

**EXMA. PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E URBANISMO  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**EXMA. PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CIDADANIA DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**A UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DA GRANDE  
SÃO PAULO E INTERIOR (UMM/SP)**, associação civil, sem finalidade  
lucrativa, inscrita no CNPJ sob o n.º 66.852.393/0001- 70, com sede  
na Rua João de Barro, 76, Barra Funda, CEP 01151- 030, tel. 3667-  
2309, neste ato representada por seu Coordenador Geral José de  
Abraão, portador de cédula de identidade RG n.º 17.814.821- 0,  
inscrito no CPF/MF sob o n.º 077.333.178- 60, **PÓLIS – INSTITUTO  
DE ESTUDOS FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS**,  
associação civil, sem finalidade lucrativa, inscrita no CNPJ sob o nº  
57.752.206/0001- 95, com sede na Rua Araújo, 124, República, CEP:  
01220- 020, neste ato representada por seu representante legal Silvio  
Caccia Bava, portador de cédula de identidade RG nº 4.516.260- 8,  
inscrito no CPF/MF sob o nº 675.144.648- 91 , **CENTRO GASPAR DE  
DIREITOS HUMANOS**, associação civil, sem finalidade lucrativa,  
inscrita no CNPJ sob o nº 59.940.080/0001- 08, Rua Guaporé, 361,  
Ponte Pequena, CEP 01109- 030, neste ato representada por seu  
Coordenador Geral Luiz Kohara, portador de Cédula de identidade RG  
nº 6.647.340, inscrito no CPF/MF sob o nº 693.263.398 - 15,

**MOVIMENTO DEFENDA SÃO PAULO**, associação civil, sem finalidade lucrativa, inscrita no CNPJ sob o nº 71582159/0001- 00, Rua Afonso Bráz nº 408, cj. 102, São, CEP 04511- 001, neste ato representado por seu representante legal Heitor Marsagão Tommasini portador de Cédula de identidade RG nº , inscrito no CPF/MF sob o nº .., **CASA DA CIDADE**, associação civil sem finalidade lucrativa, inscrita no CNPJ sob o nº 07.662.569/0001- 6, Casa da Cidade, Rua Rodésia, 398 - V. Madalena, 05435- 020, Tel.: 3814- 3372, neste ato representada por seu Coordenador Geral Nabil Georges Bonduki, portador de Cédula de identidade RG nº 5.837.127, inscrito no CPF/MF sob o nº 762.420.058- 91, vêm apresentar a presente

### **REPRESENTAÇÃO,**

**Sobre os atos praticados pela Prefeitura Municipal de São Paulo através da Secretaria Municipal de Planejamento de condução do processo de revisão do plano diretor do Município de São Paulo**, tendo em vista os fatos que chegaram ao seu conhecimento, os quais, em tese, podem configurar objeto de ação civil pública e ação penal, requerendo desde já a instauração dos competentes procedimentos, a fim de apurar as responsabilidades civil, penal e administrativa das pessoas envolvidas, de conformidade com o que ora passam a expor:

### **DOS FATOS**

*“... Todos têm o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações...” (art. 2o, inciso I, da Lei n. 10.257, de 10.07.2001- Estatuto da Cidade).*

A Prefeitura Municipal de São Paulo anunciou que pretende realizar a revisão das leis municipais 13.430/02 e 13884/04 que instituíram o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (PRE) e ainda as atuais regras sobre o parcelamento, disciplina e ordenação do uso e ocupação do solo do Município.

Ocorre que a mencionada empreitada já se inicia eivada de vícios, que se não corrigidos prontamente gravarão de nulidade o processo anunciado, causando sério prejuízo à ordem urbanística e à coletividade.

Como é sabido, a ordem urbanística brasileira alcançou enorme evolução com a aprovação da atual Constituição da República que ao introduzir conceitos como o direito à cidade e revigorar institutos como o da função social da propriedade fez com que uma gama de interesses da pessoa humana possam ser incorporados ao processo de formulação e aplicação de políticas públicas de desenvolvimento urbano.

A legislação infra-constitucional não se desviou dessa direção, constituindo um significativo aparato legal para efetivar os direitos mencionados. Este complexo normativo homenageou a tradição de mobilização dos movimentos de reforma urbana, existentes desde a década de 1960 e composto por um conjunto de especialistas, membros de organizações não governamentais, movimentos populares, sindicais entre outros atores que passam a ascender à cena pública, com a missão de garantir a aplicação destas políticas e a institucionalização de canais de participação nas decisões governamentais.

Na cidade de São Paulo, um amplo processo de discussão levou à aprovação das legislações municipais pertinentes, com a firme participação do conjunto de entidades da sociedade civil e com a

fiscalização e contribuição decisiva deste Ministério Público Estadual. O conjunto de objetivos, diretrizes e instrumentos estabelecidos no plano atual, incorporam em boa medida a plataforma de reivindicações dos movimentos pela reforma urbana.

Ocorre que a inovação trazida pela legislação - e em boa medida ainda não regulamentada ou efetivamente aplicada - corre risco de vir a ser desconstituída pela iniciativa sorrateira da atual administração.

### **I – Da necessidade de implementação do Plano Diretor**

A primeira norma desrespeitada no atual processo decorre do próprio texto do plano em vigor. Diz o art. 293 da lei 13.430/02 (PDE):

*“Art. 293 – O Executivo deverá encaminhar à Câmara Municipal o projeto de revisão do Plano Diretor Estratégico em 2006, **adequando as ações estratégicas nele previstas e acrescentando áreas passíveis de aplicação dos instrumentos previstos na Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.***

*Parágrafo único – O Executivo coordenará e promoverá os estudos necessários para a revisão prevista no “caput” deste artigo.”. (grifos nossos)*

A mera interpretação literal da norma demonstra a intenção do legislador é a de acrescentar áreas e instrumentos, atualizar a norma na direção da efetivação do direito à cidade. Não é o que se vê nas propostas até agora disponibilizadas.

A idéia de revisão do plano impõe um sentido de aperfeiçoamento sem alteração daquilo que lhe é essencial. Não é o

que se apresenta, como será possível demonstrar na fase de instrução deste procedimento. Nas propostas até agora divulgadas, o que se vê é a redução de áreas destinadas à habitação popular, a alteração de índices urbanísticos, coeficientes de aproveitamento, recuos, gabaritos de edificações sem debate público e controle social, chegando a infringir dispositivos do Estatuto da Cidade, tal como a obrigatoriedade de reassentar os moradores de baixa renda removidos de áreas de Operações urbanas em áreas desta mesma Operação, retirando componentes como o “direito à terra urbana” contido no conceito de direito à cidade sustentável definido no Estatuto da Cidade. Além mesmo disposições do Estatuto dos Idosos, a proposta de revisão da Prefeitura retira, contida no plano vigente como “previsão de reserva de parcela das unidades habitacionais para atendimento dos idosos”, uma das ações estratégicas da Política Habitacional.

A continuidade do processo de revisão, atacando frontalmente os direitos até então estabelecidos colocará por terra as iniciativas de regularização fundiária na cidade, especialmente nas áreas de mananciais, reduzirá o estoque virtual de terras destinadas à habitação de interesse social, desregulamentará instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano, entre outras agressões ao estágio atual de aplicação das políticas urbanas.

Figuras como o TCU - Termo de Compensação Urbanística são introduzidas, anistiando, mediante pagamento, todo o tipo de ilegalidades urbanas praticadas, que continuarão presentes com seu papel degradador da cidade, consagrando na principal peça jurídica de ordenação urbana, a aceitação da prática de violação da Lei.

Ora, e por que revisar a lei de planejamento da cidade para os próximos 10 anos sem sequer tentar implementá-la? O projeto de lei foi amplamente discutido com a população quando de sua elaboração. Esperava-se, no mínimo, enquanto expressão da vontade

dos habitantes da cidade, que houvesse a tentativa de implementar o Plano Diretor e não simplesmente modificá-lo em sua substância, sem consulta de fato à população.

Cabe destacar, que a implementação do Plano Diretor vigente é uma obrigação da Administração Pública. Suas determinações vinculam tanto os entes públicos como estatais.

Faz-se necessário lembrar que o planejamento não é meramente indicativo, ao contrário, tem **caráter vinculante tanto da Administração Pública e como do setor privado**, tendo em vista a obrigatoriedade da propriedade urbana, pública ou privada, cumprir sua função social; esta por sua vez é definida no Plano Diretor Municipal. Vejamos, a Constituição Federal:

*“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

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

Assim entende também o ilustre Professor Carlos Ari Sundfeld<sup>1</sup>:

*“É fundamental observar que relativamente aos planos urbanísticos municipais são se aplica a previsão do artigo 174, caput, da Constituição Federal, segundo o qual o planejamento é meramente “indicativo para o setor privado”.  
**O plano diretor é totalmente “determinante” para os***

---

<sup>1</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*, Estatuto da Cidade (Comentários à Lei federal 10.257/2001), coord. Adilson Dallari e Sérgio Ferraz, Malheiros, São Paulo, 2002, pg 50.

*proprietários privados, que a ele são obrigados a ajustar seus comportamentos, como diz expressamente o artigo 182, § 2º.” (grifos nossos)*

## **Instrumentos Jurídico- Urbanísticos do Plano Diretor**

Dos cerca de 43 Instrumentos Normativos Previstos no PDE (apresentados na Tabela do Anexo I), apenas 6 foram implementados sendo que permanecem cerca de 37 sem regulamentação, entre eles, alguns fundamentais para que houvesse uma efetiva implementação. Sua não implementação demonstra o pouco interesse do executivo em implementar a legislação urbanística da cidade.

- O Plano de Habitação,
- O Plano de Circulação e Transportes
- Criar Instrumento Legal para Definir Condições de Uso e Ocupação do Solo para Cada Bacia Hidrográfica nas Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais.
- Criar Instrumento Legal para o Estabelecimento da Gradação Anual das Alíquotas Progressivas e da Aplicação do IPTU Progressivo.
- Criar Instrumento Legal para o Estabelecimento de Equipamentos mínimos necessários à Implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – HIS.
- Decreto Regulamentador da Circulação e Presença de Cargas Perigosas.
- Decreto Regulamentador da Notificação das Áreas Usucapidas.
- Elaboração do Sistema Municipal de Informações.
- Elaboração do Código de Posturas para o Território do Município.

- Elaborar Planos Setoriais (Planos Municipais: De Assistência Social; Da Saúde; Da Cultura; De Drenagem; De Resíduos Sólidos; De Gestão Das Áreas Públicas; Etc.)
- Plano de Urbanização de Cada ZEIS.
- Revisão da Legislação de Pólos Geradores de Tráfego.

Na proposta de Revisão apresentada por SEMPLA são suprimidos sem nenhuma explicação ou avaliação todos os artigos relativos à políticas públicas, em especial no TÍTULO II - DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OBJETIVOS, DIRETRIZES E AÇÕES ESTRATÉGICAS - do artigo 15 em diante do CAPÍTULO I .

Assim são suprimidas as Diretrizes, Objetivos e Ações Estratégicas das áreas de do Desenvolvimento Econômico e Social, Turismo, Desenvolvimento Humano e Qualidade de Vida, Trabalho, Emprego e Renda, da Educação, da Saúde, Assistência Social, Cultura, Esportes, Lazer e Recreação, Segurança Urbana, Abastecimento, Agricultura Urbana.

A supressão desses artigos afrontam a Lei Orgânica e a Lei do PDE pois retiram-se de roldão todas as *“demais políticas públicas que excedem o âmbito da fixação da política de desenvolvimento urbano, no aspecto da ordenação físico-territorial e cumprimento das funções sociais da cidade, que regem-se pelas disposições da Lei Orgânica do Município”* (Art. 19 da Minuta de Revisão do PDE).

Ora, como se pode suprimir tais diretrizes, objetivos e ações se a própria Lei Orgânica prevê no art. 150 que o Plano Diretor seja instrumento de desenvolvimento urbano, e que quando temos a Lei do PDE aprovado que dispõe sobre a matéria, está é eliminada usando como pretexto e desrespeitando a própria Lei Orgânica do Município!

E ainda, propõe-se que o Plano de Circulação e

Transportes e o Plano de Habitação sejam aprovados por Decreto, determinando um formato legal pouco transparente e que delega ao executivo duas das políticas de desenvolvimento cruciais para a cidade (art. 6º da Minuta de Revisão do PDE).

### **Diretrizes de Uso do Solo**

Em relação à Diretrizes de Uso do Solo, a Lei o PDE 13430/02 e Lei de Uso do Solo Lei 13385/04 definem pela primeira vez no país, baseado-se na Lei Federal Estatuto das Cidades - Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, um conceito fundamental para a política urbana municipal e que institui a regulação do potencial construtivo para cada área da cidade, por meio do Coeficiente de Aproveitamento Máximo e dos Estoques de Potencial Construtivo.

Estes parâmetros ao serem definidos nestas leis dimensionaram a quantidade de metros quadrados a serem construídos na cidade, e conseqüentemente os adensamentos de zonas e distritos da cidade propostos pelo PDE, pelo Zoneamento, e pelas Operações Urbanas em relação a varias regiões com coeficientes de aproveitamento maiores do que um, e que já apresentam os impactos ambientais deles decorrentes, isto é, pelo aumento de viagens sem suficiente rede de transporte de massa, pressão sobre infra-estrutura de esgotos e poluição dos rios, a poluição do ar e perda de espaços públicos, e outros problemas que estão infelizmente presentes no dia a dia da cidade.

O PDE previa para estes conceitos que estão definidos no artigo 212 onde são definidos os Coeficiente de Aproveitamento Máximo (incisos I e II) e nos seus § 1º e 2º são definidos os estoques de potencial construtivo adicional, serão “monitorados pelo executivo” devido a sua extrema importância para a aplicação e

avaliação dos resultados do PDE , o qual reproduzimos a seguir.

*“Art. 212 – O potencial construtivo adicional passível de ser obtido mediante outorga onerosa será limitado:*

*I - nos lotes, pelo Coeficiente de Aproveitamento Máximo definido para a zona, área de Operação Urbana ou Área de Intervenção Urbana;*

*II - nas zonas ou parte delas, distritos ou subperímetros destes, áreas de Operação Urbana Consorciada e de Projetos Estratégicos ou seus setores, pelo Estoque de Potencial Construtivo Adicional.*

*§ 1º - Os estoques de potencial construtivo adicional a serem concedidos através da outorga onerosa, deverão ser estabelecidos na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, calculados e periodicamente reavaliados, em função da capacidade do sistema de circulação, da infra-estrutura disponível, das limitações ambientais e das políticas de desenvolvimento urbano, podendo ser diferenciados por uso residencial e não-residencial.*

*§ 2º - Os estoques estabelecidos nos termos das disposições do parágrafo 1º deste artigo deverão valer para um período não inferior a dois anos.*

*§ 3º – O impacto na infra-estrutura e no meio ambiente da concessão de outorga onerosa de potencial construtivo adicional e da transferência do direito de construir deverá ser monitorado permanentemente pelo Executivo, que deverá periodicamente tornar públicos relatórios deste monitoramento, destacando as áreas críticas próximas da saturação.*

*§ 4º – Caso o monitoramento a que se refere o parágrafo 3º deste artigo, revele que a tendência de ocupação de determinada área da Cidade a levará à saturação no período de um ano, a concessão da outorga onerosa do potencial construtivo adicional e a transferência do direito de*

*construir poderão ser suspensas 180 (cento e oitenta) dias após a publicação de ato do Executivo neste sentido.*

*§ 5º - Os estoques de potencial construtivo adicional serão determinados também nas leis de Operações Urbanas, Projetos Estratégicos e nos Planos Regionais, de acordo com critérios definidos no parágrafo 1º deste artigo. “*

O potencial construtivo adicional passível de ser obtido mediante outorga onerosa e o Coeficiente de Aproveitamento Máximo definido para a zona, área de Operação Urbana ou Área de Intervenção Urbana, são aspectos dimensionais que devem ser avaliados em um processo de revisão do Plano, uma vez que é uma de suas matérias urbanísticas centrais, para que o PDE possa de fato ser avaliado e revisado. Os CAs máximos são apresentados no QUADRO nº 18 do PDE, que dele faz parte e que tomamos a liberdade de reproduzir a seguir

“PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO  
QUADRO nº 18, anexo à Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002  
Coeficientes de Aproveitamento

Zonas criadas no PDE	Zonas de uso da atual LPUOS	Coeficiente de Aproveitamento Mínimo	Coeficiente de Aproveitamento Básico	Coeficiente de Aproveitamento Máximo
ZER	Z1	0,05	1,0	1,0
ZM	Z9	0,1		
	Z2	0,2	1,0 a	2,5
	Z11, Z13, Z17 e Z18		1,0 a	2,0
	Z3, Z10, Z12		2,0	4,0
	Z4		2,0	
	Z5			
	Z8 007 – 02, 04, 05, 08, 11 e 12		1,0	
	Z8 007 – 10 e 13			
	Z19			
	Z8 060 – 01 e	0,2	1,0	2,5
ZIR	Z6			
	Z7			

Nota:

(a) o coeficiente de aproveitamento 2,0 (dois) poderá ser atingido, somente para os usos R3 01 e R3 02, de acordo com o disposto no artigo nº 166 desta lei.”

Nos quadros acima estão definidos os CAS Básicos e Máximos que regulam o direito de construir na cidade, aspecto crucial do PDE e da Lei dos Planos Regionais e da disciplina do uso do solo.

Finalmente os estoques foram definidos na Lei 13.885/04, no Quadro No 8 anexo à lei. Por meio desses estoques completa-se um quadro de referencias fundamental para o planejamento urbano da cidade, que permiti a mensuração e análise urbanística e ambiental de seus resultados.

QUADRO nº 08, anexo à Parte III da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004  
Estoques de Potencial Construtivo Adicional por Distrito Municipal discriminados por uso residencial e não residencial

Distrito	Estoque em mil m <sup>2</sup>			Distrito	Estoque em mil m <sup>2</sup>			Distrito	Estoque em mil m <sup>2</sup>		
	Total	Res	N Res		Total	Res	N Res		Total	Res	N Res
Município de São Paulo	9.769	6.919	2.850	Butantã (BUT) - 12	140	100	40	Cidade Líder (CLD) - 24	30	25	5
Água Rasa (ARA) - 01	180	100	80	Cachoeirinha (CAC) - 13	50	35	15	Cidade Tiradentes (CTI) - 25	10	9	1
Alto de Pinheiros (API) - 02	60	45	15	Cambuci (CMB) - 14	30	20	10	Consolação (CON) - 26	140	80	60
Anhanguera (ANH) - 03	Não se aplica			Campo Belo (CBE) - 15	120	100	20	Cursino (CUR) - 27	150	110	40
Aricanduva (ARI) - 04	40	30	10	Campo Grande (CGR) - 16	180	130	50	Ermelino Matarazzo (ERM) - 28	20	15	5
Artur Alvim (AAL) - 05	30	20	10	Campo Limpo (CLM) - 17	70	50	20	Freguesia do O (FRE) - 29	130	100	30
Barra Funda (BFU) - 06	180	100	80	Cangaíba (CNG) - 18	80	60	20	Grajaú (GRA) - 30	Não se aplica		
Bela Vista (BVI) - 07	90	50	40	Capão Redondo (CRE) - 19	30	20	10	Guainazes (GUA) - 31	60	50	10
Belém (BEL) - 08	90	50	40	Carrão (CAR) - 20	140	100	40	Iguatemi (IGU) - 32	5	4	1
Bom Retiro (BRE) - 09	70	40	30	Casa Verde (CVE) - 21	70	50	20	Ipiranga (IPI) - 33	120	110	10
Brás (BRS) - 10	180	90	90	Cidade Ademar (CAD) - 22	50	35	15	Itaim Bibi (IBI) - 34	260	170	90
Brasilândia (BRI) - 11	20	15	5	Cidade Dutra (CDU) - 23	30	25	5	Itaim Paulista (IPA) - 35	70	60	10

Com os estoques definidos na Lei 13885/04, e por meio deles completa-se um quadro de referencias para o planejamento urbano da cidade, pela primeira vez passível de ser mensurado com os elementos que a administração dispõe por meio do TPCL – Cadastro Territorial Predial, de Conservação e Limpeza, que é um banco de dados e

informações fundamental para a avaliação dos efeitos do Plano Diretor, sejam os positivos, sejam eles, negativos e portanto, ai sim, carecendo de urgente aplicação de medidas mitigadoras (vide § 3º do artigo 212 do PDE).

Assim requiere-se que o executivo apresente como elementos de base para a análise e para a revisão do PDE:

1. Quanto se construiu na cidade por zona e distrito a partir dos elementos que a administração dispõe no TPCL?
2. Quanto foi o potencial de recursos arrecadado pela aplicação de Outorga Onerosa de potencial construtivo em Operações Urbanas e no Zoneamento e de que forma estes recursos vem sendo aplicados?
3. Apresentação de Quadro Comparativo entre o proposto nas das leis 13.430/02 e 13.385/04 em termos de estoques construtivos e o efetivamente construído por zonas, distritos e subprefeituras?
4. Onde e em que Distritos e Zonas se construiu mais, e, quais são os efeitos ambientais e urbanísticos: pelo aumento de viagens sem suficiente rede de transporte de massa, pressão sobre infra-estrutura de esgotos e poluição dos rios, a poluição do ar e perda de espaços públicos, e outros problemas ambientais e urbanísticos?
5. Há capacidade suporte para o quê está propostos cumulativamente em termos de estoques de potencial construtivo mais coeficientes máximos por zonas e distritos, e regiões da cidade, considerando-se o Zoneamento e as Operações Urbanas em operação na cidade?

Estas são questões, que se não forem respondidas, transformarão a proposta de revisão, num “arremedo de revisão” que afronta o Estatuto da Cidade no seu artigo 2º, incisos I a XVI e em particular o inciso VI:

*“VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:*

*a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*

*b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*

*c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;*

*d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*

*e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;*

*f) a deterioração das áreas urbanizadas;*

*g) a poluição e a degradação ambiental;”*

Afrontam também a Lei Orgânica (Artigos 148, inciso I da Política Urbana e o Art. 180 e 181 do Meio Ambiente e da Sustentabilidade) e, afrontam ainda e principalmente a inteligência de todos aqueles que sabem que sem esses elementos cruciais de avaliação, não pode haver uma Revisão séria e efetiva do PDE no sentido de evolução e não de involução do arcabouço construído pelo Estatuto da Cidade e posto pela primeira vez no país em prática no PDE, em São Paulo, 3ª metrópole do mundo, no seu planejamento urbano.

Uma proposta de revisão de um Plano Diretor minimamente sério da Política Urbana e Ambiental da 3ª metrópole do mundo deve apresentar uma Avaliação Ambiental e Urbanística Estratégica dos efeitos dos adensamentos de áreas propostos pelo PDE, pelo Zoneamento, e pelas Operações Urbanas em relação a varias regiões com coeficientes de aproveitamento maiores do que um e que já apresentam os impactos ambientais deles decorrentes, isto é, pelo aumento de viagens sem suficiente rede de transporte de massa, pressão sobre infra-estrutura de esgotos e poluição dos rios, a poluição do ar e perda de espaços públicos, e outros problemas que estão infelizmente presentes no dia a dia da cidade.

Propor modificações para aumentar o potencial

construtivo previsto no Plano Diretor Estratégico contrariando as suas normas legais e sem uma demonstração cabal do eventual interesse coletivo nelas presente, especialmente de sua compatibilidade com o disposto no art. 2º do Estatuto da Cidade pode, em tese, configurar a prática do ilícito de improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429/1992, o que, em havendo indícios, merece ser investigado.

## **II – Dos limites à revisão do Plano Diretor**

O artigo 293 do Plano Diretor Estratégico vigente define expressamente a abrangência do projeto de revisão do Plano Diretor Estratégico da que o Executivo deverá encaminhar à Câmara Municipal. Determina que a proposta de revisão deverá ser feita ***“adequando as ações estratégicas” e “acrescentando áreas passíveis de aplicação dos instrumentos previstos na Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade”***.

O processo de revisão possui, claramente, dois objetivos:

1. O de promover adequações, devendo está ser entendida como correções e aprimoramentos da lei para atingir os objetivos definidos no capítulo II “Dos princípios e objetivos gerais do Plano Diretor Estratégico”, do Título I, que trata da “Conceituação, finalidade, abrangência e objetivos gerais do plano diretor estratégico”.

As adequações da revisão do Plano Diretor se restringem as “ações estratégicas” de acordo com o ‘caput’ do artigo 293. As ações estratégicas estão previstas no Título II do Plano Diretor estratégico em vigor, Lei Municipal nº 13.430/2002, que trata “Das Políticas Públicas: Diretrizes e Ações Estratégicas”.

Desta forma, as adequações possíveis na revisão em comento devem restringir-se ao aprimoramento e correções do Título II, que é integrado pelos seguintes capítulos:

- Do Desenvolvimento Econômico Social (cap. I)
- Do Desenvolvimento Humano e Qualidade de Vida (cap. II)
- Do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano (cap. III)

2. O de promover acréscimo de áreas passíveis de aplicação dos instrumentos previstos na Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade e previsto no Plano Diretor vigente, quais sejam:

- os instrumentos de ordenação territorial (cap. II, Título III).
- os Instrumentos de Gestão Urbana e Ambiental (cap. III, Título III).
- os Instrumentos de Gestão democrática (Título IV).

Desta forma, novas áreas para aplicação dos instrumentos da política urbana poderão ser indicadas e discutidas pela Prefeitura Municipal de São Paulo e pela população nas audiências públicas, em um processo de revisão que garanta a participação democrática da sociedade mediante a definição junto ao Conselho Municipal de Política Urbana de calendário público de revisão do Plano Diretor.

Com isto, verificamos que os limites da revisão do Plano Diretor são definidos pela própria letra da lei, não dando margem a discricionariedade da Administração Pública para por si só definir o âmbito de revisão que lhe for conveniente.

Isto posto, resta apenas destacar, que a revisão do Plano Diretor trata única e exclusivamente, de acordo com o artigo 293 da lei do Plano Diretor Estratégico. Não há assim, qualquer

obrigatoriedade de revisão os Planos Regionais e Lei de Uso e Ocupação do Solo concomitantemente à revisão do Plano Diretor, pelo contrário, querer proceder a revisão deste conjunto de leis ao mesmo tempo, impossibilita a participação da sociedade civil em todos esses processos de discussão pública e definição do futuro da cidade.

Por esta razão, apenas o Plano Diretor Estratégico deve ser revisado neste momento, respeitando os limites quanto ao mérito da revisão definido em lei, e mediante processo verdadeiramente democrático de consulta a população.

### **III – Da ausência de participação popular e conseqüente improbidade administrativa.**

De outra parte, convém lembrar que a revisão ora em debate integra o capítulo IV, seção VIII da lei em vigor, justamente a que trata do sistema de gestão democrática do sistema de planejamento urbano.

Também o Estatuto da Cidade, a farta doutrina sobre o tema e o senso comum, não divergem de que o planejamento moderno tem como característica fundamental a sua construção através de vias democráticas. A democracia aqui invocada tendente a superar a mera noção formal representada pela insuficiente relação representantes/representados. Hoje a democracia pressupõe o diálogo permanente com a sociedade civil organizada e com o conjunto de atores sociais e econômicos que interagem com a cidade. Este diálogo, até o momento, não ocorreu e sequer dispõe de um aparato para que possibilite que venha a ocorrer.

A gestão democrática das cidades e, especialmente, no processo de planejamento urbano municipal, já é garantido pelo texto

constitucional (art. 29, inciso XII, da CF) bem como pelo Estatuto da Cidade (art. 2, inciso II c/c art. 40), que prevê a obrigatoriedade de participação popular no processo de elaboração dos Planos Diretores.

Com efeito, a ausência de participação popular na revisão do Plano Diretor pode acarretar inclusive as penalidades previstas pela Lei de Improbidade Administrativa, nos termos do que dispõe o art. 52 do Estatuto da Cidade.<sup>2</sup>

Mas o que pode ser considerado um processo efetivamente participativo???? O Conselho Nacional das Cidades, órgão competente para emitir orientações acerca das disposições do Estatuto da Cidade (art. 10, inciso IV, MP 2.220/01), aprovou a Resolução n. 25, que estabelece as condições mínimas de participação popular nos Planos Diretores.

A primeira condição para participação popular é a existência de uma coordenação compartilhada com a sociedade civil em todas as etapas do processo (art. 3º, § 1º, Resolução 25).

Este primeiro requisito já foi frontalmente violado, uma vez que a coordenação do processo cabe somente à Prefeitura, pois somente representantes do governo integram a coordenação de revisão do Plano Diretor. O Conselho de Política Urbana do Município, inclusive, órgão com representantes da sociedade civil e competência temática só foi consultado em 25 de maio de 2007, ou seja, depois de iniciadas as supostas audiências públicas.

Além da coordenação compartilhada, nos processos de

---

<sup>2</sup> At. 52. Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da [Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992](#), quando:

(...)

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

revisão dos Planos Diretores deve ser garantida a publicidade através de: (i) ampla comunicação em linguagem acessível nos meios de comunicação de massa (ii) ciência do cronograma, locais de reunião, apresentação de estudos e propostas com antecedência mínima de 15 dias; (iii) publicação e divulgação dos resultados dos debates e propostas adotadas nas diversas etapas do processo (art. 4º, Resolução 25, Conselho Nacional das Cidades).

A publicidade necessária também foi frontalmente desrespeitada. De fato, a minuta de alteração, os mapas técnicos e o parco material até aqui produzido foi apenas recentemente disponibilizada em meio digital, através da Internet, numa clara tentativa de desmobilizar a sociedade. O material disponível em: [www.sempla.prefeitura.sp.gov.br](http://www.sempla.prefeitura.sp.gov.br) não apresenta uma linguagem acessível à maioria da população, além de apenas reproduzir instrumentos, conceitos sem a devida justificção. Será crível que um cidadão atuante nas regiões mais vulneráveis socialmente, já excluído dos serviços públicos básicos poderá participar deste debate em condições de igualdade com setores econômicos dotados de todo o arsenal técnico necessário? Qual interesse tende a prevalecer?

Os Planos Diretores, para serem considerados efetivamente participativos devem também garantir a diversidade, através da realização de debates por segmentos sociais, por temas, e por divisões territoriais (art. 5, Resolução 25 do Conselho Nacional das Cidades).

Até hoje, não houve plenárias temáticas como, por exemplo, plenárias para tratar do tema da habitação popular na cidade ou sobre diretrizes do sistema viário. Tampouco consultas específicas aos diversos segmentos sociais como, por exemplo, uma consulta específica à Universidade, aos moradores de baixa renda, às ONGs ou empresários.

O processo apenas prevê formalmente a realização de

“plenárias descentralizadas”. No entanto estas reuniões não têm a adequada divulgação ou a disponibilização de informações que permitam embasar o posicionamento da sociedade civil. Neste contexto de deliberada desinformação e desorganização só pode prevalecer o caos ou o acobertamento interesses escusos não confessáveis em ambiente público. Estas plenárias cumprem apenas um papel burocrático, servindo apenas para referendar, sem possibilidade real de deliberação sobre o amplo conjunto de alterações propostas.

Apenas à título de exemplo, vejamos um caso concreto ocorrido recentemente em Cidade Tiradentes, extremo leste da cidade, distrito com aproximadamente 280.000 habitantes. A plenária descentralizada foi programada para uma data e horários não habituais para uma região dormitório (uma terça-feira, às 19h00). No horário do início da atividade apenas cerca de 10 pessoas estavam presentes ao local do evento. Iniciada a plenária, não foi deferido o pedido para composição da mesa com representantes da sociedade civil. Iniciada a exposição, nenhum material escrito foi disponibilizado aos presentes, nada sobre a forma de intervenção dos presentes, tampouco qualquer prazo para a apresentação de contribuições. A “plenária” tinha o firme propósito de formalizar as decisões já tomadas. Por um desígnio da dinâmica da sociedade, a pseudo plenária de 10 pessoas foi interrompida com a chegada da informação de decisão judicial que suspendeu a realização das ditas plenárias. Agora, estamos a aguardar quais serão os próximos lances desta epopéia que ao que parece não tendem a ser nada abonadores aos interesses da sociedade civil, conforme depoimento do Sr. Edilson Henrique Mineiro.

Destaca-se, que tomamos conhecimento, através do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, que a SEMPLA, através das Subprefeituras está convocando Assembléias Regionais de Política

Urbana, para a revisão dos Planos Estratégicos Regionais.

Na seção de EDITAIS, às pags. 59 e 60, do Diário Oficial da Cidade, de 15 de maio de 2007, constam Editais “de Convocação de Assembléia Regional de Política Urbana”, das Subprefeituras da Lapa, M’ Boi Mirim e Sé, onde o tema da pauta está assim descrito:

*“a) Pauta:*

*Analisar, debater e apreciar as propostas de revisão do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Lapa<sup>3</sup> e da disciplina de uso e ocupação do solo” (grifamos)*

Aqui fica clara a confusão que ocorre com esta “consolidação” de leis tão importantes.

**A população não está sendo convocada para debater o Plano Diretor Estratégico – PDE . Está sendo convocada para debater outra lei, a lei 13.885/2004!**

Por todo exposto, resta claro que o atual processo de revisão do Plano Diretor, não obedece às determinações da Constituição Federal, Estatuto da Cidade, MP 2.220/01 e Resoluções do Conselho Nacional das Cidades, não se constituindo em um processo efetivamente participativo e democrático, o que pode gerar as penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

---

<sup>3</sup> Ou M’Boi Mirim ou Sé, conforme o Edital acima citado.

## **2. DO REQUERIMENTO:**

Diante dos fatos elencados, requeremos ao Ministério Público do Estado de São Paulo:

a) Intercessão deste Ministério Público para que haja imediata publicação de forma acessível do texto que será modificado, no plano municipal e regional;

b) Intercessão deste Ministério Público para que não sejam alterados ou descaracterizados os instrumentos do Estatuto da Cidades, especialmente no que se refere à delimitação das ZEIS e da função social da propriedade.

c) Intercessão deste Ministério Público para que seja reestruturado o calendário da revisão de modo a permitir a continuidade do processo em bases adequadas ao que dispõe a legislação sobre o tema.

Requeremos ainda, que sejam adotadas as providências que seguem arroladas.

Quanto ao prazo de revisão:

- adiamento do prazo de entrega da proposta de revisão do Plano Diretor pelo Poder Executivo por no mínimo um ano, para que sua formulação atenda a todos os requisitos de conteúdo, de ampla e acessível divulgação, da amplitude e democratização do debate e da efetiva incorporação das justas demandas dele decorrentes.

Quanto ao objeto da revisão:

- que apenas a lei do plano diretor seja objeto de revisão, vez que a revisão da lei de uso e ocupação do solo e planos regionais deve se dar sucessivamente e com tempo e condições adequados para discussão pública.

Quanto ao âmbito, extensão e abrangência da revisão:

- a apresentação dos estudos a que faz referência o parágrafo primeiro do artigo 293, que possibilitem a avaliação da implementação do Plano Diretor vigente, tendo em vista a necessidade de garantir o atendimento dos objetivos, diretrizes e finalidades dos instrumentos urbanísticos do Plano.

- a restrição do âmbito da revisão aos limites expressos no artigo 293 no Plano Diretor vigente.

- possibilidade de acréscimo de áreas sujeitas à aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade previstos no Plano Diretor de São Paulo, mediante sua demarcação no mapa e quadros anexos do plano.

Quanto ao processo de revisão:

- deverá ser aprovado por resolução do Conselho Municipal de Política Urbana tratando do processo de revisão do Plano Diretor, em observância as resoluções do Conselho da Cidade

- deverá ser monitorado pelo Ministério Público Estadual

Por fim, requeremos à V. Ex<sup>a</sup>. a adoção das providências necessárias à instauração de procedimento para a apuração das infrações cometidas frente ao expressamente determinado pelas leis federais e

municipais em vigor, de forma a responsabilizar civil, penal e administrativa os gestores públicos da Secretaria Municipal de Planejamento que estão conduzindo o processo de revisão do plano diretor.

São Paulo, 10 de junho de 2007.

**Casa da Cidade**

---

Nabil Georges Bonduki - Representante Legal

**União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior.**

---

José de Abraão - Representante Legal

**Centro de Direitos Humanos Gaspar Garcia.**

---

Luiz Kohara - Representante Legal

**Instituto Pólis**

---

Silvio Caccia Bava - Representante Legal

**Movimento Defenda São Paulo**

---

Heitor Marsagão Tommasini - Representante Legal

Benedito Roberto Barbosa

OAB nº147.301

Edilson Henrique Mineiro

OAB nº251420

Mariana Levy Piza Fontes

OAB nº208.501

Patrícia de Menezes Cardoso

OAB nº 227.406