



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

10ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 8º andar - sala 807, Centro - CEP 01501-020,

Fone: 32422333 R2031, São Paulo-SP - E-mail: 10fazpub@tj.sp.gov.br

DECISÃO

Processo nº: **053.09.022372-4 - Medida Cautelar (em Geral)**
Requerente: **Movimento Defesa São Paulo e outro**
Requerido: **Mesa Diretora da Camara Municipal de São Paulo-Comissão de Constituição e Justiça e Policia Urbana, Metrop.e Meio Amb. e outro**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Valentino Aparecido de Andrade**

Vistos.

1. Mantenho em seu integral conteúdo a medida liminar concedida nesta ação cautelar promovida pelas entidades sem fins lucrativos, MOVIMENTO DEFENDA SÃO PAULO e PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS. Medida liminar concedida as folhas 94/102 destes autos.

Malgrado isso, convém conhecer do que argumentam a ré, MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO (as folhas 114/121), e o senhor Vereador Presidente da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo, a quem foi atribuída a atividade de organizar e realizar as audiências públicas que envolvem a revisão do Plano Diretor Estratégico (as folhas 123/125), de modo que, mantida integralmente a medida liminar em seu conteúdo, fique explicitado que:

- a) a revisão do Plano Diretor Estratégico deve estar cabalmente concluída, sem o que não se pode tratar da revogação de normas complementares ao Plano Diretor, como complementares são todas as normas que compõem a Lei Municipal 13.885/2003, inclusive as de seus artigos 1º. a 47;
- b) o objeto e objetivo da revisão do Plano Diretor Estratégico, tal como determina o artigo 293 da Lei 13.430/2002 (?Plano Diretor Estratégico?), são aqueles expressamente fixados em seus limites por esse artigo. Quais sejam: a adequação das ações estratégicas no Plano Diretor de 2002 e acréscimo de áreas passíveis de aplicação, diante dos novéis instrumentos de urbanismo previstos na Lei Federal 10.257/2001 (?Estatuto da Cidade?);
- c) as audiências públicas que ora se realizam com o objetivo de por elas se implementar a participação popular na discussão de temas que envolvem a revisão do Plano Diretor Estratégico, essas audiências públicas, com efeito, não podem versar sobre as revogação das normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, senão que, por óbvio, somente podem versar sobre as matérias que formam o conteúdo temático submetido ao procedimento legislativo de revisão do Plano Diretor, respeitados os limites materiais expressamente estabelecidos pelo artigo 293 da Lei 13/430/2002.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
10ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 8º andar - sala 807, Centro - CEP 01501-020,
Fone: 32422333 R2031, São Paulo-SP - E-mail: 10fazpub@tj.sp.gov.br

2. Quanto ao que argumenta a MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO, pois.

Surpreendentemente, afirma o referido ente público que embora as normas que compõem a Lei Municipal de número 13.885/2004 tenham sido editadas com o fim de apenas complementarem o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, consubstanciado na Lei 13.430/2002, algumas dessas normas, mais precisamente, as dos artigos 1º. a 47 da Lei 13.885, são em verdade também normas do Plano Diretor, ?em nada se referindo aos Planos Regionais ou às determinações de uso e ocupação do solo? (cf. folha 116), o que conduziria, na visão da MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO, a entender-se que não só há dois Planos Diretor em vigência, mas também e principalmente que as normas do artigo 1º. a 47 da Lei 13.885 devem prevalecer, porquanto teriam essas normas revogado as firmadas no ?anterior? Plano Diretor (Lei 13.430/2002). Segundo sustenta a ré, as normas ?complementares? da Lei 13.885 formam ?uma unidade declarada? com as normas do Plano Diretor Estratégico (Lei 13.430/2002), o que permitiria que essas normas – as ?complementares? – também fossem objeto de discussão no âmbito da revisão do Plano Diretor, que ora se leva a cabo em cumprimento do que previu o artigo 293 da Lei 13.430/2002 (cf. folha 301 dos autos principais).

A surpresa que caracteriza a manifestação da MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO nesses termos decorre de dois aspectos. O primeiro pela novidade que a cerca, pois que não se tem notícia de que em alguma ocasião a MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO tenha, oficialmente (por meio da edição de outra Lei, com o objetivo de emprestar uma interpretação autêntica nesse sentido), admitido a existência e, mais, a vigência simultânea de dois Planos Diretor. Igualmente não se tem conhecimento de que a MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO tenha, até a presente data, buscado do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, como era de rigor e necessário à certeza e à segurança jurídicas, a emissão de provimento jurisdicional que declarasse tal inusitada situação jurídica, que aliás teria surgido em 2004 (há bastante, portanto).

Inusitada situação sob o enfoque jurídico-legal porque o Plano Diretor, por sua natureza jurídica e finalidade de fixar as normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município sob diversos aspectos (conforme estabelece o artigo 182, parágrafo 1º., da Constituição da República de 1988), deve ser uno e único, consubstanciado em um só Diploma, de resto conforme determina a Lei Orgânica do Município de São Paulo (artigo 150). Com efeito, como lei suprema geral do município, nela se fixando os objetivos nucleares e as prioridades na realização do governo local, o Plano Diretor deve ser uno e integral, não se podendo admitir, sob o sério e concreto risco de insegurança e incerteza jurídicas, que ao mesmo tempo estejam em vigor dois Planos Diretor, e nomeadamente que suas normas (as desses dois Planos Diretor) conflitem entre si.

O Plano Diretor Estratégico deve por isso e por obediência à Lei ser uno e integral, nele, e apenas nele se consubstanciando as diretrizes gerais, as partir das quais as normas complementares devem ser editadas.

É certo que o Plano Diretor pode ser e deve mesmo ser revisto ao longo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
10ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 8º andar - sala 807, Centro - CEP 01501-020,
Fone: 32422333 R2031, São Paulo-SP - E-mail: 10fazpub@tj.sp.gov.br

do tempo, de modo que suas diretrizes sejam adaptadas em face de novas exigências da comunidade. Isso, contudo, não autoriza a admitir-se que o município possa editar e colocar em vigência dois planos diretor, com normas que entre si sejam colidentes.

A revisão do Plano Diretor deve ser feita sempre que necessário e sempre conforme dispuser a Lei, respeitando-se, contudo, a sua unidade de forma e conteúdo temático, conforme tiver sido a vontade do Legislador. Uma revisão mais geral se assim for a vontade do Legislador, ou mais pontual e circunscrita a determinados temas, se assim também tiver sido a vontade do Legislador. Mas sempre se observando a unidade (de forma e conteúdo) que deve caracterizar o Plano Diretor, como destaca HELY LOPES MEIRELLES em sua obra "Direito Municipal Brasileiro":

"O Plano Diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realiza a sua adequação às necessidade da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura. O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz a ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social. (...).

"Enquanto o Plano Diretor é sempre uno e integral, os planos de urbanização ou de reurbanização geralmente são múltiplos e setoriais, pois visam obras isoladas, ampliação de bairros (plano de expansão), formação de novos núcleos urbanos (urbanização por loteamentos), renovação de áreas envelhecidas e tornadas impróprias para sua função (reurbanização) e quaisquer outros empreendimentos. Esses procedimentos urbanísticos não se confundem com o Plano Diretor, pois embora sigam as suas diretrizes, passam a constituir atos autônomos e concretos de administração e, ainda que aprovados por lei, quando devam ser por decreto, tornam-se passíveis de impugnação judicial se incidentes sobre a propriedade particular e lesivos de direito individual mesmo antes das medidas expropriatórias para ocupação do imóvel atingido". (Direito Municipal Brasileiro, p. 612-613, RT, 1977).

Daí enfatizar o conhecido publicista a necessidade de conferir-se às normas legais que compõem o Plano Diretor uma supremacia sobre as demais para dar-lhes preeminência e maior estabilidade às regras e diretrizes de planejamento, não se podendo admitir, portanto, que haja mais do que um Plano diretor em vigor, ou que normas legais que foram editadas para complementá-lo (como devem ser as normas dos planos setoriais de urbanização e de uso e ocupação do solo urbano) possam alterá-lo, contrariando-o.

Examinando-se a Lei 13.885/2004 verifica-se que, seja por sua ementa, seja por diversas normas que a compõem (inclusive as que estão entre os artigos 1º. e 47), sua finalidade surge claramente definida como a de apenas estabelecer "normas complementares à Lei nº 13.430, de 13.09.2002 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE) para instituição dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (PRE) nos termos do disposto no inciso III do artigo 270 e do artigo 294 do PDE, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo do Município de São Paulo, atendendo ao disposto nos artigos 182 a 191 e 295 do PDE".

Não se pode colocar em dúvida, portanto, que as normas da Lei



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
10ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 8º andar - sala 807, Centro - CEP 01501-020,
Fone: 32422333 R2031, São Paulo-SP - E-mail: 10fazpub@tj.sp.gov.br

13.885/2004 são, todas, complementares ao Plano Diretor Estratégico, editadas que foram para tornar executáveis e concretas as diretrizes gerais fixadas na Lei 13.430/2002. E se são complementares, como efetivamente são, não podem essas mesmas normas ser objeto de análise no procedimento de revisão do Plano Diretor que ora se leva a cabo. Isso por dois motivos: o primeiro, o de que o objeto temático que deve envolver a revisão do Plano Diretor está expressamente delimitado no artigo 293 da Lei 13.430/2002, e seria sobreexceder a esse limite temático tratar dos temas acerca dos quais versam as normas complementares dos artigos 1º a 47 da Lei 13.885/2004. Irrelevante sob esse aspecto, por consequência, dizer-se que essas normas complementares são também normas gerais do Plano Diretor, porque de qualquer forma os limites materiais estabelecidos pelo artigo 293 da Lei 13.430/2002 não permitiriam delas se tratasse na revisão do Plano Diretor.

Além disso (e aqui está o segundo motivo), não há sequer sentido lógico em tratar de normas complementares antes de a Lei geral ter sido editada, conforme enfatizado na medida liminar concedida nestes autos.

De acordo com o artigo 293 da Lei 13.430/2002, a finalidade de revisão do Plano Diretor Estratégico deve alcançar, tão-só, a adequação das ações estratégicas nele previstas em face dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). Esse é, portanto, o limite temático estabelecido pela vontade do Legislador. A propósito, é necessário registrar que ao tempo em que editado o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, em 2002, com a entrada em vigor da Lei 13.430/2002, estava em vigência há pouco tempo o "Estatuto da Cidade", uma Lei nacional à qual todos os municípios deveriam como devem se curvar, na medida em que fixam normas gerais de Direito Urbanístico (cf. ADILSON ABREU DALLARI, in "Aspectos Jurídicos do Plano Diretor", Revista de Direito Imobiliário, v. 51). Daí ter previsto o Legislador do Município de São Paulo, com acerto e sabedoria, a necessidade de que, com o tempo, o Plano Diretor Estratégico, ou seja, a Lei 13.430/2002, viesse a ser revista, para que fosse adaptada, como de rigor, ao que tivesse sido disposto, em caráter obrigatório, no "Estatuto da Cidade". Assim se pode compreender o motivo de o artigo 293 da Lei 13.430/2002 ter limitado o objetivo da revisão para que abarque apenas a análise das ações estratégicas adotadas em 2002 em face dos novéis instrumentos criados a partir do Estatuto da Cidade. Essa revisão, portanto, tem um limite expressamente estabelecido pelo Legislador, não podendo por isso ser geral como pretende a MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO, alcançando outros temas que não os expressamente delimitados pelo artigo 293 da Lei 13.430/2002.

3. As audiências públicas que envolvem a discussão dos temas do Plano Diretor são necessárias e fundamentais à participação popular. Com efeito, "(...) a **Administração não pode e nem deve administrar sozinha: o povo deve participar na decisão administrativa. Aparecem assim as comissões mistas nos distintos âmbitos da Administração, as comissões administrativas paritárias, a reafirmação das garantias clássicas do devido processo administrativo (audiência, discussão, prova etc.), a multiplicação das técnicas consultivas, tanto aos setores interessados como ao público em geral e a gestão tripartida dos diversos serviços públicos (...)**". (AGUSTIN GORDILLO, in "Princípios Gerais de Direito Público", p. 40, RT, 1977). Donde se conclui pela importância e necessidade de se realizarem as audiências públicas, em um maior número possível, para que a comunidade seja ouvida acerca da revisão do Plano Diretor. Mas por óbvio elas, essas audiências públicas, somente podem versar sobre os temas que estão dentro dos limites temáticos estabelecidos pelo artigo 293 da Lei 13.430/2002, não podendo versar, por consequência,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
10ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 8º andar - sala 807, Centro - CEP 01501-020,
Fone: 32422333 R2031, São Paulo-SP - E-mail: 10fazpub@tj.sp.gov.br

sobre a revogação das normas complementares da Lei 13.885/2004 (inclusive as dos artigos 1º a 47, também normas complementares) – o que conduziu a se ter determinado a necessidade de renovação daquelas audiências públicas já ocorridas, para que haja a adequação de seu objeto aos limites temáticos fixados pelo artigo 293 da Lei 13.430/2002.

É o que fica explicitado, mantida assim, em seu integral conteúdo, a medida liminar concedida nesta ação cautelar.

Int. O MINISTÉRIO PÚBLICO, pessoalmente.

São Paulo, 13 de julho de 2009.