etapas. A discussão foi realizada por meio da participação dos aproximadamente dez mil presentes, durante dois dias de evento.

²⁵ Ocorreu entre 08 de junho e 27 de julho de 2013, com 5.927 participantes entre as 31 oficinas presenciais realizadas pelo Executivo, totalizando 4.424 propostas elaboradas, sendo aproximadamente 52% por meio de formulários online, e aproximadamente 48% nas oficinas, entre aquelas construídas nos grupos de trabalho e as entregues na Mesa de Recepção. A segunda etapa consistiu na recepção e desenvolvimento de propostas. Como



3	Sistematização das propostas recebidas ²⁶
4	Devolutiva e Discussões Públicas da Minuta do Projeto de Lei ²⁷

O processo formato do PDE de São Paulo foi realizado por dois caminhos principais: o desenvolvimento de atividades presenciais e a construção de uma plataforma participativa digital, com o intuito de permitir não somente o maior acesso às informações da revisão participativa, mas também disponibilizar transmissões ao vivo dos eventos e a própria participação online, com o envio de propostas por meio de fichas de propostas online e do mapa colaborativo realizado. Para cada uma das atividades desenvolvidas, a prefeitura realizou processo de divulgação, tanto das datas de realização, quanto as normas do processo, pactuadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana. As informações foram disponibilizadas no site da prefeitura, com um cronograma das atividades e um caderno sobre o processo de revisão e os conteúdos dos estudos a serem realizados nas diversas atividades. Para facilitar e concentrar estes conteúdos, foi criado o site gestaourbana.sp.gov.br. Foi realizado, também nesse sentido, pela Secretaria Municipal de Comunicação (SECOM), um Plano de Comunicação, prevendo a

metodologia foi constituído Grupo de Trabalho de Conselheiros do CPMU, com a presença de representantes das universidades, movimentos populares, empresários e conselhos de categoria. Foram realizadas, dessa forma, 31 Oficinas Regionais, sempre aos sábados e em locais escolhidos em função do tipo de atividade a ser realizado, considerando acesso adequado a fim de facilitar a participação de moradores das mais diversas regiões da cidade. O foco das oficinas foi a construção coletiva de propostas, mas abrindo espaço também para a apresentação de propostas individuais, sendo disponibilizado por meio online formulário de apresentação de propostas individuais ou de grupos. Para a divulgação dos eventos, seguiu-se a mesma forma de comunicação adotada anteriormente, com destaque para a apresentação do calendário já durante as Conferência Municipal da Cidade. Durante os eventos, utilizou-se técnica de criação de salas de trabalho, discutindo-se em cada os principais objetivos do Plano Diretor, com subdivisões conforme interesse dos participantes, desenvolvimento e discussão posterior, para que cada subgrupo escolhesse suas principais propostas e apresentassem-nas em plenária.

²⁶ Ocorreu entre 28 de abril e 23 de agosto de 2013, com o objetivo de analisar quais os objetos mais debatidos entre as propostas apresentadas e com quais objetivos do Plano Diretor se relacionavam, além de compreender as regiões da cidade das quais vieram as propostas e se haveriam focos específicos regionais. Todas as sugestões foram sistematizadas e consolidadas, e integraram a minuta do Projeto de Lei 688/13.

²⁷ Ocorreu entre 24 de agosto e 05 de setembro de 2013, e contou com a participação de 1.421 pessoas, com 08 atividades devolutivas regionais e temáticas, 05 atividades devolutivas por segmento, e duas audiências públicas. Forma recebidas, neste último momento participativo no âmbito Executivo, 1.424 contribuições, entre 220 presenciais e 1.204 através de Minuta Participativa. Conferir: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos_pde/CADERNO_VERSAO_01_10_1_Etapa_parte_1_OK.pdf. Após a fase de sistematização das propostas elaboradas nas fases anteriores (3ª Etapa), o desenvolvimento do trabalho voltou a ser participativo, com uma fase de devolutiva à sociedade. Foram organizadas atividades macrorregionais, audiências públicas e diálogos com diversos segmentos sociais, a fim de ser realizada uma avaliação do que fora produzido pela sociedade e permitir uma nova oportunidade para alterações necessárias. As audiências públicas e diálogos com segmentos foram organizadas com preparação prévia dos presentes para a apresentação de propostas, tanto de alteração de pontos como a inclusão de novas propostas, especificamente para cada parte da minuta, com gravações e disponibilização online dos eventos, em conjunto com uma ata síntese do ocorrido. Por fim, os diálogos com segmentos da sociedade foram registrados por meio de sistematização das discussões, com um “registro memória” disponibilizado no site Gestão Urbana.



divulgação dos eventos em equipamentos públicos (escolas, postos de saúde, subprefeituras, casas de cultura e bibliotecas públicas) e a publicação de encartes, informes e pequenos textos em jornais de bairro e de grande circulação. Verifica-se que uma discrepância absurda entre o processo formativo do PDE e a apresentação de projeto de lei para a sua alteração (PL 115/2023), sem qualquer estudo diagnóstico específico, tampouco ciclo participativo popular minimamente estruturado, desafiando a decisão de milhares de paulistanos que ajudaram a tomar as decisões fundamentais sobre a política urbana em 2014, seja em relação às seus princípios, diretrizes e objetivos estratégicos, seja em relação aos aspectos específicos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.

Por isso, o plano diretor, a despeito de ter a natureza de lei municipal, carrega consigo uma energia democrática muito diversa das demais legislações, ordinárias ou complementares. Isso ocorre porque não é um produto inicial e acabado no âmbito da casa legislativa pelo voto, por tal ou qual quórum, da maioria dos parlamentares. Esta energia democrática, como vista, decorre do exercício direto, pleno e influente do direito à cidade pelos diversos segmentos da sociedade, dentre os quais a parcela mais vulnerabilizada da população. A formação do plano diretor inicia-se antes apresentação do projeto legislativo respectivo. Trata-se esta de uma fase administrativa, gerida pelo Poder Executivo, de grande relevância. Ao cabo, aprovado o plano diretor pela Câmara Municipal, tornar-se-á um produto legislativo-popular. Como instrumento básico, energizado pela participação robusta da população e chancelado pela Câmara Municipal, o plano diretor apresenta uma centralidade normativa no que tange à política urbana. O Supremo Tribunal Federal²⁸, no bojo do julgamento do Recurso Extraordinário n. 607.940 aprovou, 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**” (grifo nosso)

A sua relação com leis vigentes contemporâneas e leis que são incorporadas ao ordenamento jurídico municipal posteriormente é um tema importante para a compreensão do vínculo entre o plano diretor no seu teor originário e as leis urbanísticas que, direta ou indiretamente, guardam o condão de modificá-lo ou que estabeleçam uma antinomia. De toda forma, há consenso no sentido de que a

²⁸ STF, Tribunal Pleno, Recurso Extraordinário n. 607.940, Relator Min. Teori Zavascki, Julg. 29.10.2015, Publ. 2602.2016. Nesse julgamento, o Ministro Luís Roberto Barroso conclui que: “Presidente, só para deixar claro, eu estou de acordo com a tese também e apenas acho - e concordo com o Ministro Toffoli - que o plano diretor é elaborado em circunstâncias peculiares, com audiências públicas, com debates, com mobilização. De modo que eu estou de acordo que ele só possa ser modificado por um procedimento específico também”.



alteração do plano diretor demanda participação popular²⁹, porquanto a energia democrática decorrente de mandado parlamentar não é suficiente para derrogar a expressão de vontade popular diretamente comunicada pelo processo formativo. Insta salientar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo têm robusta jurisprudência acerca da necessidade de participação da comunidade interessada e de estudos técnicos prévios como requisitos para a edição de leis urbanísticas de diversas naturezas, como aquelas instituidoras ou alteradoras de planos diretores, modificadoras das regras de uso e ocupação do solo ou do zoneamento, ampliativas do perímetro urbano, instituidoras de planos de mobilidade e definidoras de loteamento ou de acesso controlado, conforme o seguinte levantamento jurisprudencial realizado para a instrução do presente estudo.

Desta feita, qualquer proposta de mudança legislativa do plano diretor deve ser precedida de uma fase administrativa, coordenada pela Prefeitura, tanto de elaboração de estudos técnico-diagnósticos, quanto de participação popular, de modo a culminar em ato administrativo que, à guisa de conclusão desta etapa prévia, ventile à Câmara Municipal, a vontade necessária, que não pode se resumir à vontade do Prefeito, sob pena de vício procedimental. A Câmara, por sua vez, não pode suprir a falta de participação popular que deveria ter sido colhida na fase administrativa. Para a edição de leis de sobre matéria urbanística, segundo a jurisprudência paulista, não é suficiente a participação de vereadores ou mesmo de membros³⁰ de conselhos municipais³¹. A energia democrática oriunda dos mandatos eleitos não é bastante, devendo ser complementada pela participação comunitária. Esta participação deve ocorrer por meio de audiências públicas³², debates, conferências ou consultas públicas³³. A disponibilização formal destas plataformas e espaços participativos não cumprem, por si, o requisito constitucional tocante à participação comunitária³⁴. Nos projetos de cunho urbanístico-ambiental, a população deve ter conhecimento prévio das propostas das propostas para ter oportunidade de opinar segundo o interesse local em confronto com os dados técnicos levantados

²⁹ É nesse sentido o parecer de LIBÓRIO, QUEIROZ e FERREIRA (Recurso Extraordinário nº 607.940 – Tema de Repercussão Geral nº 348 – Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Revista Brasileira de Direito Urbanístico (parecer) – RBDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jul./dez. 2015, p. 248).

³⁰ TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2101490-07.2018.8.26.0000, Rel. Alvaro Passos julg. em 06.02.2019, publ. em 07.02.2019; TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2117602.17.2019.8.26.0000, Rel. Alex Zilenovski, julg. em 04.09.2019, publ. em 04.09.2019, publ. 05.09.2019.

³¹ TJSP, Órgão Especial, ADI n. 0207644-30.2011.8.26.0000, Rel. Walter de Almeida Guilherme, em 21.03.2012.

³² TJSP, Órgão Especial, ADI n. 0083103-85.2012.8.26.0000, Rel. Antonio Luiz Pires Neto, julg. em 23.02.2013.

³³ TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2117602.17.2019.8.26.0000, Rel. Alex Zilenovski, julg. em 04.09.2019, publ. em 04.09.2019, publ. 05.09.2019.

³⁴ Na ADI n. 2117602.17.2019.8.26.0000, o TJSP negou-se a simplesmente fornecer prazo para o Legislativo Municipal realizar a audiência pública para sanar o vícios de inconstitucionalidade (TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2117602.17.2019.8.26.0000, Rel. Alex Zilenovski, julg. em 04.09.2019, publ. em 04.09.2019, publ. 05.09.2019)



previamente³⁵. As opiniões e encaminhamentos sobre o projeto legislativo devem ser consideradas no processo formativo da norma urbanística³⁶. A realização de uma única ou poucas audiências públicas, sem discordância entre os presentes, ausentes as entidades sociais, também não consubstancia real participação³⁷. Da mesma forma, as leis urbanísticas devem encontrar lastro em estudos e planejamento prévios, notadamente na perspectiva de impactos urbanísticos e ambientais³⁸. Diante da complexidade envolvida, os estudos devem ser multidisciplinares, com a assinatura do responsável técnico por cada área especializada necessária³⁹. É importante destacar, por fim, que os estudos técnicos necessários para a edição da lei originária também devem ser exigidos para sua alteração⁴⁰.

Insta salientar que o Tribunal de Justiça de São Paulo já teve a oportunidade de apreciar a constitucionalidade de lei com a mesma finalidade (alteração dos destinos dos recursos do FUNDURB) sem um ciclo participativo de participação:

“1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM FACE DO ART. 3º 4º, II, DA LEI 16.050 /2014, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, NA REDAÇÃO DADA PELO ART. 9º DA LEI MUNICIPAL 17.217/2019. 2. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 18º 0, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, E 2º 9, XII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ANTES DE APRESENTAÇÃO DE SUBSTITUTIVO DO PROJETO DE LEI, QUE ALTEROU DESTINAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO. AUDIÊNCIAS INSUFICIENTES, NO CASO, PARA O CUMPRIMENTO DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS INVOCADOS. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. 3. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE” (Tribunal de Justiça, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2172188-33.2021.8.26.0000. Relator Campos Mello)

É certo que o Estatuto da Cidade (art. 40, parágrafo 3º) prevê que a lei que instituir o plano diretor deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Tal previsão, que atribui um dever jurídico ao Município no sentido de promover a revisão do instrumento básico de planejamento urbano⁴¹. Reflete

³⁵ TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2125997-95.2019.8.26.0000, Rel. Jacob Valente, julg. em 11.12.2019, publ. em 13.12.2019; ADI n. 2135726-48.2019.8.26.0000, Rel. Jacob Valente, julg. em 02.10.2019, publ. em 13.12.2019

³⁶ TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2205038-48.2018.8.26.0000, Rel. Alvaro Passos, julg. em 20.02.2019, publ. em 21.02.2019

³⁷ TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2101490-07.2018.8.26.0000, Rel. Alvaro Passos, julg. em 06.02.2019, publ. em 07.02.2019. Acerca das audiências públicas como instrumentos de participação popular na gestão democrática das cidades, conferir: LIBÓRIO, 2011; MENCIO, 2007.

³⁸ TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2078027-65.2020.8.26.0000, Rel. Moreira Viegas, julg. em 16.09.2020, publ. em 17.09.2020

³⁹ TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2205038-48.2018.8.26.0000, Rel. Alvaro Passos, julg. em 20.02.2019, publ. em 21.02.2019; ADI n. 2032961-38.2015.8.26.0000, Rel. João Carlos Saletti, em 03.08.2016, publ. em 05.08.2016;

⁴⁰ TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2100609-64.2017.8.26.0000, Rel. Evaristo dos Santos, em 25.10.2017, publ. em 26.10.2017; ADI n. 2083726-47.2014.8.26.0000, Rel. João Carlos Saletti, julg. em 25.03.2015, publ. em 31.03.2015

⁴¹ Nesse sentido: CÂMARA, 2014, p.342.



o aspecto dinâmico do planejamento urbano⁴². A revisão do plano diretor pode assumir algumas acepções. De um lado, o plano diretor pode ser revisto por uma via direta, vale dizer, “*por intermédio de lei específica, que tenha como único objetivo produzir a alteração no plano diretor*”⁴³. Esta alteração legislativa, por seu turno, pode se dar de duas formas. Pode-se substituir o plano diretor, revogando a lei que o instituiu (revisão por substituição). Há, nessa hipótese, a instituição, por lei, de um novo plano diretor ou, em outras palavras, a sucessão legislativa de planos diretores. Ou, uma outra possibilidade, é a alteração parcial do plano diretor instituído, mantendo sua vigência. Modificam-se aspectos da lei instituidora, nela incluindo ou dela excluindo conteúdos, sem, neste último caso, revogá-la por completo (revisão por modificação parcial), nos termos procedimentais e materiais previstos no próprio Plano Diretor originalmente instituído, como é a Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico em curso.

Há um terceiro fenômeno possível de ser observado que é a alteração de matérias disciplinadas no plano diretor por via oblíqua, ou seja, pela instituição ou alteração de suas disposições ou de outras legislações municipais, diversas daquela que instituiu o instrumento de planejamento urbano, desacompanhada do ciclo participativo-democrático que é próprio da instituição e da revisão dos planos diretores, o qual lhe confere centralidade normativa no que tange à política urbana no âmbito do Município⁴⁴. É o que se pretende (uma alteração do plano diretor pela via oblíqua), desacompanhada de estudos técnicos, de participação popular e que viola a diretriz que orienta a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico (consoante o previsto no seu art. 6.º, inc. X), no sentido de incentivo à produção de Habitação de Interesse Social, materialização do direito fundamental à moradia (Constituição da República, art. 6.º), tomado não apenas no seu espectro subjetivo, mas também na dimensão objetiva, da qual decorre a eficácia irradiante que deve orientar a interpretação do PDE, como dos deveres protetivos do Estado, especialmente a competência comum aos entes federativos de promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (Constituição da República, art. 23, IX).

Tendo em vista todas as violações apresentadas e comprovadas, afigura-se patente vício de vontade no processo de participação popular que trata o Projeto de Lei n. 115/ 2023, encaminhado pelo

⁴² Nesse sentido: TOBA, 2002, pp. 166/167.

⁴³ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 342.

⁴⁴ Exemplifica CÂMARA: “a implementação de um instrumento da política urbana, e que, reflexamente, venha a modificar diretriz originalmente concebida no plano diretor. Esta última hipótese poderia se efetivar no caso de lei municipal instituidora de operações consorciadas que abarcasse expressamente área ausente da demarcação prevista no plano diretor. Há de se compreender a inclusão operada por lei municipal como uma alteração (implícita e ou expressa, dependendo da técnica legislativa empregada) no plano diretor original” (ibidem, p. 342).



Sr.º Prefeito à Câmara Municipal de São Paulo, pelo qual busca alterar os artigos 339 e 340 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, tratando da aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, a fim de incluir a pavimentação e recapeamento dentro do escopo de despesas do Fundo, possibilitando que tais demandas também sejam consideradas prioritárias, assim como alterar os regramentos do recursos advindos da fonte de custeio, de modo a desconsiderar a prioridade originalmente atribuída à construção de habitações de interesse social. Todos os atos administrativos e legislativos referentes ao Projeto de Lei n. 115/ 2023, portanto, até o presente momento devem ser declarados nulos por conta de o processo administrativo ter violado normas de ordem pública acima apontadas.

Ressalte-se, nesse sentido, jurisprudência sedimentada do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em situações semelhantes (nulidade de atos administrativos que deram ensejo a apresentação de projetos de leis), que visavam a implementação de grandes projetos urbanos, sem participação popular (especialmente consulta e manifestação de Conselhos Gestores de Zonas Especiais de Interesse Social) e estudos de impacto de vizinhança e de ambiental:

“Ação civil pública. Projeto de Lei Municipal n.º 204/2018. Projeto de Intervenção Urbana (PIU) do Arco Jurubatuba. Sentença de parcial procedência. Inconformismo das partes. Legitimidade da Defensoria Pública para propor a demanda. Via adequada para tentar alcançar os fins pretendidos, dentre os quais o de harmonizar a proposta legislativa com as disposições legais e constitucionais referentes ao meio ambiente. Não acolhimento da alegação de interferência indevida nas atividades do Poder Legislativo. Gestão democrática e direito de participação das pessoas em questões envolvendo o desenvolvimento urbano não amplamente tutelado pelos procedimentos de elaboração do PIU do Arco Jurubatuba. Necessidade de constituição dos Conselhos Gestores. Preceito do artigo 48 da Lei Municipal n.º 16.050/2014. Matéria já debatida por esta Câmara e que, inclusive, serviu ao deferimento da liminar em agravo de instrumento para sustar a tramitação do projeto de lei e determinar sua devolução à Prefeitura. Inarredável a realização prévia do Estudo de Impactos Ambientais (EIA/RIMA) e do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Inteligência do inciso IV, § 1º, do artigo 225, da Constituição Federal, e da Resolução CONAMA n.º 01/1986. Precedente desta Corte. Majoração do coeficiente de aproveitamento em seu grau máximo afastada. Interpretação do parágrafo único, do artigo 21, do Decreto-Lei n.º 4.657/1942. Recurso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo provido. Apelos dos requeridos desprovidos” (10ª Câmara de Direito Público, Apelação Cível n. 1010569-20.2019.8.26.0053, Relator José Eduardo Marcondes Machado);

“APELAÇÃO - Ação civil pública Projeto de intervenção urbana (PIU) para o território do Arco Pinheiros Projeto de Lei n.º 427/2019 Pretensão inicial consistente na condenação do Município de São Paulo e da SP-Urbanismo ao refazimento do processo participativo de discussão do PIU Arco Pinheiros, após a realização do EIA/RIMA e/ou EIV. PRELIMINARES - Impossibilidade de julgamento das questões preliminares antes da citação dos réus, sob o argumento de violação ao devido processo legal e dos princípios do contraditório e da ampla defesa Inocorrência Questões de objeção processual que podem ser conhecidas de ofício e a qualquer tempo e grau de jurisdição Preliminar afastada - Ilegitimidade ativa e descabimento de ação civil pública por inadequação da via eleita Afastada - Projeto de lei de efeitos concretos que fere direitos difusos e coletivos da população urbana, o que possibilita a análise de sua legalidade pelo Poder Judiciário Ausência de violação ao princípio tripartite Possibilidade de impugnação



pela via da ação civil pública, sendo o Ministério Público parte com legitimação extraordinária para o seu ajuizamento Inteligência dos artigos 1º, I, IV e VI, 3º, 4º, e 5º, I, da Lei n. 7.347/85 - Rejeição. MÉRITO O PIU consubstancia-se em Projeto Urbanístico, devendo conter os objetivos das intervenções e um estudo detalhado dos aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiros e de gestão democrática sobre as motivações e os impactos da transformação urbana prevista Previsão no art. 136 da Lei Municipal n.º16.050/14 (Plano Diretor Estratégico de São Paulo e 2014 - PDE) Por se cuidar de lei urbanística de efeitos concretos, há a necessidade e compatibilidade com a elaboração de EIA/RIMA. Observância ao disposto no art. 2º, XV da Resolução CONAMA n.º 01/1986 Direito da população ao meio ambiente urbano equilibrado Obrigação do Poder Público nesta observância -Art. 225, da CF Manutenção da r. sentença. Recursos desprovidos” (6ª Câmara de Direito Público, Apelação n. 1050491-68.2019.8.26.0053, Relatora Silvia Meirelles).

Insta, à guisa de conclusão e reiteração, que o Projeto de Lei 115/2023 foi iniciado apenas pela justificativa apresentada pelo Prefeito de São Paulo, desacompanhado de qualquer informação no sentido de realização de ciclo participativo e estudos técnicos, de modo que tanto este ato administrativo, quanto precedentes (que não foram publicizados ainda), bem como os atos legislativos posteriores, contaminam-se de irremediável ilegalidade.

III. DA TUTELA DE URGÊNCIA

À luz do art. 12 da Lei 7.347/1985, poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo⁴⁵. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência (art. 294, caput, CPC/2015). A tutela de urgência, nos termos do artigo 300, caput, do CPC, será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. Inicialmente, tem-se presente a probabilidade do direito⁴⁶. No

⁴⁵ Consoante os ensinamentos de EGON BUCKMANN MOREIRA, ANDREA CRISTINA BARAGATIN, SÉRGIO CRUZ ARENHART e MARCELLA PEREIRA FERRARO: “Não há no artigo em comento referência a quais requisitos seriam necessários para a concessão do mandado liminar, de modo que a aplicar-se, então, o regime geral (nessa linha: TRF-4R, AG 5006809-15.2013.404.0000/RS, 3.ª Turma, rel. Des. Federal Fernando Quadros da Silva, j. 05.06.2013, a. 06.06.2013). Assim, conta-se, basicamente, com dois requisitos: a probabilidade e o perigo – ou, conforme o caso, uma espécie de perigo” (Comentários à Lei de Ação Civil Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 468)

⁴⁶ A probabilidade do direito, leciona CASSIO SCARPINELLA BUENO, deve “ser entendida no sentido de que as alegações daquele que formula o pedido de tutela provisória fundamentada na urgência, somadas aos meios de prova pré-constituídos apresentados com a petição respectiva (ou, se for o caso, ‘após a justificação prévia’), são suficientes para que o magistrado desenvolva cognição sumária suficiente para antever o requerente como merecedor da tutela jurisdicional” (Curso Sistematizado de Direito Processual Civil. Volume 1. 9.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 690). Já FREDIE DIDIER JR., PAULA SARNO BRAGA e RAFAEL ALEXANDRIA DE OLIVEIRA ensinam que: “A probabilidade do direito a ser provisoriamente satisfeito/realizado ou acautelado é a plausibilidade de existência desse mesmo direito. O bem conhecido *fumus boni juris* (ou fumaça do bom direito). O magistrado precisa avaliar se há ‘elementos que evidenciem’ a probabilidade de ter acontecido o que foi narrado e quais as chances de êxito do demandante (art. 300, CPC). Inicialmente, é necessariamente a verossimilhança fática, com a constatação de que há considerável grau de plausibilidade em torno da narrativa dos fatos trazida pelo autor. É preciso que se visualize, nessa narrativa, uma verdade provável sobre os fatos, independentemente da produção



caso concreto, trata-se da tramitação de Projeto de Lei que visa alterar aspecto sensível do Plano Diretor Estratégico e São Paulo, fundamentado em processo administrativo desconstituído de estudos técnicos que demonstrem o impacto financeiro das alterações, sobretudo para construção de habitações de interesse social, tomada como prioridade pelo texto originário, assim como desacompanhado de ciclo participativo, especialmente da população em situação de vulnerabilidade que é diretamente atingida, quanto ao seu direito fundamental à moradia, pelo sequestro de recursos do FUNDURB para outros interesse não-prioritários e que podem ser custeados, como já são, pelo tesouro direto.

A um só tempo, como já se salientou no capítulo próprio, são maculadas disposições de estatura constitucional, normas gerais fixadas em lei federal, e princípios, diretrizes e objetivos estratégicos previstos pelo Plano Diretor Estratégico, formado, na sua origem, pela decisão de milhares de paulistas, que não podem ser substituídos, *a posteriori*, unicamente pela decisão dos representantes eleitos. Assim, caso se queira modificar, de fato, tais elementos, o processo administrativo que deve disciplinar a fase anterior à apresentação do projeto de lei à Câmara Municipal, deve se constituir, sob pena de nulidade, a mesma que macula o procedimento administrativo sob análise, de estudos técnicos e de ciclo participativo robusto.

Também se encontra presente o segundo requisito para a concessão da tutela provisória de urgência, qual seja, o perigo de dano⁴⁷. Sobre este aspecto, cumpre salientar a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, quanto à ilegalidade do procedimento administrativo e do vício de vontade que impulsionou a apresentação do Projeto de Lei n. 115/2023, em tramitação da Câmara Municipal, antes do aperfeiçoamento de todos os vícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e incongruência com o próprio Plano Diretor Estratégico, evitando-se o desvio de recursos do Fundurb para temas não prioritários em comparação à construção de habitações de interesse social,

de prova. Junto a isso, deve haver uma plausibilidade jurídica, com a verificação de que é provável a subsunção dos fatos à norma invocada, conduzindo os efeitos pretendidos” (Curso de Direito Processual Civil, Volume 2 (teoria da Prova, Direito probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela provisória). 10.^a ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 595/596.)

⁴⁷ Retomando o magistério de CASSIO SCARPINELLA BUENO:“(…) Sem prejuízo da probabilidade do direito, o requerente da tutela provisória tem o ônus de demonstrar também o ‘perigo de dano ou o risco ao resultado útil de processo’. As expressões merecem ser entendidas no sentido de que a tutela provisória deve ser concedida como forma de obviar as consequências deletérias que o tempo do processo e, até mesmo, do estabelecimento do contraditório prévio podem acarretar ao direito que o requerente afirma ser titular. É situação que se amolda com perfeição ao inciso XXXV do art. 5.^o da Constituição Federal e à situação de ameaça lá referida, buscando aquele que requer a tutela provisória imunizá-la evitando que ela se torne lesão, ou, quando menos, minimizando e suspendendo seus efeitos. Nesta perspectiva, a cognição sumária do magistrado deve conduzi-lo ao convencimento suficiente de que, além da probabilidade do direito, a hipótese reclama intervenção urgente do Estado-juiz para evitar o perigo e o risco indicados” (Curso Sistematizado de Direito Processual Civil. Volume 1. 9.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 691).



prejudicando a população em situação de vulnerabilidade, insegurança possessória, moradora de áreas de insegurança geológica-geotécnica, atingidas por projetos urbanos, dentre outras, deixando de promover e sonogando o direito à moradia adequada, que já é uma dívida colonial notadamente à população feminina, negra e indígena.

Presentes os elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano, nos termos do artigo 300, caput, do CPC, requer, à guisa de tutela provisória de urgência, portanto, liminar para determinar obrigações de fazer ao Município de São Paulo, tanto ao ser Poder Legislativo (Câmara Municipal), a fim de suspender o Projeto de Lei n. 115/2023, que visa alterar os artigos 339 e 340 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que, por sua vez, aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, [tratando da aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, a fim de incluir a pavimentação e recapeamento dentro do escopo de despesas do Fundo, possibilitando que tais demandas também sejam consideradas prioritárias], assim como devolução do referido Projeto de Lei ao Poder Executivo (Prefeitura Municipal), a fim de que o procedimento administrativo e o ato administrativo que culmina na apresentação de novo projeto de lei nesse sentido seja instruído de estudos técnicos, assim como seja precedido de ciclo de participação popular robusto, próprio do regime jurídico-urbanístico do plano diretor. Para o descumprimento de tais obrigações, requer-se seja fixado o pagamento de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais)

IV. DA CONCLUSÃO E DOS PEDIDOS

Diante de todo exposto, vem a Defensoria Pública requerer:

1. À guisa de tutela provisória de urgência, portanto, liminar para determinar obrigações de fazer e não fazer ao Município de São Paulo:
 - 1.1. Ao seu Poder Legislativo (Câmara Municipal), a fim de determinar obrigação de fazer no sentido de suspender o Projeto de Lei n. 115/2023, que visa alterar os artigos 339 e 340 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que, por sua vez, aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, assim como devolução do referido Projeto de Lei ao Poder Executivo (Prefeitura Municipal);
 - 1.2. Determinando-se, ainda, à esfera executiva do Município (Prefeitura), obrigação de fazer no sentido de realização de estudos técnicos, assim como realização de ciclo de participação popular robusto, próprio do regime jurídico-urbanístico do plano diretor,



com adoção especialmente de audiências públicas, consultas públicas, divulgação das informações, dentre outros meios, bem como obrigação de não fazer no sentido de abster-se de encaminhar à Câmara Municipal projeto de lei de mesma natureza, sem a adoção destas providências.

- 1.3. Para o descumprimento de tais obrigações, requer-se seja fixado o pagamento de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais);
2. Citação do Município, para apresentação de defesa, se o caso.
3. À guisa de tutela definitiva, a TOTAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO, com confirmação da tutela provisória de urgência, bem como para que sejam declarado nulos todos os atos administrativos e legislativos referentes ao Projeto de Lei n. 115/2023, que visa alterar os artigos 339 e 340 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que, por sua vez, aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, [tratando da aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, a fim de incluir a pavimentação e recapeamento dentro do escopo de despesas do Fundo, possibilitando que tais demandas também sejam consideradas prioritárias].
4. Requer-se a observância das prerrogativas legais da Defensoria Pública, em especial a isenção de custas (art. 162, IX, da LCE nº 988/06) e a contagem em dobro de todos os prazos, conforme previsto no artigo 128, inciso I e IX, da Lei Complementar Federal nº 80/1994, bem como no artigo 186, do Código de Processo Civil.
5. Pretende-se provas os fatos alegados pelos meios admitidos no direito.

Dá-se à ação o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, 29 de março de 2023

ALLAN RAMALHO FERREIRA

Defensor Público

Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

PEDRO RIBEIRO AGUSTONI FEILKE

Defensor Público

Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

TAISSA NUNES VIEIRA PINHEIRO

Defensora Pública

Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo