



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2019.0000665633**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2072081-49.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são agravados PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, SP URBANISMO e CAMARA MUNICIPAL DO MUNICIPIO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento parcial ao recurso, nos termos que constarão do acórdão. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores TERESA RAMOS MARQUES (Presidente) e ANTONIO CARLOS VILLEN.

São Paulo, 19 de agosto de 2019.

**MARCELO SEMER**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Agravo de Instrumento nº 2072081-49.2019.8.26.0000**  
**Agravante: Defensoria Pública do Estado de São Paulo**  
**Agravados: Prefeitura Municipal de São Paulo, SP Urbanismo e Camara Municipal do Municipio de São Paulo**  
**Comarca: São Paulo**  
**Voto nº 13082**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação Civil Pública. Município de São Paulo. Decisão que indeferiu o pedido liminar para suspender a tramitação do Projeto de Lei nº 204/2018. Reforma parcial. Presentes os requisitos definidos pelo art. 300 do Código de Processo Civil. Inobservância da gestão democrática da cidade e da necessária efetiva participação popular no procedimento elaboração do Projeto de Intervenção Urbana Arco Jurubatuba. Inteligência do artigo 48 do Plano Diretor. Adequada a suspensão do trâmite legislativo, de forma a evitar que seja aprovado eventual projeto de lei revestido de ilegalidades. Projeto de lei que deverá ser devolvido à Prefeitura Municipal de São Paulo, para constituição dos conselhos gestores das ZEIS 1 e 3. Reforma parcial da decisão. Recurso parcialmente provido.

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra a decisão de fls. 300/303, na qual o d. magistrado indeferiu o pedido da autora de antecipação de tutela, sob o fundamento de que não estaria presente o requisito de verossimilhança (“*fumus boni iuris*”).

Em suas razões recursais (fls. 01/08), a autora, ora agravante, alega, em síntese, que o Poder Executivo deixou de observar determinações legais ao encaminhar o projeto de lei à Câmara Municipal, quais sejam, (i) prévia constituição de Conselhos Gestores das ZEIS e submissão do projeto à aprovação destes; (ii) licenciamento ambiental da intervenção urbana; e (iii) estudo técnico que justifique o aumento diferenciado do coeficiente de aproveitamento.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Aduz a agravante, ainda, ser imprescindível a realização do Estudo de Impacto Ambiental, uma vez que o projeto impacta área superior a 100 hectares e propõe aumento de densidade construtiva e habitacional para além do que foi estabelecido pelo Plano Diretor e Lei de Zoneamento. Requer, ao final que seja concedida a liminar tal como pleiteada na exordial.

O recurso é tempestivo e isento de preparo

Houve decisão liminar em agravo, de minha lavra (fls. 11/13), por meio da qual foi deferida a pretensão da agravante, para *“sustar a tramitação do projeto de lei, até análise pela Turma Julgadora, do conjunto das providências que sejam necessárias para viabilizá-lo”*.

Contraminutas das corrés às fls. 21/46 (Câmara Municipal de São Paulo), 74/97 (SP Urbanismo) e 125/172 (Prefeitura Municipal de São Paulo).

**É O RELATÓRIO.**

Sendo o recurso tempestivo e isento de preparo, recebo-o em seus regulares efeitos.

Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em face Prefeitura Municipal de São Paulo, da SP Urbanismo e da Câmara Municipal do Município de São Paulo, por meio da qual busca, a autora, a suspensão da tramitação do Projeto de Lei nº 204/2018, destinado a aprovar o Projeto de Intervenção Urbana para o perímetro do Arco Jurubatuba e criar as Áreas de Intervenção Urbana Vila Andrade, Jurubatuba e Interlagos.

Segundo consta na minuta do projeto de lei em questão, pretende-se estabelecer o regramento urbanístico para o território abrangido pelo Arco Jurubatuba, em atendimento ao art. 76, §3º, inciso III, da Lei Municipal nº 16.050/2014, que instituiu o Plano Diretor Estratégico (PDE).

A decisão de fls. 300/303 indeferiu o pedido de antecipação de tutela, sob o fundamento de que não estaria presente o requisito de verossimilhança (“*fumus boni iuris*”) nas alegações da autora. Aponta, ademais, ser necessária a oitiva das rés, e que “*nada há nos autos de concreto que se possa apontar como argumento de fato para se supor que a implantação do projeto de intervenção urbana descaracterizará a destinação da Zona Especial de Interesse Social*”.

Da referida decisão, recorreu a agravante, alegando ter ocorrido violação à gestão democrática da cidade em relação aos moradores das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) abrangidas pelo Arco Jurubatuba. Isso porque, “*não se pode prever a construção*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*de viários em áreas de ZEIS, sem a prévia discussão com os moradores para que esses possam saber da existência da intervenção e tentar minimamente influenciá-la” (fls. 03).*

Pois bem.

Considerando se tratar de recurso que discute a possibilidade de antecipação da tutela, resta necessário verificar se estão presentes os requisitos definidos pelo art. 300 do Código de Processo Civil, a saber: (i) a probabilidade do direito e (ii) o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

### **1. Da probabilidade do direito**

Com relação à probabilidade do direito, entendo estarem presentes os elementos necessários para a reforma da decisão agravada e a consequente concessão da liminar pretendida, respeitado, contudo, o entendimento em sentido contrário manifestado pelo D. juízo de primeiro grau.

Isso porque, há indícios de que a elaboração do Projeto de Intervenção Urbana Arco Jurubatuba acabou por desrespeitar a gestão democrática da cidade, no que diz respeito à participação dos moradores das ZEIS por meio dos respectivos conselhos gestores. Explica-se.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Estabelece o Plano Diretor, em seu art. 134, que o Município deverá desenvolver Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) para “*promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação*”, sendo que tais projetos deverão ser elaborados de forma participativa (§1º).

Nesse sentido, os PIUs se prestam a promover transformações estruturais em áreas específicas da cidade, tendo como objetivo “*subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística*” (art. 136).

O art. 136 do Plano Diretor traz alguns requisitos para elaboração do Projeto de Intervenção Urbana, a saber:

*Art. 136. [...]*

*§ 1º O Projeto de Intervenção Urbana deverá indicar os objetivos prioritários da intervenção, as propostas relativas a aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiros e de gestão democrática, dentre as quais:*

*I – estudo do perímetro para a realização do Projeto de Intervenção Urbana;*

*II – indicações, por meio de mapas, desenhos ou outras formas de representação visual, das intervenções propostas;*

*III – indicações, por meio de quadros, mapas, desenhos ou outras formas de representação visual, dos parâmetros de controle do uso, ocupação e parcelamento do solo propostos, quando aplicável, para*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

- o perímetro do Projeto de Intervenção Urbana;*
- IV – intervenções urbanas para melhorar as condições urbanas, ambientais, morfológicas, paisagísticas, físicas e funcionais dos espaços públicos;*
- V – atendimento das necessidades habitacionais e sociais da população de baixa renda residente na área, afetada ou não pelas intervenções mencionadas no inciso anterior, com prioridade para o atendimento das famílias moradoras de favelas e cortiços que possam ser realocadas;*
- VI – instalação de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas a serem ofertadas a partir das demandas existentes, do incremento de novas densidades habitacionais e construtivas e da transformação nos padrões de uso e ocupação do solo;*
- VII – soluções para as áreas de risco e com solos contaminados;*
- VIII – estudo sobre a viabilidade econômica das intervenções propostas na modelagem urbanística com estimativas de custo, previsão das dificuldades de execução e avaliação dos impactos positivos e negativos decorrentes das intervenções propostas sobre a economia local;*
- IX – estratégias de financiamento das intervenções previstas na modelagem urbanística, com identificação de fontes de recursos passíveis de serem utilizadas e proposta, se for o caso, de parcerias com outras esferas do setor público e com o setor privado para a implantação das intervenções previstas;*
- X – priorização do atendimento das necessidades sociais, da realização das intervenções urbanas e da realização dos investimentos previstos;*
- XI – etapas e fases de implementação da intervenção urbana;*
- XII – instrumentos para a democratização da gestão da elaboração e implementação dos projetos de intervenção urbana, com mecanismos de participação e controle social;*
- XIII – instrumentos para o monitoramento e avaliação dos impactos da intervenção urbana.*

O Decreto Municipal nº 56.901/2016, que dispõe



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, prevê o seguinte rito para elaboração de tais projetos:

- (i) Elaboração de diagnóstico da área objeto da intervenção e de programa de interesse da futura intervenção;
- (ii) Divulgação dos documentos constantes no item “i” para consulta pública;
- (iii) Encaminhamento do processo para Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, para análise da adequação da proposta à política de desenvolvimento urbano do Município e autorização para elaboração do PIU;
- (iv) Concedida a autorização, o projeto será elaborado pela SP Urbanismo, que deverá definir o perímetro e as características básicas da proposta, assegurando o caráter participativo;
- (v) Finalizado o PIU, sua versão final será encaminhada à SMDU para consulta pública;
- (vi) Finda a consulta pública, SMDU deverá elaborar e divulgar relatório com as contribuições recebidas e as razões para sua incorporação ou não ao texto, e encaminhar à chefia do Poder Executivo com sugestão de arquivamento ou elaboração de projeto de lei.

Da análise da legislação mencionada acima, é de se concluir que a elaboração do PIU não pressupõe, necessariamente, a constituição e participação dos conselhos gestores das ZEIS.

No entanto, o art. 48 do Plano Diretor estabelece que deverão ser constituídos conselhos gestores nas ZEIS 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, com o objetivo de participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas.





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Do mesmo modo, estabelece o §4º do mesmo artigo estabelece que a *“instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado”*.

Dessa forma, considerando que o PIU Arco Jurubatuba implicará em intervenções nas ZEIS que estão localizadas em seu perímetro, conforme consta da minuta do Projeto de Lei e reconhecido pela própria Prefeitura em suas contrarrazões, mostra-se necessário, neste primeiro momento, a prévia constituição e participação dos respectivos conselhos gestores.

Isso porque, pela sua própria natureza jurídica, os Projetos de Intervenção Urbana visam a transformações estruturais de áreas subutilizadas e com potencial de transformação (previamente definidas no Plano Diretor), de tal sorte que os conselhos gestores das ZEIS que serão afetadas não podem ficar à margem desse processo decisório, sob risco de não se ver corretamente tutelado o direito da população que vive nessas áreas.

Observe que a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana não se confunde com os planos de urbanização das ZEIS, para o qual a legislação estabelece expressamente a instalação e aprovação prévia do conselho gestor (art. 48, §4º). Entretanto, a partir de uma interpretação integrada do texto da lei, é possível afirmar que a intenção do legislador é justamente que os conselhos gestores participem da



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas, como é o caso do PIU Arco Jurubatuba.

A minuta do Projeto de Lei nº 204/2018 prevê uma série de intervenções concretas, o que poderá implicar na remoção, ainda que parcial, da população que ocupa determinadas ZEIS. A saber:

*Art. 35. O Programa de Intervenções do PIU-ACJ compreende:*

*I - o atendimento da política habitacional de interesse social que priorize as famílias com renda até 3 (três) salários mínimos, podendo abranger:*

[...]

*II - a execução do Plano de Melhoramentos Viários indicado no Mapa VI desta lei e descrito em seu Quadro 3;*

*III - a implantação da rede de parques, praças e áreas públicas indicadas no Mapa V desta lei e relacionadas em seu Quadro 1C;*

*IV - a requalificação de logradouros, [...];*

[...]

*VII - a implantação e melhorias da rede de equipamentos públicos, incluindo:*

*Art. 38. Ficam aprovadas as seguintes diretrizes viárias para a Via Parque Jurubatuba:*

*I - implantação de via estrutural e ponte sobre o Rio Guarapiranga, desde a Avenida Guido Caloi (CODLOG 35858-4), nas proximidades da Estação Santo Amaro da Linha 5 - Lilás do Metrô, até a Avenida Guarapiranga (CODLOG 08368-2), junto ao cruzamento com a Avenida Atlântica (CODLOG 02483-0), com extensão aproximada de 1800m (mil e oitocentos metros), largura básica de 24m (vinte e quatro metros) e (2) duas faixas de rolamento por sentido;*

[...]

*V - implantação de via coletora, desde a Rua Manuel de*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*Teffé (CODLOG 12802-3) até a rua sem denominação (CODLOG 50037-2), com extensão aproximada de 600m (seiscentos metros), largura básica de 20m (vinte metros) e (2) duas faixas de rolamento por sentido.*

Vale destacar que as zonas especiais – como o são as ZEIS – são “*porções do território com diferentes características ou com destinação específica que requerem normas próprias de uso e ocupação do solo, podendo estar situadas em qualquer macrozona do Município*” (art. 32, §1º, do PDE). E, justamente em razão dessas características peculiares, que lhe garantem tratamento jurídico diferenciado, as disposições relativas às ZEIS prevalecem sobre aquelas referentes a qualquer outra zona de uso incidente sobre o lote ou gleba, para efeito de disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 44, §1º, do PDE).

Em situação semelhante, já decidiu este E. Tribunal:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO NA POSSE. Pretensão da expropriante de reformar a decisão que suspendeu a imissão na posse do imóvel. Suspensão determinada em razão da necessidade de cumprimento dos requisitos do art. 52 do Plano Diretor da Cidade de São Paulo. Ordenamento jurídico que deve ser analisado em sua totalidade, sendo necessário o cumprimento dos requisitos tanto do Decreto 3.365/41, quanto do Plano Diretor da Cidade, normas a serem interpretadas e aplicadas de forma conjunta e harmônica. Municipalidade que tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal. Área a ser desapropriada que pertence a ZEIS-3. Porções do Município destinadas à moradia digna para pessoas de baixa*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*renda. Ausência, ainda, de urgência na imissão na posse, porque o agravante, até março de 2018, não havia apresentado, para a Prefeitura de São Paulo, o projeto de construção de hospital na área objeto da desapropriação. Decisão mantida. Recurso não provido. (AI 2068230-36.2018.8.26.0000, 13ª Câmara de Direito Público, Rel. Djalma Lofrano Filho, j. 03/10/2018)*

Ademais, este E. Tribunal também já reconheceu a obrigação de constituição dos conselhos gestores das ZEIS para fins de elaboração e implementação dos planos de urbanização. É certo que a decisão tratava do Plano Diretor revogado pelo atual, mas cuja interpretação mantém-se atual:

*APELAÇÃO - ação civil pública - Prefeitura Municipal de São Paulo - legitimidade ativa da Defensoria Pública - artigo 5o, inciso II, da Lei nº 7.347/84 alterada pela Lei nº 11.448/07 - comunidade Boa Esperança/ltambé do Mato Dentro - abertura de matrícula das áreas desafetadas e concedidas, a fim de que os termos de concessão de uso especial e de concessão de direito real de uso para fins de moradia - carência da ação, visto que a Municipalidade comprovou o pedido de regularização da área junto ao Cartório de Registro de Imóveis - necessidade de criação do Conselho Gestor, conforme dispõe o artigo 175, § 1o, do Plano Diretor Estratégico -Recursos improvidos. (AC 0248315-66.2009.8.26.0000, 5ª Câmara de Direito Público, Rel. Franco Cocuzza, j. 08/11/2010)*

Confira-se, também, decisão proferida por esta Relatoria no Agravo de Instrumento nº 2256271-84.2018.8.26.0000, j. em 20/05/2019.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

Com relação ao licenciamento ambiental, é certo que o PIU Arco Jurubatuba, caso seja convertido em lei, não será de execução imediata, devendo ser submetido a licenciamento junto às autoridades competentes (incluindo não apenas as licenças ambientais pertinentes, mas também as licenças urbanísticas).

Em outras palavras, a aprovação do PIU não pressupõe a desconsideração do licenciamento, constando na minuta do Projeto de Lei, inclusive, previsão no sentido de que cabe à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente “*realizar o licenciamento ambiental dos empreendimentos geradores de impacto ambiental e de vizinhança do PIU-ACJ*”.

Dessa forma, não há necessidade, ao menos neste momento processual, que sejam realizados estudos técnicos e ambientais acerca do projeto ora em discussão.

Por último, cumpre consignar que, neste primeiro momento, não vislumbro ilegitimidade ativa da agravante, já que a Defensoria Pública está devidamente legitimada para propositura de ação civil pública, nos termos do art. 5º, II, da Lei Federal nº 7.347/1985.

Além disso, vale destacar que o objeto da presente ação não é o controle preventivo de constitucionalidade, mas sim a verificação de possíveis ilegalidades na elaboração do projeto de lei em



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

questão, desde o seu início, em razão de possível violação ao Plano Diretor, o que acarretaria na nulidade das etapas subsequentes.

Nesse sentido, vide manifestação do Ministério Público nos autos principais (fls. 289/298):

*“Pois bem, se é correto dizer que o próprio Poder Legislativo Municipal pode, e deve, exercer tal controle de legalidade, também o é afirmar que essa possibilidade (ou esse dever por parte da Câmara Municipal) não afasta, de modo algum, a possibilidade do Poder Judiciário, no exercício de sua missão constitucional, também exercê-lo. O que se vedaria ao Poder Judiciário seria eventual interferência na análise do mérito, ou seja, do próprio conteúdo de projetos de lei. Tal análise cabe, evidentemente, ao Poder Legislativo, pois para isso foram eleitos seus componentes. Nulidades procedimentais, no entanto, tenham elas ocorrido no âmbito do Poder Executivo, no que diz respeito à elaboração do projeto encaminhado, ou mesmo no âmbito do próprio Poder Legislativo, podem perfeitamente ser reconhecidas pelo Juiz de Direito, aplicando-se a lei ao caso concreto.”*

## 2. Do perigo de dano

Entendo estar presente, também, o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, já que o Projeto de Lei nº 204/2018 poderá vir a ser aprovado antes do encerramento da ação civil pública, acarretando na perda do objeto.

Por outro lado, a suspensão da tramitação do Projeto de Lei não acarretará prejuízos às corréus, já que seu andamento poderá



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

ser retomado caso a ação venha a ser julgada improcedente, inclusive revestido de maior legitimidade.

Enfim, considerando o impacto concreto que as disposições do PIU Arco Jurubatuba impõem às áreas de ZEIS, sobretudo pelas disposições viárias discriminadas, que, ao que se indica a esta altura, ao menos parcialmente as desnaturam, importando em futuras remoções, na hipótese a prévia instituição dos Conselhos Gestores se faz necessária. Até para efeitos da segurança jurídica das obras e empreendimentos que se seguirem, a regularização das providências previamente se mostra prudente, inclusive para evitar posteriores interdições e dispêndio de custos desnecessários.

Dessa forma, pelos motivos expostos acima, reformo, em parte, a decisão agravada, para suspender a tramitação do Projeto de Lei nº 204/2018 até decisão final nos autos principais, determinando a devolução da minuta do projeto de lei às corréus Prefeitura de São Paulo e SP Urbanismo, para que sejam constituídos os conselhos gestores das ZEIS 1 e 3, que deverão participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas respectivas áreas, nos termos do art. 48 do PDE.

Ante o exposto, pelo meu voto, dou provimento parcial ao agravo.

**MARCELO SEMER**  
**RELATOR**