



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Registro: 2020.0000498495

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1009720-48.2019.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante GILBERTO TANOS NATALINI, é apelado PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores NOGUEIRA DIEFENTHALER (Presidente) e RUY ALBERTO LEME CAVALHEIRO.

São Paulo, 2 de julho de 2020.

TORRES DE CARVALHO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Voto nº AC-23.509/20

Apelação nº 1009720-48.2019 – 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Apte: Gilberto Tanos Natalini

Apdo: Prefeitura Municipal de São Paulo

Origem: 6ª Vara Fazenda Pública (Capital) – Proc. nº 100970-48.2019

Juiz: Cynthia Thomé

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Capital. Concorrência Internacional nº 001/SVMA/2018. Concessão de parques urbanos municipais. Acordo homologado em juízo. Elaboração de planos diretores. Plano Diretor do Parque Ibirapuera. Higidez. Audiências públicas. Participação de representantes da vencedora. Recursos hídricos. Estacionamento. Pista de 'cooper'. PACUBRA - Pavilhão das Culturas Brasileiras. – 1. Concorrência Internacional nº 001/SVMA/2018. Edital. Higidez. A controvérsia envolvendo a higidez do Edital da Concorrência Internacional nº 001/SVMA/2018 está superada. Os pedidos de anulação da licitação foram substituídos pelos termos do acordo entabulado pelas partes e homologado na audiência realizada em 8-3-2019. A sociedade empresária vencedora da licitação anuiu com o acordo e com os planos diretores editados pelo município, restando verificar apenas a higidez do procedimento de elaboração do Plano Diretor do Parque Ibirapuera e a suficiência de seu conteúdo para a finalidade a que se destina. – 2. Plano Diretor do Parque Ibirapuera. Audiências públicas. Representantes da vencedora. Participação. O Ministério Público capitaneou junto à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente as tratativas de elaboração do Plano Diretor do Parque Ibirapuera, editado de acordo com as considerações prestadas pelo órgão ministerial, Conselho Gestor do Parque, equipe técnica do autor



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

popular, CAEx e outros profissionais especializados na área. O processo participativo contou com recomendações expedidas pelo 'parquet' e cumpridas pelo município e divulgação dos encontros com antecedência mínima de quinze dias; e a população teve oportunidade para se manifestar. Não se conclui, sem elementos concretos nesse sentido, que a participação e manifestação de representantes da vencedora da licitação nas audiências públicas, oficinas e reuniões representem, por si só, fraude ou burla ao processo de elaboração do Plano Diretor. – 3. Recursos hídricos. Lagos. Manutenção. O Plano Diretor do Parque Ibirapuera estabelece diretrizes para a preservação, cuidado, limpeza e manutenção dos recursos hídricos do parque, notadamente dos lagos, a infirmar as alegações de que sobre o tema nada se dispôs. – 4. Estacionamentos. Expansão. O texto limita a exploração das áreas de estacionamento àquelas já utilizadas para essa finalidade; e a Resolução SC CONDEPHAAT nº 02/92 veda a redução da taxa de permeabilidade do solo. A preocupação do autor popular é desprovida de fundamento fático. – 5. Pista de 'cooper'. Atividade de recreação. Instalação. O Plano Diretor não se confunde com o Plano de Negócios de Referência, é caracterizado pelos atributos de generalidade e abstração, e não se exige que desça a minúcias como a singela instalação de atividade de recreação ambiental a ser desenvolvida no setor próximo à pista de 'cooper'. Entendimento corroborado pela Procuradoria de Justiça. – 6. Pavilhão Engenheiro Armando Arruda Pereira. Pavilhão das Culturas Brasileiras. Apesar da preocupação do autor popular e do Instituto de Arquitetos do Brasil, o Plano Diretor do Parque Ibirapuera estabelece que os usos futuros do Pavilhão Engenheiro Armando Arruda Pereira não poderão colocar em risco o PACUBRA - Pavilhão das Culturas Brasileiras, mantendo-se o acesso do público à integridade de seu vasto acervo cultural. O Ministério Público considera que a área a ser destinada ao PACUBRA é o único ponto pendente de solução consensual e previsão adequada no Plano Diretor; mas a questão foi tratada na reunião realizada em 8-10-2019 e o acordado, ao menos em princípio, afigura-se adequado à reinauguração e manutenção do Pavilhão. – Acordo homologado e cumprido. Extinção das ações. Recurso do autor popular desprovido.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

1. A sentença de fls. 4149/4167 deu por cumprido o acordo homologado na audiência de conciliação realizada em 8-3-2019 (fls. 2365/2366) e extinguiu, com fundamento no art. 487, III, 'b' do CPC, a ação civil pública nº 1009720-48.2019 e a ação popular nº 1009691-95.2019. Custas na forma da lei, sem condenação em honorários advocatícios.

Apela o autor popular (fls. 4234/4249); diz que em 8-1-2018 o Departamento de Parques e Áreas Verdes e a Secretaria Municipal de Desestatização publicaram Edital de Licitação de Concorrência Internacional nº 001/SVMA/2018 tendo por objeto a concessão para prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção dos Parques Ibirapuera, Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente-Brigadeiro Faria Lima, Lajeado e Jardim Felicidade; a concessionária seria remunerada pela receita gerada principalmente pelo Parque do Ibirapuera, por meio da exploração comercial de atrativos que não estariam obrigatoriamente vinculados ao atendimento das diretrizes básicas de conservação ambiental; o Ministério Público ajuizou ação civil pública em que designada frutífera audiência de conciliação; definiu-se que o novo Plano Diretor para os parques seria elaborado antes da assinatura do contrato de concessão. A audiência pública realizada para elaboração do Plano Diretor do Parque do Ibirapuera foi burlada; mais de 50% das pessoas ouvidas eram funcionários ou possuíam vínculo com a Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A, grupo vencedor da licitação e diretamente interessado nas regras que seriam estabelecidas; a mobilização de tantas pessoas para participar das audiências influenciou diretamente os dados compilados; o Plano Diretor foi modelado a partir de dados viciados e permeados pelos interesses da licitante; a participação popular foi desrespeitada, não tendo havido interesse e respeito pela genuína



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

opinião pública; houve violação ao princípio da moralidade insculpido no art. 37, 'caput' da CF; as audiências devem ser invalidadas e o processo refeito. O Plano Diretor aprovado não alcança o fim a que se destina, não contendo todas as diretrizes, limitações e explicações a respeito das formas de exploração planejadas para o parque; não há planejamento em relação ao cuidado, limpeza e manutenção dos lagos do Parque do Ibirapuera, a comprometer toda a biodiversidade local; há intenção de aumentar o número de carros e o tamanho dos estacionamentos, na contramão do planejamento de cidade sustentável; há questionável intervenção quanto à atividade de recreação ambiental a ser instalada no entorno da pista de 'cooper', sem previsão no Plano Diretor; há manifestações contrárias do Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Museus e do Instituto de Arquitetos do Brasil quanto ao compartilhamento do Pavilhão Engenheiro Armando Arruda Pereira, hoje ocupado pelo PACUBRA, que deixaria de ter 11.000 m² do edifício. Pede o provimento do recurso para anular o Edital da Concorrência Internacional nº 001/SVMA/2018, declarar a ineficácia do Plano Diretor do Parque Ibirapuera, determinar a edição de um novo Plano Diretor e a realização de nova licitação.

Recurso tempestivo e isento preparado.
Contrarrazões a fls. 4258/4283. A Procuradoria Geral de Justiça opina pelo desprovimento do recurso (fls. 4318/4321). O município juntou documentos (fls. 4323/4353).

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

2. Fatos. Em 28-2-2019 o Ministério Público ajuizou a ação civil pública nº 1009720-48.2019.8.26.0053 e o vereador Gilberto Tanos Natalini ajuizou a ação popular nº 1009691-95.2019.8.26.0053, ambas em face da Prefeitura Municipal de São Paulo e tendo como objetivo a prevenção de danos ambientais, urbanísticos e sociais inerentes à concessão, nos moldes do Edital de Licitação de Concorrência Internacional nº 001/SVMA/2018, dos parques urbanos municipais Ibirapuera, Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente-Brigadeiro Faria, Lageado e Jardim Felicidade. Os autores pediram, em suma e pelos motivos expostos, a anulação do procedimento licitatório.

Na ação civil pública a juíza realizou audiência de conciliação no dia 8-3-2019; e nessa ocasião acordou-se que (fls. 2365/2366):

O processo licitatório continuará com a abertura dos envelopes na data prevista. Conhecido o vencedor o contrato será celebrado somente após o vencedor anuir com o acordo celebrado entre a Municipalidade de São Paulo, o Ministério Público e o Vereador, Sr. Gilberto Natalini, autor da ação popular. O acordo implicará em alteração do contrato que acompanha o edital, nos limites do objeto das ações, inclusive com a elaboração de um plano diretor, e deverá ser apresentado no prazo máximo de seis meses. Caso o vencedor do certame não concorde com os termos da proposta de acordo, o segundo colocado poderá ser chamado, desde que preenchidos os requisitos legais, e na falta de anuência fica cancelado o certame, tornando necessário a elaboração de novo edital.

A Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A ofertou R\$-70.501.000,00 a título de outorga fixa, sagrou-se vencedora da licitação e anuiu com o acordo entabulado em juízo, inclusive com os Planos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Diretores dos Parques Ibirapuera, Eucaliptos, Jacintho Alberto, Jardim Felicidade, Lajeado e Tenente Brigadeiro Faria Lima apresentados nos autos (fls. 2506, 2508/3292, 3310, 3340/3500, 4144). O autor popular Gilberto Tanos Natalini, por outro lado, insurge-se, inclusive nesta via recursal, contra o procedimento de elaboração e o conteúdo do Plano Diretor do Parque Ibirapuera (fls. 3501/3703).

3. Concorrência Internacional nº 001/SVMA/2018. Edital. Higidez. A controvérsia envolvendo a higidez do Edital da Concorrência Internacional nº 001/SVMA/2018 está superada e não há razões para revolvê-la. Os pedidos de anulação da licitação, formulados nas iniciais da ação civil pública e da ação popular, ficaram prejudicados pelo acordo entabulado pelas partes e homologado pela juíza na audiência realizada em 8-3-2019 (fls. 2365/2366). Assentou-se, na ocasião, que o procedimento licitatório prosseguiria com a abertura dos envelopes na data prevista (11-3-2019); e o contrato, a ser readequado, seria celebrado somente após a anuência do vencedor e a elaboração de planos diretores para os parques. Caso o vencedor não concordasse com o acordado, o segundo colocado poderia ser convocado; e, na falta de anuência, o certame seria cancelado e novo edital elaborado.

A sociedade empresária vencedora da licitação anuiu com o acordo e com os planos diretores editados pelo município. Resta verificar apenas a higidez do procedimento de elaboração do Plano Diretor do Parque Ibirapuera, único impugnado pelo autor popular, e a suficiência de seu conteúdo para a finalidade a que se destina.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

4. Plano Diretor do Parque Ibirapuera. Higidez. O autor popular impugna o Plano Diretor do Parque Ibirapuera por considerar que o procedimento de elaboração restou viciado pela participação nas audiências públicas de pessoas vinculadas à sociedade empresária vencedora da licitação, questionando a efetividade da participação popular; e por considerar que seu conteúdo é insuficiente para o fim a que se destina, notadamente quanto à preservação do lago, à expansão do estacionamento, ao desenvolvimento de atividade de recreação no entorno da pista de 'cooper' e à destinação de área do Pavilhão Engenheiro Armando Arruda Pereira ao PACUBRA - Pavilhão das Culturas Brasileiras.

5. Plano Direito do Parque Ibirapuera. Higidez. Audiências públicas, oficinas e reuniões. Representantes da concessionária. Participação. O Ministério Público esclarece (fls. 3708/3721, 3939/3956) que capitaneou junto à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente as tratativas de elaboração do Plano Diretor do Parque Ibirapuera, editado de acordo com as considerações prestadas pelo órgão ministerial, Conselho Gestor do Parque, equipe técnica do vereador e autor popular Gilberto Tanos Natalini, CAEx e outros profissionais especializados na área; que foram realizadas (a) três oficinas e uma devolutiva (fechamento desta oficina); (b) duas audiências públicas, com a participação de aproximadamente oitenta pessoas, realizadas na sede da UMAPaz; (c) uma audiência pública na Câmara Municipal, com participação de aproximadamente quinhentas pessoas; (d) três fóruns temáticos realizados na sede da UMAPaz, com os temas 'Papel do Parque Urbano', 'Serviços Ecológicos' e 'Águas' e (e) uma pesquisa online,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

entre os dias 13-7-2019 e 25-8-2019, com os frequentadores do parque, convidados, especialistas e técnicos; e que o processo participativo contou com recomendações expedidas pelo 'parquet' e cumpridas pelo município e divulgações dos encontros com antecedência mínima de quinze dias – por meio do site da Prefeitura Municipal, das mídias sociais e de faixas e cartazes afixados em todas as entradas do parque –, tudo conforme descrito no item 4 do Caderno 1 do Plano Diretor. Como observou a juíza, a população teve oportunidade para se manifestar.

Não se entrevê vícios formais no procedimento de elaboração do Plano Diretor do Parque Ibirapuera; e sequer a participação de indivíduos com algum tipo de vínculo à sociedade empresária vencedora da licitação (em números mais expressivos, como sustenta o autor popular, ou menos expressivos, como aduz o município) permite que se conclua o contrário.

Cito quatro motivos: um, não era dado ao município impedir a participação de indivíduos que possuíssem interesses específicos, favoráveis ou contrário, à elaboração do Plano Diretor e concretização da concessão; dois, é compreensível a presença de representantes da vencedora da licitação nas audiências públicas, já que formalização da concessão exigia anuência aos termos do Plano Diretor que então se debatia; três, inexistia notícia de que tais representantes tenham embaraçado ou obstado a participação de representantes da sociedade civil, livres para comparecer, participar, reclamar, sugerir e contribuir da forma como bem entendessem; e quatro, não há demonstração de que a participação dos representantes da concessionária tenha implicado na elaboração de texto enviesado, isto é, com



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

benefício exclusivos à sociedade empresária em detrimento do meio ambiente, do patrimônio histórico e dos interesses da sociedade e dos frequentadores do parque. Não se conclui, sem elementos concretos nesse sentido, que a participação e manifestação de representantes da Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A nas audiências públicas, oficinas e reuniões representem, por si só, fraude ou burla ao processo de elaboração do Plano Diretor, como sustentado pelo autor popular.

6. Recursos hídricos. Lagos. Manutenção. O Plano Diretor admite que os recursos hídricos são um dos pontos sensíveis do Parque Ibirapuera; e dispõe sobre providências a serem adotadas, inclusive quanto aos lagos (fls. 3407/3410). O parque está localizado na bacia hidrográfica da Vila Mariana e tem como principal afluente o Córrego do Sapateiro, que, juntamente com o Córrego Boa Vista, alimenta os três lagos e deságua no Rio Pinheiros. As águas extrapolam o parque; a responsabilidade pelo tratamento é da Sabesp, que desde o final de 2000 mantém no local uma (insuficiente) Estação de Flotação e Remoção de Flutuantes (EFRF); e é ela quem realmente deve ser acionada em caso de eventuais intercorrências, como constou do texto impugnado.

Não fosse apenas isso, o Plano Diretor menciona a realização de projeto de aspectos sanitários, arquitetônicos e paisagísticos de melhoria da qualidade das águas dos corpos hídricos do Parque Ibirapuera, conforme Termo de Doação nº 009/SVMA/2017, que prevê a (a) adição de tratamento físico e gerenciamento dos fluxos de água, com a recirculação da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

água em vários pontos dos lagos para garantir a correta oxigenação; (b) instalação de jardins filtrantes, que garantiriam a retenção de partículas poluentes, o tratamento de agentes patogênicos e dos compostos ricos em carbono, nitrogênio e fósforo; e (c) recuperação das margens, readequação de determinadas porções para que comportem as vazões pluviais e proteção conforme características topográficas, estabelecendo-se áreas de transição ambiental nas zonas ripárias de acordo com o nível da água e da fauna presente. Em suma, estabeleceram-se diretrizes para a preservação, cuidado, limpeza e manutenção dos recursos hídricos do parque, a infirmar as alegações do autor popular de que sobre o tema o Plano Diretor do Parque Ibirapuera nada dispôs.

7. Estacionamentos. Expansão. O Plano Diretor do Parque Ibirapuera dispõe sobre os estacionamentos do parque (fls. 3477):

O parque possui bolsões de estacionamento localizados no Autorama (portões 3 e 4), na Bienal, no MAM, na Oca/Auditório e no Portão 7, além das vagas em vias próximas à Bienal e Oca. Existem, ainda, vagas operacionais próximas ao Museu Afro, utilizadas principalmente em eventos.

Atualmente os pavimentos dos estacionamentos são impermeáveis, os quais poderão ser substituídos por pavimentos permeáveis, pleiteando-se a compensação para a instalação de novos equipamentos e instalações de serviços dentro do parque.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

As vagas dentro das áreas dos estacionamentos existentes poderão ser remodeladas, todavia não é permitida a instalação de novas áreas de estacionamento ou a ampliação das áreas existentes.

O texto limita a exploração das áreas de estacionamento àquelas já utilizadas para essa finalidade; e a Resolução SC CONDEPHAAT nº 02/92 veda a redução da taxa de permeabilidade do solo. A preocupação do autor popular – aumento do número de carros e expansão dos estacionamentos – afigura-se desprovida de qualquer fundamento fático.

8. Pista de 'cooper'. Atividade de recreação. Instalação. O Anexo V do Edital - Plano de Negócios de Referência prevê a instalação de atividade de recreação ambiental a ser desenvolvida no setor próximo à pista de 'cooper'; e contra isso o autor popular se insurge, não para questionar o teor da atração, como deixa claro, mas por não haver previsão no Plano Diretor (fls. 4247).

No entanto, como afirmado nas contrarrazões do município (fls. 4281), e corroborado pelo Procurador de Justiça que oficia no feito (fls. 4320), o Plano Diretor não se confunde com o Plano de Negócios de Referência, é caracterizado pelos atributos de generalidade e abstração, e não se exige que desça a essa a minúcias como essa.

9. Pavilhão Engenheiro Armando Arruda Pereira. Pavilhão das Culturas Brasileiras. Área mínima. O Pavilhão Engenheiro



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Armando de Arruda Pereira integra o conjunto arquitetônico do Parque Ibirapuera e abriga, desde 2010, o PACUBRA - Pavilhão das Culturas Brasileiras, a que destinado no mínimo 4.000 m². Apesar da preocupação do autor popular e do Instituto de Arquitetos do Brasil (fls. 3571), o Plano Diretor do Parque Ibirapuera estabelece que os usos futuros do edifício não poderão colocar em risco o PACUBRA, mantendo o acesso do público à integridade do acervo constituído pelo acervo do antigo Museu do Folclore Rossini Tavares Lima, coleção etnográfica do DPH - Departamento do Patrimônio Histórico e outras peças de cultura indígena, design e arte popular, adquiridas por compra ou doação.

O Ministério Público considera que a área a ser destinada ao PACUBRA é o único ponto pendente de solução consensual e previsão adequada no Plano Diretor, propondo a ampliação da área mínima de 4.000 m² (fls. 4300/4301). A esse respeito, na reunião realizada em 8-10-2019, a concessionária se comprometeu a apresentar ao 'parquet', em conjunto com a Secretaria Municipal de Cultura, no prazo de seis meses contados da assinatura do contrato de concessão, o melhor projeto para o museu; e, caso o órgão ministerial, em conjunto com a sociedade civil e com fundamento em pareceres do CAEx, não concorde com o projeto apresentado, destinar-se-á todo o andar superior do prédio ao PACUBRA (fls. 3957/3958). O acordado, ao menos em princípio, afigura-se adequado à reinauguração e manutenção do Pavilhão.

10. Ministério Público. Atuação. A combativa, incessante e profícua atuação do Promotor de Justiça Carlos Henrique Prestes Camargo, bem como suas percucientes manifestações nos autos, às quais



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

pouco se acrescenta, a todos tranquilizam. Também se apresenta como instrumento pacificador da controvérsia a previsão de revisão quinquenal do Plano Diretor do Parque Ibirapuera em 2024 e a atualização em 2029, sempre acompanhadas pelo Conselho Gestor do Parque e Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Capital. Há fundado indício de que o acordo foi bem conduzido pelo Ministério Público e cumprido pelo município, não havendo suficientes razões de fato e de direito para revê-lo.

O voto é pelo **desprovimento do recurso do autor popular**. Faculto às partes oporem-se, em igual prazo, ao julgamento virtual de recurso futuro.

TORRES DE CARVALHO

Relator