



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0000800415

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2182422-74.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. CAMPOS MELLO. SUSTENTOU ORALMENTE A ADV. DRA. ANDREA RASCOVSKI ICKOWICZ.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, MELO BUENO, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 28 de setembro de 2022

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO N° : 52856

ADIN N° : 2182422-74.2021.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉUS : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Ação direta de inconstitucionalidade - Impugnação à Lei nº 17.561, de 04 de junho de 2021, do Município de São Paulo – Alteração de disposições da Lei nº 15.893/13, estabelecendo “novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da operação, bem como substitui o Quadro III Fatores de Equivalência de CEPAC anexo à citada lei” – Matéria urbanística – Alegação de ausência de planejamento técnico e de participação popular – Apresentação do projeto de lei pelo Executivo com exposição técnica, que assinalou a necessidade de revisão dos valores dos CEPACs, de forma a viabilizar a efetiva implantação de empreendimentos privados na área e impulsionar a consecução da Operação Urbana na região da Água Branca – Participação comunitária através da realização de 8 (oito) audiências públicas – Posterior aprovação de substitutivo, que, inclusive, se aproxima dos anseios populares, manifestados nas audiências realizadas – Inconstitucionalidade não configurada – Ação improcedente.

Trata-se de ação ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 17.561, de 04 de junho de 2021, do Município de São Paulo.

A inicial sustenta que todo e qualquer regramento relativo ao uso e ocupação do solo, seja ele geral ou individualizado, deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, daí a exigência de planejamento e estudos técnicos. Nesse passo, alega que não ocorreram estudos e levantamentos técnicos específicos para a verificação da viabilidade da proposta, notadamente destinada a impulsionar a atividade econômica no Município, comprometendo o crescimento organizado da cidade e a ocupação ordenada de seus espaços.

Argumenta, ainda, a violação ao princípio da participação popular, pois a notícia de que o Projeto seria discutido em audiência pública virtual em 01 de junho de 2021 foi inserida na página eletrônica da Câmara Municipal



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

em 26 de maio, e apenas divulgada no Diário Oficial do Município em 28 de maio, de modo que o tempo estabelecido entre a divulgação e a realização do ato foi injustificadamente exíguo e impediu a efetiva participação popular.

Aduz que a norma impugnada fere os artigos 180, incisos I, II, e V, 181, *caput* e § 1º, e 191 da Constituição Estadual. Pede o deferimento de liminar para a suspensão dos efeitos do referido diploma normativo e, ao final, a procedência da demanda.

Foi deferido o pleito liminar, suspendendo-se a vigência e eficácia da legislação impugnada (fls. 2.649/2.650), decisão mantida em sede de agravo interno (Procs. 2182422-74.2021.8.26.0000/50000 e 2182422-74.2021.8.26.0000/50001).

O Sr. Prefeito prestou informações (fls. 2.658/2.671), nas quais aduz, em resumo, a constitucionalidade da lei municipal combatida, por inexistência de violação ao princípio do planejamento, tendo em vista que as alterações previstas na minuta do projeto de lei, que deu origem ao PL nº 397/18, foram baseadas em pareceres técnicos e tiveram por escopo viabilizar a implantação de empreendimentos na região, para o fim de proporcionar a concretização do programa de intervenções da lei vigente. Sustenta que o valor previsto para os CEPAC's decorreram de estudos técnicos, sendo que o valor efetivo do título ainda será precedido de Estudo de Verificação de Impacto Financeiro, podendo ser maior do que o valor mínimo descrito na lei. Assevera, ainda, o respeito ao princípio da participação popular, com a realização de oito audiências públicas pelo Poder Legislativo; e que a eventual alteração do projeto no decorrer do processo de participação popular não representa afronta aos artigos 180, I e II, 181, § 1º, e 191 da Constituição Estadual, pois há plena possibilidade de apresentação de emendas por parte dos vereadores após a realização das audiências públicas, sabido que a participação popular não possui caráter vinculante ao Poder Legislativo. Requer a improcedência da ação. Anexou documentos de fls. 2.672 a 3.688.

Já o Presidente da Câmara Municipal defendeu, em suma: inexistência de violação ao princípio do planejamento; presença de participação popular; não vinculação entre as sugestões oriundas da participação popular e a atividade dos parlamentares. Aduz, portanto, inexistência de vício na tramitação legislativa, não havendo que se falar em máculas formais na aprovação do referido projeto de Lei (fls. 3.697/3.729 e documentos de fls.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

3.730/4.940).

Regularmente citada, verifica-se que a Procuradoria-Geral do Estado deixou de se manifestar no feito (fls. 5.110).

Encaminhados os autos à D. Procuradoria-Geral de Justiça para parecer, esta opinou pela procedência do pedido, nos termos da inicial (fls. 5.115/5.126).

Foram indeferidos os pleitos de habilitação formulados pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo – “SINDUSCON/SP”, pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – “ABRAINC” e pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – “SECOVI/SP”, que pretendiam a intervenção no presente feito na qualidade de *amici curiae* (fls. 5.163/5.174).

É o relatório.

Objetiva o requerente a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 17.561, de 04 de junho de 2021, do Município de São Paulo, que “*altera disposições da Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013, que estabelece diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da operação, bem como substitui o Quadro III – Fatores de Equivalência de CEPAC anexo à citada lei*”.

Dispõe a norma contestada, Lei nº 17.561/2021, *in verbis*:

Art. 1º O art. 12 da Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 12. O percentual de 30% (trinta por cento) do total dos recursos arrecadados deverão ser destinados à construção e recuperação de Habitações de Interesse Social, reurbanização de favelas, programas vinculados ao Plano Municipal de Habitação ou programa público de habitação, incluindo a aquisição de terras, os serviços de apoio e custos de atendimento à população assistida, no perímetro da Operação Urbana Consorciada e em seu perímetro expandido, bem como às medidas de que tratam os arts. 12-A e 12-B desta Lei, voltados à provisão habitacional de interesse



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

social destinada à faixa I de que trata o parágrafo único do art. 46 da Lei nº 16.050, de 2014.

.....”(NR)

Art. 2º A Lei nº 15.893, de 2013, passa a vigorar acrescida de arts. 12-A, 12-B e 12-C com a seguinte redação:

“Art. 12-A. Para a construção e recuperação de Habitações de Interesse Social e produção de Habitação de Interesse Social de que trata o art. 12 desta Lei, destinadas exclusivamente para a faixa de que trata o inciso I do parágrafo único do art. 46 da Lei nº 16.050, de 2014 (HIS 1), o Poder Executivo fica autorizado a:

I - utilizar terrenos públicos situados no território da Operação para a produção habitacional destinada a famílias de baixa renda, por meio da realização de parcerias com o setor privado, associações e cooperativas habitacionais, previamente habilitados pela Secretaria Municipal de Habitação ou pela Companhia Habitacional de São Paulo, observados os critérios e requisitos da política habitacional do Município e as modalidades de produção previstas em lei;

II - realização de parcerias com o setor privado que viabilize a realização de permuta de terrenos públicos situados na área da Operação para a produção habitacional destinada a famílias de baixa renda, por descontos em unidades de Habitação de Interesse Social ou por unidades integrais produzidas no próprio terreno, observados os critérios e requisitos da política habitacional do Município.

Parágrafo único. O Poder Executivo regulamentará o previsto neste artigo, inclusive no que tange à possibilidade de sua utilização para a consecução do atendimento prioritário de que trata o § 1º do art. 12 desta Lei.

Art. 12-B. Objetivando estimular a provisão habitacional no território da Operação, fica o Poder Executivo autorizado a conceder subsídio habitacional, mediante a utilização de recursos oriundos da Operação, a ser utilizado para a aquisição de unidades de habitação de interesse social destinadas exclusivamente à faixa I de que trata o parágrafo único do art. 46 da Lei nº



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

16.050, de 2014, por famílias de baixa renda cadastradas na demanda habitacional do Município para a mencionada faixa.

§ 1º O Poder Executivo disciplinará o previsto no caput deste artigo em ato regulamentar que deverá prever, dentre outros, os seguintes aspectos:

I - os critérios para o acesso ao subsídio;

II - os valores máximos a serem concedidos;

III - o instrumento de formalização de contrato de compra e venda da moradia por intermédio da utilização do subsídio;

IV - os critérios e procedimento para cadastramento de unidades imobiliárias situadas no perímetro da Operação, passíveis de aquisição com o uso do subsídio imobiliário, inclusive no que tange à regularidade fiscal e fundiária e valores mínimo e máximo.

§ 2º A medida de que trata o caput deste artigo poderá ser operacionalizada mediante a expedição de cartas de crédito ou outros instrumentos previstos no âmbito da Política Habitacional.

Art. 12-C. (VETADO)

Art. 3º Os arts. 40 e 41 da Lei nº 15.893, de 2013, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 40.....

.....

§ 1º O valor mínimo estabelecido para cada CEPAC é de R\$ 900,00 (novecentos reais) para os CEPAC-R e de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) para os CEPAC-nR, valores que poderão ser atualizados pela SP-Urbanismo por índice a ser definido em decreto, ouvido o Grupo de Gestão.

.....

Art. 41. Os CEPACs deverão ser alienados em leilões públicos, na forma que venha a ser determinada pela SP-Urbanismo, ou utilizados para o pagamento, no todo ou em parte, de projetos, gerenciamentos, obras, desapropriações, amigáveis ou judiciais, e aquisição de terrenos relativos ao programa de intervenções para a área da Operação, inclusive para adimplemento de obrigações decorrentes da utilização dos instrumentos jurídico-urbanísticos necessários à implantação do mencionado programa,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

adotando-se como valor do CEPAC o preço de venda obtido no último leilão realizado, atualizado de acordo com o índice oficial da Prefeitura ou, na ausência deste, de outro a ser estabelecido em decreto.

.....”(NR)

Art. 4º Fica o Quadro III – Fatores de Equivalência de CEPAC da Lei nº 15.893, de 2013, substituído pelo Anexo Único integrante desta Lei.

Art. 5º Nos leilões públicos de CEPAC realizados após a publicação desta Lei, serão reservados especificamente para aplicação nos termos do art. 12 da Lei nº 15.893, de 2013, dentre os valores iniciais arrecadados, o montante de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais).

Art. 6º O Executivo encaminhará, em até 180 (cento e oitenta) dias, a partir da publicação desta Lei, projeto de lei complementar contendo os melhoramentos públicos que deverão garantir a qualidade ambiental e o devido suporte viário às demandas oriundas do adensamento decorrente da Lei nº 15.893, de 2013.

Parágrafo único. Quando da elaboração do projeto de lei de que trata o caput deste artigo, deverá ser considerada, nos estudos realizados, a necessidade de eventuais adequações com relação aos melhoramentos previstos na Lei nº 15.893, de 2013, especialmente em seus anexos.

Art. 7º Fica fixada em 32m² (trinta e dois metros quadrados) a quota de garagem máxima constante do Quadro II da Lei nº 15.893, de 2013.

Art. 8º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogados o § 4º do art. 12, os §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 46 e os §§ 2º e 6º do art. 50, todos da Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013.

A Constituição do Estado de São Paulo instituiu, em seu artigo 180, inciso II, a participação da coletividade na elaboração de diretrizes e normas concernentes ao desenvolvimento urbano, *in verbis*:

“Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

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

A seu turno, o artigo 191 do mesmo diploma constitucional impõe ao Estado e aos Municípios, com a participação popular, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho:

"Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico."

Da análise conjugada desses dois dispositivos constitucionais extrai-se a necessidade de participação popular na elaboração de normas urbanísticas e ambientais.

Pois bem.

Na inicial arguiu-se falta de planejamento e participação comunitária no curso do projeto de lei (PL 397/18) que deu origem à norma contestada, o que seria imprescindível, segundo alegado, por interferir em matéria de direito urbanístico, ao trazer nova disciplina para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca, estabelecida, de início, na Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013.

No caso, o Projeto de Lei nº 397/2018, de iniciativa do Poder Executivo, foi enviado à Câmara Municipal paulistana em 02.08.2018 (fls. 761).

Segundo narrado, a proposta legislativa em questão resultou do trabalho conjunto das unidades técnicas da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL e da empresa pública São Paulo Urbanismo – SP-URB (fls. 2675). A justificativa foi no sentido de que os estudos elaborados pela SP Urbanismo denotaram a necessidade de revisão dos valores dos CEPACs, de forma a viabilizar a efetiva implantação de empreendimentos privados na área e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

impulsionar a consecução da Operação Urbana na região da Água Branca.

Acerca dos denominados CEPACs, sobre o valor dos quais se concentrou a alteração legislativa, a Prefeitura do Município de São Paulo, em seu site institucional, esclarece que:

“Os CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) são valores mobiliários emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo através da SP Urbanismo e utilizados como meio de pagamento de Contrapartida para a outorga de Direito Urbanístico Adicional dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. Cada CEPAC equivale a determinado valor de m² para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto.

As emissões de CEPAC são regidas pelas determinações contidas na Instrução 401 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que regulamenta a emissão dos títulos, as responsabilidades pelo acompanhamento das Operações Urbanas Consorciadas e indica a forma de exercício dos direitos assegurados pelo CEPAC. A oferta pública primária dos CEPACs é realizada através de negociação no Mercado de Balcão Organizado da BOVESPA. Uma vez alienados em leilão, os CEPACs podem ser negociados livremente no mercado secundário, até que sejam vinculados a um lote dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada.

Os CEPACs também podem ser utilizados como pagamento das intervenções por meio de colocações privadas. Neste caso, o valor do CEPAC é atualizado pelo Índice Edificações em Geral, publicado mensalmente pela Secretaria Municipal de Finanças no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, tendo como base o preço realizado no último leilão.

A Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da SP Urbanismo, coordenadora das Operações Urbanas Consorciadas, realiza as emissões de CEPAC para o financiamento de intervenções dentro dos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas. As intervenções e suas características são definidas e priorizadas pelo Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada.

Os recursos obtidos com as distribuições públicas de CEPAC destinam-se exclusivamente ao pagamento das intervenções aprovadas pelo Grupo de Gestão. A Caixa Econômica Federal é responsável pela fiscalização do emprego



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

dos recursos e pelo acompanhamento das referidas intervenções, assegurando a suficiência e veracidade das informações prestadas pelo Município ao mercado.

Atualmente, as Operações Urbanas que utilizam o CEPAC são a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada e a Operação Urbana Consorciada Água Branca.¹

Já em relação aos valores mínimos estipulados em lei para comercialização dos CEPACs, informa a Municipalidade nos autos que:

"Os valores previstos para o CEPAC, bem como a tabela dinâmica, seguiram os estudos técnicos então elaborados. Sobremais, anteriormente à distribuição pública dos títulos, seria realizado Estudo de Verificação Econômico financeira como forma de fixar o preço do CEPAC. Assim, o valor previsto na proposta constituiria valor mínimo.

Após as inúmeras discussões e em atendimento às alegações de inadequação da tabela dinâmica, os valores de CEPAC constantes da proposta original do projeto de lei foram alterados no decorrer do processo legislativo, tendo sido fixados em R\$ 900,00 (novecentos reais) para o CEPAC-R e R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) para os CEPACs-nR.

Portanto, os valores de base previstos pelo Executivo foram ainda atualizados pela Câmara, em relação ao projeto de lei original, que tinham valor inicial de R\$ 700,00 (setecentos reais) e R\$ 900,00 (novecentos reais), o que bem demonstra o fluxo de constante atualização e adaptação destes valores, o que será continuado, inclusive, tendo em vista a necessidade de elaboração de Estudo de Viabilidade Econômico Financeira antes da efetiva realização de cada leilão de Cepac's.

De outra parte, a tabela dinâmica originalmente proposta foi excluída e deu lugar a pontual revisão do Quadro III vigente, com alteração de critérios de equivalência para os subsetores.

Como dito, a divisão do valor do CEPAC (único para toda operação) pelos Fatores de Equivalência (variável conforme subsetores) resulta no preço do Potencial Adicional de Construção (PAC ou PCA).

¹
https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19456



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Chancelando o processo participativo realizado, a Câmara Municipal optou por excluir o critério cronológico que se buscava atrelar aos fatores de equivalência, por meio da tabela dinâmica, mantendo o Quadro de Equivalência vigente na Lei nº 15.893, de 2013, com pequenas adequações para os subsetores.

(..)

Já foi autorizada, pelo Grupo Gestor da Operação Urbana Água Branca, a destinação de recursos para a contratação de serviços técnicos especializados para a elaboração de Estudo de Viabilidade Econômica e Financeira, destinado a subsidiar estudos para a atualização do prospecto da OUCAB visando futura distribuição de CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção, conforme Resolução nº 1, de 2021.

Conclui-se, pois, que o valor de CEPAC previsto na norma e precedido de estudos técnicos no âmbito da Administração vincula o mínimo necessário para a posterior oferta pública do título, contudo, a definição do efetivo preço do título alienado em leilão Público poderá ser feita acima do mínimo estipulado na lei” (fls. 2663/2666).

Quanto aos valores mínimos dos CEPACs, considerado o escopo de alteração normativa apresentado pela proposta, consta a seguinte explicação na exposição técnica:

“A alteração proposta é baseada nos estudos econômicos encartados ao competente processo administrativo, e tem por escopo viabilizar a efetiva implantação de empreendimentos privados na região, proporcionando, desta forma, a concretização do programa de intervenções da lei vigente. Como sabido e demonstrado no feito em comento, o elevado preço dos CEPAC firmado na lei vigente impossibilitou ao setor privado realizar empreendimentos em preços de comercialização competitivos, o que, por consequência, impossibilitou a arrecadação de recursos pela operação urbana, e inviabilizou os investimentos de responsabilidade do Poder Público” (fls. 2945).

Ou seja, foram efetivamente realizados estudos técnicos que concluíram pela inevitabilidade da reforma da legislação então vigente, nos quais se apurou e se demonstrou a necessidade de alteração (redução) do valor fixado para os CEPACs, tendo o parlamento municipal



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

liberdade de propor valores distintos em relação à proposta inicial, mas que não prejudicaram o objetivo do projeto, uma vez que, após regular votação e aprovação, veio a ser sancionado pelo Sr. Prefeito, sofrendo apenas veto parcial. Tampouco se há de cogitar de vício constitucional pela alteração do projeto durante sua tramitação.

Já em relação à participação comunitária, além da última audiência pública, ocorrida em 01.06.2021, e objeto de contrariedade na inicial, com base na alegada ausência de prévia e ampla divulgação (fls. 20 dos autos principais), outras 7 (sete) já haviam ocorrido para análise da proposição legislativa (v.g. em 05/09/2018, 07/11/2018, 25/04/2019, 29/04/2019, 10/08/2019, 05/09/2019 e 16/09/2020), sendo certo que o projeto fora aprovado em sessão plenária da Câmara Municipal, em primeira discussão, no dia 02 de setembro de 2020.

Com efeito, conforme consta de fls. 2.667, constatou-se a realização:

- 1) *Em 05-09-2018 – Audiência Pública no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e Legislação Participativa;*
- 2) *Em 07-11-2018 – Audiência Pública no âmbito da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente;*
- 3) *Em 25-04-2019 – Audiência Pública no âmbito da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente;*
- 4) *Em 29-04-2019 – Audiência Pública no âmbito da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente;*
- 5) *Em 10-08-2019 – Audiência Pública no âmbito da Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica;*
- 6) *Em 05-09-2019 – Audiência Pública no âmbito da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente;*
- 7) *Em 16-09-2020 – Audiência Pública no âmbito da Comissão de Finanças e Orçamento;*

E no dia 01/06/2021 foi realizada a 8ª audiência pública, no âmbito da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, na véspera da apresentação e aprovação do substitutivo ao projeto original, o qual



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

alterou, em essência, o valor dos CEPACs e o quadro relativo aos fatores de equivalência de CEPAC.

Os documentos acostados aos autos demonstram a ocorrência dessas reuniões com municipais e as discussões ali travadas.

Bem assim, a apresentação de substitutivo ao projeto de lei após a realização de ao menos sete audiências públicas é insuscetível de significar afronta ao primado da participação comunitária.

Isso porque as oitivas prévias não impedem a plena atuação dos vereadores quanto à possibilidade de oferecimento de propostas para alteração do projeto, conforme os ditames do processo legislativo, muitas vezes podendo, inclusive, levar em consideração o conteúdo dos debates travados nas audiências públicas.

Ademais, é de se ter em mente que o tema central nas discussões das reuniões e audiências em relação ao PL 397/2018 é que **este previra, originariamente, a alteração (redução) dos CEPACs de R\$ 1.400,00 para o CEPAC-R e R\$ 1.600,00 para o CEPAC-nR, para os seguintes valores: R\$ 700,00 para o CEPAC-R e R\$ 800,00 para o CEPAC-nR**, havendo o receio, expresso por membros do Grupo de Gestão da OUC Água Branca (GGUOCAB), de diminuição da possibilidade de arrecadação de recursos, e o conseqüente prejuízo às unidades habitacionais de interesse social e aos equipamentos sociais projetados, sendo certo que os valores previstos na Lei 17.561/2021, aprovada após a apresentação do projeto substitutivo, foram de, no mínimo, **R\$ 900,00 para uso-R e R\$ 1.100,00 para uso-nR**. Ou seja, em valores superiores ao originalmente propostos, indo ao encontro dos anseios dos representantes da sociedade civil.

A propósito, em hipótese em que se discutia eventual violação ao princípio da participação popular na elaboração legislativa, este C. Órgão Especial assim já decidiu:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 189, de 08 de janeiro de 2018, que dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Campinas – Alegação de que após o encerramento das audiências públicas houve a apresentação de inúmeras emendas parlamentares que acabaram sendo aprovadas e alteraram o texto debatido com a população, violando os preceitos dos artigos 180, inciso II e 191 da Constituição Estadual – Alegação de que alguns



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

dispositivos remetem ao escopo da edição de decretos do Poder Executivo a tarefa de detalhamento das áreas de zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, que são matérias de reserva legal – PARTICIPAÇÃO POPULAR – Distinção conceitual entre a participação popular no processo legislativo por meio de audiências públicas, daqueles de plebiscito ou referendo, na forma da Lei 9.709/98 – Situação em que nos projetos de cunho urbanístico-ambiental a população deve ter conhecimento prévio das propostas para ter oportunidade de opinar segundo o interesse local em confronto com os dados técnicos levantados previamente – Participação que ao contrário do referendo ou plebiscito não tem o condão de vinculação da atividade parlamentar, que pode, ou não, acatar as sugestões colhidas – Situação, no caso em testilha, que as emendas apresentadas após o encerramento das audiências públicas tinham o objetivo de cumprir compromisso assumido nas mesmas para o aperfeiçoamento do texto, havendo, nesse ponto, convergência entre o desejo popular e os Poderes Executivo e Legislativo, segundo apontado pelos colaboradores admitidos (amicus curiae) e identificado no confronto dos textos, respeitado, dessa forma, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) – Ausência de vício de inconstitucionalidade nesse ponto – (...) – Ação julgada parcialmente procedente, com observação.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2186984-34.2018.8.26.0000; Relator(a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/08/2019; Data de Registro: 08/08/2019).

Bem assim, de se concluir que a legislação impugnada não violou o princípio do planejamento, ante o embasamento técnico que fundamentou a proposição de revisão legislativa, nem o princípio da participação comunitária em sua elaboração, tendo em vista que esta se verificara antes e durante o processo legislativo respectivo.

Ante o exposto, e pelas razões indicadas, julga-se improcedente o pedido, declarando-se a constitucionalidade da Lei nº 17.561, de 04 de junho de 2021, do Município de São Paulo, revogada a liminar concedida inicialmente.

Ademir de Carvalho Benedito

Relator