



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA JUÍZA DE DIREITO DA VARA DA  
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE JACAREÍ/ SP**

“Pensar que o administrador eletivo cuidará sempre do bem-estar da comunidade é servir a uma ilusão sem calço na realidade” (Regis Fernandes de Oliveira<sup>i</sup>)

**A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO e o  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por seus órgãos que esta subscrevem, vem a presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 1º, inc. I e VI, c/c art. 5º, ambos da Lei nº 7.347/85, art. 5º, inc. VI, alínea ‘g’, da Lei Complementar Estadual nº 988/06, propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA, com pedido de liminar**, em face do **MUNICÍPIO DE JACAREÍ**, pessoa jurídica de direito público interno, representada pelo Prefeito Municipal, com sede na Rua Praça dos Três Poderes, 73, centro, 2o. andar, CEP 12327-903, Centro, nesta cidade, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

## **DOS FATOS**

No início de outubro de 2018 a Defensoria Pública do Estado tomou conhecimento que a Prefeitura de Jacareí havia lançado em seu sítio eletrônico o calendário de audiências públicas para o processo de revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade.



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Foram convocadas, no total, 8 (oito) audiências, a se realizarem nos dias 09, 16, 18, 20, 23, 25, 27 e 30 outubro do presente ano, todas com início às 19h00 (dezenove horas) e duração de 150 (cento e cinquenta) minutos:

**1. DATAS, LOCAIS E HORÁRIOS:**

DATA	REGIÃO	ESCOLA	ENDEREÇO	HORÁRIO
09/10/2018	OESTE	EMEF Profª Maria Regina Cachuté	Avenida Nilo David, 65, Parque Imperial	19h-21h30
16/10/2018	LESTE	EMEI Profª Antonio Lellis Vieira	Avenida Dr. João Vitor Lamana, 22, Parque Califórnia	19h-21h30
18/10/2018	SUL	EDUCAMAIS Jardim Paraíso	Avenida Lourenço Nogueira, 211, Jardim Paraíso	19h-21h30
20/10/2018	RURAL SUL	EMEIF Profª Jorge Vieira da Silva	Estrada do Varadouro, 87, Varadouro	9h-11h30
23/10/2018	RURAL NORTE	EMEIF Profª Tarcisio Francisco Barbosa	Rua dos Professores, 120, Primeiro de Maio	19h-21h30
25/10/2018	CENTRAL	EMEF Barão de Jacarei	Praça Independência, 369, São João	19h-21h30
27/10/2018	NORTE	EMEF Profª Beatriz Junqueira da Silva Santos	Avenida Alcides Arnaldo Taino, 1240, Parque Meia Lua	9h-11h30
30/10/2018	CENTRAL	Câmara de Vereadores	Praça dos Três Poderes, 74, Centro	19h-21h30

Verifica-se, pelo cronograma, que as audiências públicas ocorreram em um curto e rápido período de 21 (vinte e um) dias, **que coincidem com o hiato entre o primeiro e o segundo turnos das eleições presidenciais, momento em que a sociedade se encontrava mobilizada para uma das mais complexas, polarizadas e disputadas eleições.**

A maioria das audiências ocorreu em dias úteis, iniciando-se às 19 horas, horário que impossibilita a participação de trabalhadores e trabalhadoras que enfrentam percursos maiores no trajeto trabalho-casa.

O Edital de chamamento das audiências **não previu nenhuma regulamentação para o ato, seja para o tempo de fala da sociedade civil, do poder**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

público, forma de acolhimento de propostas, réplica, entre outros, –como normalmente se tem em qualquer processo de audiência pública.

As audiências públicas foram divulgadas no Boletim Oficial do Município e em jornais locais, entre eles, o jornal “OVale”, o maior da região, **no dia 10 de outubro (um dia após o início das audiências)**; sem nenhuma faixa na cidade, em que pese ser de costume a fixação deste tipo de informativo para eventos de menos expressividade.

Em seu sítio eletrônico, o Município disponibilizou **tão somente o edital de chamamento do processo de revisão e uma “cartilha” sobre o tema.**

A Defensoria Pública foi procurada por diversas entidades que manifestaram descontentamento com o formato das audiências, o momento de sua realização (entre o primeiro e segundo turno eleitoral), e, em especial, **a ausência de material obrigatório para a consulta e controle social, como mapas, estudos e diagnóstico sobre a implementação do Plano em vigor.**

A fim de averiguar o processo de revisão, a Defensoria Pública em 02 de outubro de 2018 instaurou procedimento administrativo, expedindo-se ofício à Prefeitura de Jacareí para solicitar **1** cópia de todos os estudos e diagnósticos obtidos na chamada primeira e segunda fase do processo de revisão do Plano Diretor, assim como de todos os documentos elaborados por meio das anunciadas oficinas técnicas e das comissões formadas pela Administração Direta e Indireta deste Município, em especial que o integre ao plano de mobilidade em construção



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

(art. 41, §2º, da Lei 10257/2001); **2)** cópia de todas as “recomendações” que serão colocadas em discussão nas futuras audiências públicas *e que foram tiradas nas primeiras fase do procedimento pelo empresariado local com o fim de apurar o diagnóstico*, “com sua situação atual, necessidades e prioridades.”; **3)** esclarecimento sobre a participação popular na formulação, execução e acompanhamento do processo de revisão, com a indicação de eventual formação de comissão de trabalho; **4)** esclarecimento sobre os motivos da não publicidade e transparência prévia às audiências públicas dos estudos e diagnósticos elaborados pelo poder público a embasar e auxiliar a efetiva participação popular.

**Ressalta-se que até aquele momento a “cartilha” havia sido o único documento publicizado pelo poder público**

Com o intuito de evitar a judicialização e garantir a abertura do diálogo Institucional para a construção de uma agenda mais ampla e participativa, a Defensoria Pública RECOMENDOU o cancelamento do calendário das audiências públicas, em especial por terem sido agendadas em pleno segundo turno eleitoral, momento em que as entidades, movimentos e mesmo sociedade civil em geral encontram-se mobilizadas para o pleito presidencial.

Em resposta ao Ofício da Defensoria Pública, a Procuradoria-Geral do Município de Jacareí (Ofício 030/2018, de 08.10.2018), informou que o processo de elaboração e construção da revisão do Plano Diretor se deu através de oficinas técnicas, bem como por grupos de trabalho com a devida publicidade, juntando atas das reuniões que contaram com a participação de diversos órgãos públicos, municipal e estadual, OAB –Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, conforme a documentação fornecida.



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Foi fornecido, ainda, o edital de publicação das audiências públicas, cartilhas e documentos que, em tese, comprovariam o amplo trabalho desempenhado pelo Poder Público em conjunto com a sociedade -sendo que não adentrou no pedido de cancelamento do calendário do que chamou de audiências públicas.

Do material apresentado, verifica-se que o processo de revisão do PDE tem se dado desde meados de 2017, **sem, contudo, qualquer publicidade de seu procedimento, documentos e estudos relativos ao presente e futuro planejamento, e, em especial, sem a devida participação de parcela significativa e importante da sociedade civil**, demonstrando fragmentação da gestão democrática e apropriação indevida dos rumos da Cidade por setores econômicos locais.

Vale mencionar que, percebendo a ausência mínima de informações e estudos para subsidiar a participação popular, **o Município, dias antes do início das audiências “populares”, alterou seu sítio eletrônico para incluir um “quadro comparativo” com as “propostas” de alteração, mapas do Plano Diretor anterior e fotos das audiências públicas realizadas.**

O Ministério Público também ciente de tais práticas nada democráticas, visando instruir o procedimento já instaurado pela Defensoria Pública, também enviou ofício à Prefeitura de Jacareí solicitando a resposta a diversos quesitos de ordem técnica que subsidiariam as alterações pretendidas para o Plano Diretor. As respostas ofertadas, como já se esperava, não atenderam ao minimamente razoável, conforme será explicitado em item mais adiante.



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

No dia 30/10/18, ao participarem de audiência pública na Câmara Municipal, convocada pela Frente Parlamentar em Defesa de Políticas Públicas de Habitação para tratar de projetos de leis que gravitam entorno do Plano Diretor Estratégico, a Defensoria Pública e o Ministério Público teceram comentários sobre a necessidade de discutir primeiramente o processo de revisão do PDE e, em especial, se garantir uma maior participação popular na sua tramitação, sendo então convocada reunião com estas Instituições e a Prefeitura de Jacareí, agendada para o dia 06/11/2018.

No entanto, no dia agendado, **a Prefeitura não compareceu**, se limitando a encaminhar resposta por escrito onde afirmou que “o processo de revisão ocorre há mais de um ano e vem contando com a participação de representantes do Poder Público e da sociedade civil”.

Ocorre que, conforme se demonstrará abaixo, o processo de revisão do plano diretor estabelecido não respeita os ditames legais e constitucionais acerca do tema, em especial no que refere ao efetivo trabalho de planejamento da Cidade e participação popular.

## **REVISÃO DO PLANO DIRETOR. EXIGÊNCIA DE PROCESSO DEMOCRÁTICO. APONTAMENTOS PRELIMINARES.**

### **1 - O Direito à cidade no seu viés democrático-participativo**



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

A democracia se apresenta como um dos pilares de nossa ordem constitucional, colorindo o Estado de Direito de múltiplas formas, como bem resta sintetizado no magistério de **José Afonso da Silva**ii:

*“a democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3.º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1.º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especificamente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício” (grifos nosso)*

Como se sabe, a **gestão democrática** da cidade, corolário ao Princípio Constitucional da Informação e da Publicidade, pode ser definida como a forma de **planejar**, produzir, operar e governar as cidades, **garantindo o acesso à informação, participação e controle social sobre os processos decisórios**, devendo considerar ainda a contribuição que a população e suas organizações podem oferecer na realização das funções sociais e na concretização do Direito à Cidade.

No que tange à **política urbana**, a Constituição da República, na cabeça do artigo 182, preceitua que 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 – como em seu art. 21, no seu inciso XX, atribui à União a competência legislativa para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Essas diretrizes da política urbana, referidas no texto constitucional, **foram previstas na Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, doravante chamado de Estatuto da Cidade** – que justamente regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição da República e estabelece diretrizes gerais da política urbana, além de prever alguns de seus instrumentos.

Nos termos do inciso II, do artigo 2.º, do Estatuto da Cidade, é prevista como **diretriz da política urbana o direito à cidade**, este entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

De forma mais densa, na **Carta Mundial do Direito à Cidade** o direito à cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social - nesse sentido, à luz da lição de **Nelson Saule Junior**, “reforça o valor de todas as pessoas terem o direito de encontrar nas cidades as condições necessárias para a sua realização nos planos político, econômico, cultural, social e ecológico, e o dever de solidariedade em relação às outras pessoas que conformam a população urbana”iii.



As funções sociais da cidade são evidentes a qualquer cidadão que procura uma cidade segura, com serviços básicos acessíveis, ***onde sua voz seja considerada*** para organização do espaço, onde haja locais de lazer, moradia digna a preços acessíveis, opções de trabalho, transporte e mobilidade.

Portanto, não se olvida a perspectiva do **direito à cidade como um direito de fruição**, isto é, de uso da infraestrutura da cidade, dos equipamentos e dos serviços públicos nela distribuídos, para a efetivação de outros direitos fundamentais e humanos, tais como a saúde, a educação, o lazer, a assistência social, dentre outros, que têm na moradia o ponto de referência de acesso – nessa concepção, sintetiza, espacialmente, a interdependência e a inter-relação dos direitos fundamentais (e humanos), que devem ser efetivados mediante políticas públicas coordenadas entre si, que se corporificam no espaço urbano e devem estar à disposição da população, principalmente dos grupos mais vulneráveis.

É certo que para concretização do dever de promover a sustentabilidade urbana e as funções sociais da cidade, o Poder Público tem que se valer dos instrumentos de planejamento, na medida em que este concretiza o princípio da moralidade e da eficiência na administração pública (art. 37, “caput” da CF/88), voltados para a realização dos objetivos fundamentais da República, que dizem, em especial, com o compromisso com o desenvolvimento, a erradicação da pobreza e a promoção do bem-estar de todos (art. 3º, incs. II, III e IV da CF/88), lembrando-se sempre que a atividade do planejamento de políticas públicas, como modalidade específica de intervenção do Estado no domínio econômico, é obrigatória (art. 174 da CF/88).



Para **Adilson Abreu Dallari**<sup>1</sup>,

*“**O planejamento**, antes de conquistar status de regra jurídica, ganhou a adesão de teóricos da Ciência da Administração e da Economia. Em especial no campo urbanístico, **a ação de planejar foi considerada indispensável ao crescimento racional e ordenado das cidades**. Repetia-se, como regra inquestionável, a necessidade de planejamento urbano. Tal regra, todavia, no início tinha caráter exclusivamente metajurídico. Tratava-se de uma proposição da Ciência da Administração, do Urbanismo. Não era dotada de juridicidade – vale dizer, seu descumprimento não demandava a aplicação de sanções jurídicas. A adoção do planejamento urbano, concretizado geralmente num plano diretor (às vezes aprovado por lei, outras vezes por mera decisão administrativa), dependia exclusivamente de uma avaliação de natureza política-administrativa. Assim, **diversos Municípios editaram plano diretor sem que houvesse, contudo, obrigatoriedade de fazê-lo, ou mesmo, a fixação de qualquer padrão que estabelecesse um conteúdo mínimo a ser atendido pela planificação**. A existência de um plano diretor era exigência que se punha no campo da ciência da Administração Urbana, que somente adquiria contornos jurídicos se e quando fosse encampada na regulamentação (legal ou infralegal) de um dado Município. (...) **essa fase começou a mudar com a Constituição Federal de 1988. Na atual Carta Magna, a técnica do planejamento urbano foi consagrada normativamente**, sendo eleito o caminho de implementação da política de desenvolvimento urbano (art.*

<sup>1</sup> DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio. (Org.) Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 319.



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*182, caput). O plano diretor foi qualificado como principal instrumento de implementação de uma política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, § 1º)”.*

E é exatamente na **falta de planejamento urbano** que encontramos as principais causas dos problemas urbanos enfrentados pelas administrações públicas municipais.

Estabelecido o dever legal de planejamento, o **direito à cidade**, sob outro prisma, também se apresenta como **direito de participação e de influência na formação e na transformação da própria cidade**, cuja política urbana deve ser gerida democraticamente. O direito à cidade, nesta perspectiva, é o **direito de reivindicar a cidade, que equivale, consoante DAVID HARVEY, “a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas**, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental”<sup>iv</sup>.

É um direito coletivo por depender do exercício de um poder difuso sobre o processo de urbanização. Daí a **relevância da noção de participação popular, da ocupação dos espaços e dos canais participativos para a inscrição, nos projetos, programas e nas políticas urbanas os interesses/direitos/expectativas da população cidadina**.

Participação, vale consignar, nos termos da **Carta Mundial pelo Direito à Participação Cidadã na Gestão Local**, consiste em compartilhar o poder, participar nas decisões dos assuntos de interesse público ou, ainda, é um **processo político educativo** que articula demandas e agendas através de ações coletivas, e para isso requer objetivos comuns e estratégias conjuntas.



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Segundo Maria Paula Dallari Bucci<sup>2</sup>, “*a gestão democrática das cidades implica a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas*”.

Nesse aspecto, o direito à cidade coliga-se com a diretriz geral da política urbana no tocante à gestão democrática da cidade, **por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano** (Estatuto da Cidade, art. 2.º, II).

E para o atendimento à gestão democrática da cidade, o Estatuto da Cidade (art. 43) **prevê como instrumentos participativos** os **órgãos colegiados** de política urbana, nos níveis nacional estadual e municipal; **os debates, audiências e consultas públicas**; as **conferências** sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; além da **iniciativa popular** de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (no art. 44 ainda estão previstos instrumentos para a gestão orçamentária participativa).

Ou seja, a democracia e a participação, além de ser vieses do direito à cidade, transformam-no em um **direito coletivo de reivindicação da cidade**, para a afirmação de direitos dos diversos grupos urbanos, dentre os quais os mais vulneráveis.

**Para a realização plena do direito a cidade, nessa toada, deve-se adotar cautelas para que não seja este direito sequestrado pelos grupos hegemônicos, plenamente representados e participantes nas arenas de consulta, discussão e deliberação**, como ocorreu no presente caso.

---

<sup>2</sup> Op.Cit. p. 336



## *2. O plano diretor e sua legitimação participativa*

A **Constituição da República**, no §1.º do art. 182 (e também o art. 40, caput, do Estatuto da Cidade), estabelece o **plano diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, como o **instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana**.

O **Estatuto da Cidade** prevê o **plano diretor como um instrumento de planejamento municipal** (art. 4.º, III, a), devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (complementa o art. 39, § 1.º).

Ainda nos termos da Constituição da República, a propriedade urbana apenas cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (art. 182, § 2.º), assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais da política urbana (complementa o art. 39 do Estatuto da Cidade). Logo, segundo a glosa de Celso Antonio Pacheco Fiorillo, “o regime da propriedade urbana passa a ter identidade jurídica com os preceitos estabelecidos em lei pelo denominado plano diretor”<sup>v</sup>

**O plano diretor**, neste quadro legislativo-constitucional, em síntese, apresente esta **dupla faceta**: (1) **instrumento de planejamento municipal** relativa à política de desenvolvimento e de expansão urbana; (2) **instrumento de definição das exigências fundamentais de ordenação da cidade que permitirão a avaliação do (des)cumprimento da função social da propriedade urbana**.



Dentro da primeira faceta do plano diretor, qual seja, **um instrumento de planejamento municipal**, Victor Carvalho Pinto<sup>vi</sup> descreve:

“Planejamento é o processo decisório complexo, que envolve uma série de etapas preparatórias, como coleta de dados, diagnóstico, elaboração de possíveis ações e comparação entre alternativas, anteriores à decisão final. Além disso, envolve ainda o monitoramento da execução e dos resultados, com vistas à permanente reavaliação das decisões tomadas.

O Estatuto da Cidade confirma tal entendimento, **ao garantir o acesso aos ‘documentos e informações’, que deverão ser produzidos não apenas no momento de sua elaboração, mas igualmente na ‘fiscalização de sua implementação’** (art. 40, § 4.º), configurando um verdadeiro ‘sistema de acompanhamento e controle’ (art. 42, III).

A elaboração do plano diretor obedece, portanto, a um procedimento vinculante, que traduz juridicamente a atividade de planejamento. A aprovação final pelo Legislativo representa o momento final deste processo, mas depende completamente das etapas anteriores. O procedimento de elaboração do plano vai delimitando progressivamente o universo de deliberação, até que se chegue à aprovação do plano. E nem poderia ser diferente, uma vez que este é o método do planejamento. **O plano não pode sair do nada, sem qualquer preparação. Muito menos pode o plano contrariar os dados fáticos e os estudos técnicos elaborados para fundamentá-lo”**

**Pelo teor da lição acima transcrita, a elaboração do plano diretor consiste em um processo, em um procedimento movido pelo contraditório, consistente este na potencialidade de manifestação dos diversos grupos urbanos**. E, por ser um processovii, o plano diretor está subordinado à garantia do **devido processo legal**, mesmo porque terá como resultado a formulação de uma norma jurídica, que é a lei municipal.

Para ser devido, o processo de elaboração do **plano diretor reclama a plenitude de participação, que deve ser a mais adequada possível**. É nesse sentido a advertência de **Daniela Campos Libório**<sup>viii</sup>:



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

“Considerando-se que a elaboração de normas urbanísticas bem como a tomada de decisão acerca da matéria devem ser precedidas de um procedimento de planejamento, conforme prevê o art. 174 da Magna Carta, que esse procedimento de planejamento envolve, ao menos, levantamento de dados, diagnóstico da situação, seleção de prioridades e elaboração de um plano, o direito da população em receber todas as informações que envolvem esse processo, bem como questioná-las, é um direito constitucional.

Deve-se ressaltar, entretanto, que a população não pode ser relegada a um patamar de agente passivo, mero expectador, recebendo as informações sem chances efetivas e reais de questionar, opinar ou fiscalizar. Devem ser criados momentos estratégicos para essa participação de forma que a soberania popular possa ser exercida em sua plenitude. Devem ser momentos ordenados e de conhecimento geral, com finalidades, em que a população saiba qual papel a ser exercido. São momentos de consulta, debate e também de audiência pública”.

O processo de elaboração do plano diretor demanda um ciclo participativo, que não se basta à discussão por representantes eleitos pelos cidadãos e cidadãs daquela Municipalidade. Nesta seara a democracia representativa, embora presente no ciclo de aprovação da lei municipal, não é suficiente. A discussão parlamentar deve ser precedida por um **vigoroso ciclo de participação popular**, no bojo de uma arena democrática direta, sem intermediários. Em sentido semelhante, os comentários de **Marcos Maurício Tobaix**:

“(…) Como instrumento de um planejamento participativo, o plano diretor torna-se então penhor da própria democracia. Para alguns, constituiria pilar de uma verdadeira democracia participativa. Mas, mesmo para os críticos de uma democracia participativa, é inegável a importância da noção de participação. Em face de tudo, pode-se, ao menos, apontar a importância dos institutos em análise para a formulação de uma democracia consociativa, que busque o consenso entre as partes. E isto se torna ainda mais claro ao se observar a previsão do legislador para a participação de associações representativas dos mais variados segmentos da sociedade”



Por isso, **o plano diretor**, a despeito de ter uma formalidade de lei, **carrega consigo uma energia democrática muito diversa das demais leis**, ordinárias ou complementares. Essa gestação democrática do plano diretor enseja diversos efeitos no que tange à sucessão de leis. Mais do que hierarquia, essa modalidade legislativa apresenta uma força gravitacional, diversa daquela exercida pela lei orgânica municipal (bastemo-nos ao arcabouço legislativo municipal), **que desencadeará a vinculação, à sua órbita, das demais legislações urbanísticas e das políticas delas decorrentes.**

O ciclo participativo atinente à elaboração do instrumento básico de planejamento urbano é norteado pelo parágrafo 4.º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, que, diante de sua relevância para o desenvolvimento da argumentação, merece ser transcrito:

“§ 4º **No processo de elaboração do plano diretor** e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzido”

A leitura do dispositivo transcrito deve ocorrer em conjunto com as normativas infralegais sobre o tema, em especial a **Cartilha do Ministério das Cidades de 2004**, intitulada “Plano Diretor Participativo”, a **Resolução 13/2004, do Conselho das Cidades**, que estabelece o processo de elaboração do Conselho das Cidades locais (inexistente em Jacareí), a **Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades**, que determina que **a coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada**, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, **em todas as etapas do processo**,



desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões (art. 3.º, § 1.º), a **Resolução 34/2005, do Conselho das Cidades**, que orienta a demarcação das Zonas Especiais no Município, citando no mínimo sete áreas que necessitam de um olhar específico de abordagem dentro da dinâmica municipal e a **Resolução 83/2009**, também do **Conselho das Cidades** que vincula as regras de elaboração dos Planos Diretores ao processo de sua revisão.

Vislumbra-se, destarte, que o **plano diretor** se afigura como um **instrumento de planejamento participativo, de coordenação compartilhada**, isto é, “um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para a efetivação do direito à cidade”<sup>x</sup>. Ou, nas palavras de **José Afonso da Silva**<sup>xi</sup>, “quando se diz que os planos diretores são bons quando levam em conta o bem-estar do povo, quando são sensíveis às necessidades e aspirações deste, é preciso que se esclareça que tal **sensibilidade há de se capitada por via democrática, e não idealizada autoritariamente, como é comum nos tecnocratas e nos salvadores do ‘bem-comum’ subjetivamente planejado**”

Essa **participação deve englobar os diversos segmentos da sociedade, evitando que qualquer fração populacional seja excluída do processo de tomada de decisões** que correspondem ao seu interesse. Assim deve ser garantida a participação de indivíduos ou grupos de indivíduos; de organizações e movimentos populares; de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (associações comunitárias, federação de moradores, sindicatos, organizações não-governamentais, associações de classe etc.) entre outros.

A **Cartilha de 2004 elaborada pelo Ministério das Cidades** – e depois incorporada pela Resolução 83/2009, do ConCidades para os processos de revisão, prevê que “*O primeiro passo é organizar as informações já disponíveis na Prefeitura – legislação, estudos, dados, mapas, relação de interlocutores potenciais. Ao mesmo*



*tempo, **deve começar também o trabalho de sensibilizar e mobilizar a sociedade civil** – entidades, instituições, movimentos sociais e cidadãos em geral. **O Plano Diretor é construção coletiva e atividade de participação.**”(…) **Também para que todos entendam e possam interferir no processo, é fundamental que o Plano Diretor seja construído em linguagem acessível e clara, da discussão à redação final. O Plano Diretor deve ser construído num processo realmente participativo, em discussão entre iguais e por decisões conscientes e esclarecidas***

### 3 Da revisão do plano diretor e seus limites

Prevê o parágrafo 3.º do art. 40, do Estatuto da Cidade que a lei que instituir o plano diretor deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

À guisa de introdução, aquiescemos com **Marcos Maurício Tobaxii** no que tange ao aspecto dinâmica do planejamento urbano:

“O plano diretor deverá, também, ser revisto pelo menos a cada dez anos (§3.º). reflete outro aspecto do planejamento: seu aspecto dinâmico de estar em contínua e permanente mudança. Assim, o legislador, consciente deste aspecto ínsito à atividade de planejamento, estabeleceu o prazo de dez anos como período máximo para que o plano diretor possa ser revisto”

Todavia, revela-se **preocupante o processo de alteração do plano diretor**, cuja revisão encontra **limites formais (democrático-participativos) e materiais (vinculação às diretrizes do plano originário / vedação ao retrocesso).**

**Não é incomum a alteração direta do plano diretor** ou a edição de legislações urbanísticas supervenientes ao instrumento básico de planejamento urbano de modo a alterá-lo substancialmente **sem, contudo, observar os mesmos ciclos participação social realizados para a edição daquela lei, como se pode observar nos**



recentes Projetos de Lei Municipal nº 19/2018, que trata do processo de regularização fundiária urbana – REURB , nº 13/2018, que altera a composição do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, ou o Projeto de Lei Municipal nº 23/2018 que em inexplicável regime de urgência pretende seja autorizado o Poder Executivo Municipal a contratar operação de crédito externo, com garantia da União, junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF, para implementação do Programa de Desenvolvimento Urbano e Social do Município de Jacareí, encaminhados à Câmara pelo executivo sem a devida participação popular.

O direito à cidade, como já salientado, no seu viés participativo, impõe, como diretriz da política de desenvolvimento urbano, **a gestão democrática e a observância de um ciclo efetivo de divulgação de informações e de participação da população como um requisito formal de validade tanto do plano diretor como das legislações urbanísticas supervenientes**, mormente aqueles que pretendam alterar ou revisar o instrumento básico de planejam-no urbano.

É nesse sentido o parecer de DANIELA CAMPOS LIBÓRIO, HAROLDO PINHEIRO VILLAR DE QUEIROZ e MATHEUS CONQUE SECO FERREIRA<sup>xiii</sup>:

*“(...) ainda que a aprovação final do plano diretor seja de competência da Câmara Municipal, sua elaboração não pode prescindir dos estudos urbanísticos pertinentes e da participação da população. Por isso, qualquer alteração no plano diretor ou a edição de uma nova norma com conteúdo urbanístico deve necessariamente ser submetida à participação da população, sob pena de conter vício insanável. Portanto, a alteração do plano diretor ou a aprovação da lei urbanística que lhe afete não se reduz ao simples debate sobre a simetria de formas entre as normas jurídicas. Não é bastante que a nova lei seja de mesma hierarquia da lei que instituiu o plano diretor. Deve, sobretudo, ter sido submetida ao mesmo processo participativo, uma vez que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade elevaram o princípio da legitimidade a um patamar de alto relevo no processo de planejamento urbano” (G.n).*



Por outro lado, a revisão do plano diretor não significa sua completa revogação ou substituição. Devem ser mantidos os laços entre a lei, na sua concepção original, com a proposta de alteração, sob pena de absoluta desconsideração dos interesses incorporados no plano diretor após robusto ciclo de participação popular.

É exatamente nesse sentido o escólio de JACINTHO ARRUDA CÂMARA<sup>xiv</sup>:

*“Não há nada que impeça, em tese, a alteração pontual de um plano diretor, por intermédio de lei municipal da mesma hierarquia. A única limitação existente diz respeito à coerência e sistematicidade que o plano, após a alteração, deve manter. Não é possível – sob pena de violar o princípio da razoabilidade – que se introduza alteração pontual num plano diretor que destoe por completo de sua diretriz assumida genericamente.*”

#### **4 Da vedação ao retrocesso**

Como já salientado no título anterior, não raras vezes, a revisão do plano diretor, assim como as demais legislações urbanísticas subsequentes, com a observância das regras e princípios que definem o devido processo urbanístico ou ao arrepio deles, mantêm conteúdos que **ofendem interesses de grupos vulneráveis, minoritária e deficientemente representados nas arenas deliberativas.**

Não obstante submetido a um procedimento democrático de deliberação, podem, no plano diretor, **remanescer conteúdos que atendem os interesses majoritários de uma classe dominante que impregna a cidade com sua visão elitista e empresarialista e, além disso, ofensivos aos direitos de grupos vulneráveis urbanos que vislumbram na cidade o espaço de materialização de seus direitos fundamentais e humanos – como se verifica na presente “proposta” municipal de revisão do PDE de diminuição expressiva da participação popular em todo e**



**qualquer plano, projeto ou programa de desenvolvimento urbano – como se verá abaixo.**

Esse quadro nos conduz à problematização suscitada por Sen, ao expor sobre os direitos das minorias e prioridades inclusivas, consistente em “uma maioria impiedosa que não hesita em eliminar os direitos das minorias tenderia a colocar a sociedade diante de uma escolha difícil entre honrar a regra da maioria e garantir os direitos da minoria”<sup>3</sup>.

A democracia, cumpre dizer, inerente ao ciclo de participação popular necessário como requisito formal de validade da lei urbanística, não se resume ao princípio majoritário (vontade da maioria).

O ordenamento jurídico brasileiro oferece condições para a **preservação dos direitos fundamentais dos grupos expostos aos fatores urbanos de vulneração**, exercendo o direito (em especial o Direito Urbanístico) **uma função contramajoritária ou de guarida minoritária, impedindo empreitadas de redução da proteção jurídica conferida a estas pessoas.**

A proteção à vulnerabilidade decorre do direito fundamental à igualdade, previsto fundamentalmente na cabeça do artigo 5.º da Constituição da República de 1988. Um dos aspectos desta proteção jurídica é a proibição do retrocesso, em especial no que concerne às políticas habitacionais.

No que tange à política habitacional, a Constituição da República prevê (artigo 23, inciso IX) o dever fundamental da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios (competência comum) de promover programas de construção de

---

<sup>3</sup> SEN, Amartya. A ideia de justiça. Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 386.



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Ao Municípios, entretanto, a Constituição da República reservou (artigo 30, VIII) a competência de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

À luz da preleção de José Joaquim Gomes Canotilho<sup>4</sup>:

“O sentido mais geral da proibição do excesso é (...) este: evitar cargas coactivas excessivas ou actos de ingerência desmedidos na esfera jurídica dos particulares. Há, porém, um outro lado da proteção que, em vez de salientar o excesso, releva a proibição por defeito (Untermassverbot). **Existe um defeito de proteção quando as entidades sobre quem recai um dever de proteção (Schutzpflicht) adoptam medidas insuficientes para garantir uma proteção constitucionalmente adequada dos direitos fundamentais.** Podemos formular esta ideia usando uma formulação positiva: o estado deve adoptar medidas suficientes, de natureza normativa ou de natureza material, conducente a uma proteção adequada e eficaz dos direitos fundamentais”. A proteção dos direitos fundamentais também se revela na vedação do retrocesso, princípio segundo o qual é inconstitucional qualquer medida tendente a revogar os direitos sociais já regulamentados, sem a criação de outros meios alternativos capazes de compensar a anulação desses benefícios”.

O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ. GRAVE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE. FRAGILIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR. ROUPAGEM LEGITIMANTE DE GESTÃO DEMOCRÁTICA.

Em outubro de 2018, o Município de Jacareí apresentou sua proposta de revisão do Plano Diretor, normatizado por meio da Lei Complementar Municipal nº 49/2003, que nas palavras do ex-prefeito Hamilton Ribeiro Mota foi elemento trivial para a **atração de novas empresas à cidade, junto com a Lei de Incentivos**<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 336.

<sup>5</sup> Fonte: <http://www.adcnews.com.br/v2/?pag=2&mat=1354> (acesso em 17 out. 2018)



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

No mesmo sentido foi a declaração do ex-secretário de desenvolvimento econômico, Emerson Goulart Caetano de Souza, para quem o **zoneamento do município, aliado aos incentivos para atração de empresas permitiu a ampliação dos serviços para a população, tendo em vista que com “as zonas delimitadas, é possível dar credibilidade e segurança aos investidores”** <sup>6</sup>.

As declarações dos referidos gestores públicos demonstram como a noção do Plano Diretor veiculada por eles **apresenta viés economicista**, fazendo crer que a **regulamentação do espaço urbano tem como principal função atrair investidores ao município**.

Entretanto, a Lei Complementar nº 49/2003, estabelece como **finalidade central melhorar a qualidade de vida de seus moradores e usuários**<sup>7</sup>, assim como nas macrozonas de destinação urbana tem como diretriz a **garantia da distribuição equitativa das funções urbanas, identificação das áreas nas quais a ocupação deve ser intensificada, com base na capacidade de infraestrutura urbana existente e recuperação dos investimentos públicos em que resulte valorização imobiliária**<sup>8</sup>.

A visão demonstrada pelos gestores públicos – que não difere dos atuais – como se verá, e os dispositivos normativos **trazem um grande questionamento**

<sup>6</sup> “Uma das primeiras providências foi estabelecer três zonas para ocupação: uma zona industrial de 70 km<sup>2</sup>, outra urbana e residencial e outra zona mineral, uma atividade forte no município. Antes, Jacareí crescia desordenadamente, com indústria perto de hospital e empresas dentro de bairros. Com as zonas delimitadas, é possível dar credibilidade e segurança aos investidores”, entende o dirigente municipal, que discorreu sobre “Desafios na Promoção do Desenvolvimento Local” Fonte: <http://portal.metodista.br/gestao-publica/noticias/incentivo-seletivo-em-jacarei-atrai-investimentos-sem-guerra-fiscal-diz-secretario> (acesso em 17 out. 2018)

<sup>7</sup> Art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 49/2003.

<sup>8</sup> Art. 11, I, II e IV da Lei Complementar Municipal nº 49/2003.



acerca de quais as reais funções de um Plano Diretor, assim como da avaliação da eficiência da Lei Complementar nº 49/2003, *editada há 15 anos*.

Esta análise envolve um aprofundamento e complexidade de tamanha monta, **que exige a ampla participação de toda a sociedade, a fim de rediscutir os verdadeiros efeitos que o Plano Diretor de 2003 teve sobre o crescimento da cidade, assim como questionar quais os instrumentos mais aptos a concretizar os objetivos de distribuir de forma equitativa os benefícios do crescimento e ordenação da cidade.**

Conforme exposto em linhas gerais, para a realização plena do direito a cidade, deve-se adotar cautelas para que não seja este direito sequestrado pelos grupos hegemônicos, plenamente representados e participantes nas arenas de consulta, discussão e deliberação.

### ***1 Da observância do Direito à Cidade enquanto direito de participação e de influência na formação e na transformação da própria cidade***

Essa perspectiva do Direito à Cidade implica na adoção de **providências pelo gestor público que assegurem que os cidadãos efetivamente possam compartilhar o poder e participar nas decisões dos assuntos de interesse público.** Ou seja, determina que o **planejamento deve ser o processo político educativo** que articula demandas e agendas através de ações coletivas, e para isso requer objetivos comuns e **estratégias conjuntas**.

Serão analisadas a seguir as etapas do processo de revisão do Plano Diretor de Jacareí sob o aspecto da participação popular, a partir das informações e documentos públicos do próprio município, tudo a fim de demonstrar as graves violações que foram perpetradas no processo de revisão do PDE.



## 1.1 Da análise acerca da adequação/potência dos canais participativos

### 1.1.1 Deflagração do processo de revisão do Plano Diretor.

Dos documentos analisados, verifica-se que o processo de revisão do Plano Diretor da Cidade de Jacareí **foi determinado pelo Município e Coordenado pela Secretaria de Planejamento Urbano.**

Conforme se extrai do Edital de chamamento:

**O Município de Jacareí** em consonância com as atribuições que lhe confere o artigo 163, § 1º da Lei Orgânica do Município de Jacareí, e as regras contidas no art. 8º do Decreto nº 427, de 21 de julho de 2006, **CONVOCA A COMUNIDADE EM GERAL** para participar das **AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA REVISÃO AO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO – Lei Complementar nº 49/2003.**

“**A Secretaria de Planejamento** em consonância com o que dispõe o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001 e o Decreto Municipal nº 427/2006 que estabelece o procedimento para realização de audiências públicas, **TORNA PÚBLICO** que as propostas e contribuições para revisão ao **PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO – Lei Complementar nº 49/2003**, podem ser feitas pelos interessados observando as seguintes formas e procedimentos”

A Coordenação das oficinas e das audiências realizadas, além das apresentações e das propostas, foram realizadas, **todas**, pela Secretária de Planejamento Urbano, na pessoa da Ilma. Secretária.



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Verifica-se que a própria deflagração da revisão do Plano Diretor da Cidade já se inicia de forma viciada, eis que não contou com a participação popular na própria formulação determinada por Lei.

Prescreve o art. 2<sup>a</sup>, da Lei 10257/2001

Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

II – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação**, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

O Conselho Nacional das Cidades, **por meio da Resolução nº 25/05 c/c Resolução 83/2009** (que estendeu para o processo de revisão as regras estabelecidas para a elaboração do Plano Diretor), regulamentou a forma de participação popular na elaboração e revisão dos Planos Diretores, da seguinte forma:

Art. 3º - **O processo de elaboração**, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§ 1º - **A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.**

§ 2º - **Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução n. 13 do CONCIDADES, a coordenação** de que trata o § 1º, poderá ser assumida por esse colegiado;



A alta densidade que a legislação buscou para a participação popular no processo de elaboração e revisão de planos diretores se deu exatamente pela importância de se garantir a gestão democrática desde o momento de nascimento público do interesse de se criar ou revisar o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano.

A própria normativa estabelece a forma de participação popular na Coordenação do processo de revisão do PDE, descrevendo que esta deve se dar por meio do Conselho Municipal da Cidade – inexistente em Jacareí, mas por outro similar, como por exemplo **o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei Municipal n.º 4.832/2005.**

E mais, a Resolução 83/2009, do ConCidades prescreve que “**O processo de revisão** ou alteração do Plano Diretor **deve ser participativo**, nos termos do § 4º do art. 40 e do art. 43 do Estatuto da Cidade e nos termos da Resolução nº 25 do Conselho das Cidades”, sendo que “**toda e qualquer iniciativa de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ser submetida ao Conselho da Cidade ou similar, quando existente.**” (ar. 3º, parágrafo único) grifei

Não há nada que demonstre, mais uma vez neste Município, o participação prévia do CMHDU nas propostas de revisão do PDE.

Observando-se as atas de reuniões, oficinas temáticas e audiências públicas, verifica-se que **toda a Coordenação do processo se centrou na Secretaria de Planejamento Urbano – órgão do poder público** – em típica conduta tecnocrática.



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

O CMHDU teve participação pífia para não dizer inexistente. Como será demonstrado abaixo, quando o CMHDU teve a oportunidade de participar, **esta participação se deu tão somente por meio das cadeiras do poder público e do empresariado local** – sem nenhuma participação de entidades e movimentos populares -como manda o art. 7º, da Resolução nº 25/2005.

### 1.1.2 Publicidade e transparência prévia

Em resposta ao Ofício da Defensoria Pública, a **Procuradoria-Geral do Município de Jacareí** (Ofício 030/2018, de 08.10.2018), **informou que o processo de elaboração e construção da revisão do Plano Diretor se deu através de oficinas técnicas, bem como grupos de trabalho com a devida publicidade com atas das reuniões que contaram com a participação de diversos órgãos públicos, municipal e estadual, OAB –Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, conforme a documentação fornecida.**

Por óbvio, a **participação popular requer que a população tenha condições de ter acesso a todos os documentos e informações sobre a cidade em geral, tais como: atividades, serviços, planos, recursos, sistema de gestão, formas de uso e ocupação do espaço urbano.**

Como forma de possibilitar esse conhecimento, o Poder Público deve franquear à população o acesso a todo e qualquer órgão que detenha tais informações”<sup>9</sup>

Leciona Regis Fernandes de Oliveira<sup>10</sup>:

<sup>9</sup> BLANC, Priscila Ferreira. Plano diretor urbano e função social da propriedade. Curitiba: Juruá, 2007, p. 137)



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

“(…) Evidente que para haver expressão volitiva **há de estar o intelecto da pessoa devidamente municiado de informações sobre o que irá deliberar. Sem estar devidamente preparado, o resultado final será errado. É, por isso importante que haja divulgação sobre todos os documentos e que as informações sejam disponíveis aos interessados. De outro lado, não basta a publicidade, tornando-se essencial que as pessoas, as associações e todos os interessados possam ter acesso às informações** (inciso III do § 4.º)”

A **Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005**, do Conselho das Cidades, no seu artigo 4.º, define:

“Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – **ampla comunicação pública, em linguagem acessível**, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- **ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de *no mínimo 15 dias***;

II- **publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo**”.

As **pouquíssimas informações** sobre o processo de discussão acerca da revisão do Plano Diretor estão disponíveis **em um único canal informativo**, qual seja, o sítio eletrônico da Prefeitura Municipal.

A Resolução 83/2009, do ConCidades dispõe:

Art. 4º O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve contemplar a realização de audiências ou consultas públicas, devendo

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Comentários ao Estatuto da Cidade. 2.ª ed. São Paulo: RT, 2005, p. 132/133.



os poderes Executivo e Legislativo garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade.

§ 1º **As audiências públicas, no processo de revisão ou de alteração de Plano Diretor, deverão seguir o disposto no Estatuto da Cidade, na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades e, ainda:**

- I. Serem divulgadas **em órgãos públicos de ampla circulação de pessoas;**
- II. I. **Terem o conteúdo a ser debatido explicitado em sua divulgação;**
- III. Serem divulgadas **em diversos meios de comunicação de modo a facilitar o acesso à informação pelos diversos segmentos da sociedade.**

Não houve nenhuma informação – quanto mais com o conteúdo a ser debatido de forma explicitada, em locais de ampla circulação de pessoas – como por exemplo nas repartições públicas não só do Poder Executivo, mas também do Judiciário e da própria Defensoria e Ministério Público, por onde circulam milhares de pessoas por semana.

E mais, as informações disponíveis, contudo, não estavam – e não estão, completas. A Defensoria Pública e o Ministério Público tiveram que utilizar da prerrogativa de requisição para a conquista dos documentos e dados necessários para a sua análise quanto a correção do processo de revisão do plano diretor de Jacareí – fato que a população interessada não pode se utilizar.



**Não foi apresentado até o presente momento nenhum estudo, diagnóstico ou mapeamento utilizados que serviram de embasamento para a elaboração das “propostas” de revisão plano apresentado pela prefeitura.**

Nenhuma avaliação **atualizada** foi publicizada sobre a eficiência da Lei Complementar nº 49/2003, *editada há 15 ano*, os verdadeiros efeitos que o Plano Diretor de 2003 teve sobre o crescimento da cidade, assim como quais os instrumentos foram realmente utilizados para concretizar os objetivos de distribuir de forma equitativa os benefícios do crescimento e ordenação da cidade, e quais seriam os mais aptos à introdução no processo de revisão, em especial pela existências de novos marcos de legislações urbanísticas e ambientais em vigor no âmbito federal.

A apresentação do diagnóstico se mostra como parte indispensável do processo de planejamento participativo, eis que é o instrumento que garante de fato aos participantes o empoderamento sobre as decisões municipais, bem como os capacita para uma discussão qualificada sobre as opções adotadas pelo poder público.

O desenvolvimento de um Plano Diretor requer, por parte da Municipalidade, um grande envolvimento de trabalho em um processo de conhecimento da cidade e do desenvolvimento urbano almejado a seus cidadãos.

De acordo com a **Cartilha de Elaboração de Planos Diretores pelos Municípios, do Ministério da Cidade**:

A primeira etapa de qualquer processo de criação ou revisão de PDEs dever ser : “**Ler a cidade**” é a primeira etapa de elaboração de um Plano Diretor. Nessa etapa, trata-se de identificar e entender a situação do município – a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades. **A leitura da cidade**



**começará por leituras técnicas E leituras comunitárias, independentes, mas realizadas no mesmo período.** Diferente do processo tradicional de construir diagnósticos, a atividade de “Ler a cidade” **não é leitura exclusiva de especialistas**, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade. A leitura técnica ajuda a entender a cidade, pela comparação entre dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infra-estrutura disponíveis. Esse trabalho deve ser feito pela equipe técnica da Prefeitura *e, se necessário, pode ser complementado com estudos contratados ou que envolvam universidades regionais ou outras instituições de ensino e pesquisa*. Mais do que reunir dados globais e médias locais do município, a leitura técnica **deve revelar a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade; deve reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local e, sempre que possível, deve considerar o contexto regional de cada município;** dentre outros. A leitura da cidade constitui um processo de identificação e discussão dos principais problemas, conflitos e potencialidades, do ponto de vista dos diversos segmentos sociais. Deve contemplar as possíveis alternativas para a solução dos problemas detectados, procurando focar todo o território do município.

**Em nenhum momento o Poder Público decidiu fazer a leitura inicial da Cidade com a sociedade civil.** Ou melhor, fez; mas decidiu fazer a leitura **somente entre os técnicos do poder público e com o empresariado local** - desconsiderando a sociedade como um todo, sendo que, após a colheita de propostas destas entidades, convocou a sociedade civil - sem nenhum processo educativo, preparatório e capacitante, para chancelar e legitimar os compromissos selados entre a parcela hegemônica da parcial arena de discussão.

O que foi publicizado de material para as audiências públicas populares derivou única e exclusivamente de uma Cartilha elaborada pelo Executivo local, **sendo**



**que sequer foram publicizados os resultados das oficinas técnicas realizadas entre o poder público e parcela do empresariado local.**

Não houve sequer a construção de um diagnóstico, estudo ou mapeamento para amparar um processo de revisão da política de desenvolvimento urbano

Mas não é só. Junto à leitura da Cidade, a Cartilha Nacional recomenda **o mapeamento total e atual da Cidade** – com o mapeamento da área de risco ambiental e urbano atualizado (que não há, havendo Inquérito Civil instaurado junto ao Ministério Público para verificação de tal tema); mapeamento da ocupação urbana e rural atualizado (que também não há, pois a Municipalidade normalmente é comunicada da ocorrência de parcelamentos em razão de fiscalização realizada por outros órgãos); mapeamento de preservação cultural, de infraestrutura fundiária e de evolução histórica, sua inserção regional; o mapeamento da mobilidade urbana existente; mapeamento da distribuição econômica de suas atividades; a dinâmica imobiliária de crescimento.

O indicativo da Cartilha Nacional aponta para um atual e amplo mapeamento da Cidade –sendo que o Município de Jacareí somente publicizou em sítio alguns poucos **mapas do plano diretor elaborado em 2003, há 15 anos atrás.**

**Sequer foi publicizado o recente e anunciado estudo sobre as áreas de risco municipal elaborado pelo IPT.**<sup>11</sup>

Todas estas duas leituras iniciais – leitura técnica e social da Cidade, e o mapeamento local, devem, no olhar da Cartilha Nacional, **ser sobrepostas e “depois de confrontadas, devem ser sintetizadas em textos e mapas, nos quais se identifiquem**

<sup>11</sup> <http://www.jacarei.sp.gov.br/jacarei-recebe-gratuitamente-estudo-para-prevencao-de-desastres-naturais/>



**as principais tendências, problemas, conflitos e potenciais do município. Os mapas devem ser acessíveis e estarem disponíveis para todos os participantes da elaboração do Plano Diretor e municípios em geral.”**

Muito ao contrário disto, os documentos apresentados pelo município dão conta que este trabalho sequer chegou a ser realizado, se limitando à realização de oficinas com a equipe técnica e o empresariado local – por meio de uma atividade homogênea entre todas elas onde as pessoas, após ouvir a explanação da Secretaria de Planejamento Urbano, escreviam em uma folha as potencialidades e fragilidades que entendiam corretas para cada região.

Em parecer elaborado pelo Dr. Pedro Ribeiro Moreira Neto, Arquiteto e Urbanista, Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Vale do Paraíba, a pedido da Autora:

“O princípio da participação popular, que dever estar presente em todas as etapas do processo de elaboração (ou revisão) implica, portanto, não apenas na elaboração das propostas do plano diretor e seu monitoramento. Trata-se de participação democrática e efetiva, que não se esgota na mera coleta de opiniões dos cidadãos, mas é entendida como um momento de compactuação de leituras (diagnósticos) e de caminhos (propostas)

### **1.1.2 Da Análise da diversidade dos participantes das reuniões preparatórios e das comissões de estudos**

A primeira fase citada acima não contou com nenhuma participação popular – ressalvado a apropriação das oficinas realizadas entre os técnicos da prefeitura por parte do empresariado local.



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Não há no sítio eletrônico nenhuma informação do calendário e chamamento público de reuniões das chamadas oficinas técnicas do poder público, muito menos aquelas realizadas com entidades empresariais do Município.

Alias, sequer há no sítio eletrônico a publicidade das atas de reunião com esta parcela da sociedade – diferentemente do que fez com as atas das audiências públicas realizadas com a população em geral.

No entanto, a **Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005**, do Conselho das Cidades, no seu artigo 5.º, preceitua:

“Art.5º A organização do processo participativo deverá **garantir a diversidade**, nos seguintes termos:

I – **realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;**

II -**garantia da alternância dos locais de discussão”.**

Como dito, antes da organização do cronograma foram realizadas oficinas técnicas. Pelos documentos fornecidos, foram realizadas as seguintes oficinas:

	<b>Participantes</b>	<b>Temática</b>
<b>Reunião de Apresentação – 27/09/2017</b>	Representantes da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) e a Diretoria da CIESP Jacareí	Reunião de Apresentação



# DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

<p><b>Oficina Técnica com Servidores Municipais – 30/10/2017</b></p>	<p>Secretarias de Planejamento, Infraestrutura, Mobilidade, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente, de Defesa do Cidade – equipe de Posturas, Fundação Pró-Lar, Serviço Autônomo de Água e Esgoto.</p> <p>Local: Escola de Gestão Pública no Centro do Servidor da Prefeitura Municipal.</p>	<p>Reunião com os servidores profissionais da área técnica multisetorial dos órgãos municipais para tratar as potencialidades e fragilidades das regiões do Município visando a revisão da lei.</p>
<p><b>Oficina com estudantes – 23/11/2017</b></p>	<p>Local: Auditório ETEC</p>	<p>Oficina com estudantes da Escola Técnica Cônego José Bento para estudos de revisão do plano diretor de ordenamento territorial do Município de Jacareí, para tratar das potencialidades e fragilidades das regiões do Município visando a revisão da lei.</p>
<p><b>Oficina Técnica – Associação de engenheiros e Arquitetos de Jacareí – 18/01/2018.</b></p>	<p>Representantes da Secretaria de Planejamento e da Secretaria de Governo,</p> <p>Local: Salão Social Engenheiro Edson Mega de Miranda na Associação de Engenheiros e Arquitetos de Jacareí.</p>	<p>Oficina para tratar as potencialidades e fragilidades e diretrizes das regiões do Município visando a revisão da lei.</p>
<p><b>Oficina Técnica com Empresário –</b></p>	<p>Local: <b>CIESP – Centro de indústrias do Estado de São Paulo.</b></p>	<p>Reunião com a participação dos empresários que desenvolvem suas atividades em Jacareí para</p>



09/02/2018		tratar as potencialidades e fragilidades e diretrizes das regiões do Município visando a revisão da lei.
------------	--	--

Também foram realizadas reuniões das comissões de estudos

<b>Participantes</b>		
<b>Reunião</b> <b>21/02/2018</b>	–	Composta pelos representantes das Secretarias de Desenvolvimento Econômico, do Meio Ambiente, da Mobilidade Urbana, da Defesa do Cidadão, do Planejamento e da Infraestrutura. Local: Secretaria de Planejamento de Jacareí
<b>Reunião</b> <b>27/02/2018</b>	–	Representantes das Secretarias do Planejamento, Finanças, Desenvolvimento Econômico e Governo, Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano ( <b>ligados à OAB</b> e ao <b>CIESP</b> ) e Fundação Pró-lar. Local: Secretaria do Planejamento
<b>Reunião</b> <b>08/03/2018</b>		Representantes das Secretarias de Planejamento, Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano ( <b>ligado à OAB</b> ), Finanças, Governo e Desenvolvimento Econômico, e Fundação Pró-lar. Local: Secretaria do Planejamento
<b>Reunião</b> <b>13/03/2018</b>		Representantes das Secretarias de Planejamento, Mobilidade Urbana, Infraestrutura, de Governo, de Desenvolvimento Econômico, Serviço Autônomo de Água e esgoto, CETESB. Local: Secretaria de Planejamento
<b>Reunião</b> <b>15/03/2018</b>		Representantes das Secretarias de Desenvolvimento econômico, do Meio Ambiente, da Mobilidade urbana, da Defesa do Cidadão, do Planejamento e da Infraestrutura



# DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

	Local: Secretaria de Planejamento
<b>Reunião 20/03/2018</b>	Representantes das Secretarias de Planejamento, de Governo, Desenvolvimento Econômico, Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento urbano ( <b>ligado ao CIESP</b> ) e Fundação Pró-Lar Local: Secretaria de Planejamento
<b>Reunião 22/03/2018</b>	Representantes das Secretarias de Planejamento, de Governo, de Desenvolvimento Urbano, de Meio Ambiente, e Serviço Autônomo de Água e esgoto Local: Secretaria de Planejamento
<b>Reunião 29/03/2018</b>	Representantes das Secretarias de Planejamento, de Governo, de Desenvolvimento Econômico, de Meio Ambiente, Fundação Pró-lar Local: Secretaria de Planejamento
<b>Reunião 12/04/2018</b>	Representantes das Secretarias de Planejamento, de Governo, de Desenvolvimento Econômico, de Meio Ambiente, de Infraestrutura, CETESB e Serviço Autônomo de Água e esgoto. Local: Secretaria de Planejamento
<b>Reunião 17/04/2018</b>	Representantes das Secretarias de Planejamento e de Governo, Procuradoria do Município, Fundação Pró-Lar e Gerência de Licença de Projetos de Urbanização. Local: Secretaria de Planejamento

Também foram criados 06 (seis) grupos técnicos, nos quais não se vislumbra a participação da sociedade civil organizada, seja através de suas associações ou entidades, seja mesmo através de seus Conselhos Municipais. Abaixo, a composição dos referidos grupos:

<b>Composição</b>	
<b>Grupo 1</b>	Secretarias de Planejamento, de Infraestrutura, de Mobilidade Urbana,



	de Desenvolvimento Econômico e Fundação Pró-lar.
<b>Grupo 2</b>	Secretarias de Planejamento e de Segurança e Defesa do Cidadão.
<b>Grupo 3</b>	Secretaria de Planejamento.
<b>Grupo 4</b>	Secretarias de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente.
<b>Grupo 5</b>	Secretarias de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente.
<b>Grupo 6</b>	Secretarias de Planejamento e Serviço Autônomo de Água e esgoto.

Das reuniões realizadas é possível verificar que o Município – **sem qualquer estudo local, se organizou para elaborar a proposta de revisão do Plano Diretor por meio da tecnocracia e da visão economicista** – práticas que violam o princípio da gestão democrática e controle social, sendo que em nenhum momento houve a participação popular como um todo – inclusive por meio dos Conselhos Municipais- seja de desenvolvimento urbano seja de habitação de interesse social - órgãos indispensáveis para a própria deflagração do processo de revisão do PDE.

E mais, **após mais de 1 ano de debate a portas fechadas entre técnicos da prefeitura e os empresários da Cidade, o município elaborou uma proposta para a revisão do PDE e a sujeitou às audiências públicas designadas para ocorrerem em tão somente 21 dias – em pleno 2º turno de eleições presidenciais** – tudo com o fim de obter a legitimidade social de aproximadamente 250 mil pessoas.

Na reunião de apresentação realizada na CIESP –Centro das Industrias do Estado de São Paulo (27/09/2017) fica evidente as razões que ensejaram o início do processo de revisão do plano diretor e seu propósito:

**“O Diretor do CIESP Ricardo de Souza Esper deu início a reunião agradecendo a presença dos empresários e representantes das indústrias e do atendimento ao convite para esta reunião pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Secretaria de Planejamento do Município.**



**Ressaltou que o CIESP levou propostas na elaboração do Plano Diretor e de suas posteriores alterações, com pleitos e demandas das indústrias Jacareí que não foram atendidas que hoje há essa nova oportunidade de estudos e apresentação de propostas**

**Causa estranheza a realização de uma oficina técnica com os empresários com a seguinte finalidade**, estampada na ata de reunião (Oficina Técnica com empresários, 09/02/2018, realizada na CIESP):

**“Esclareceu que a participação dos empresários aqui presentes é de fundamental importância para que os mesmos sejam ouvidos e apontem no mapa que foi colocado para estudos quais são as demandas das indústrias, apontando as potencialidades e as fragilidades de determinadas regiões para em seguida serem traçadas diretrizes”**

Pela leitura das atas das reuniões da comissão de estudos, vislumbra-se que participaram, além das Secretarias Municipais, representantes do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento urbano (CMHDU), **todos ligados a organizações, como a Ordem dos Advogados do Brasil e ao Centro Estadual de Indústrias do Estado de São Paulo, bem como da Fundação Pró-lar.**

Consoante a Lei Municipal n.º 4.832, de 07 de janeiro de 2005, o **Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CMHDU)** é órgão consultivo de gestão democrática da cidade com atribuições de monitoramento e implementação do Plano Diretor de Ordenamento territorial e das demais leis urbanísticas vigentes, análise e opinião nas intervenções urbanas que venha a ser propostas pelo Município, opinião sobre projetos que envolvam as Zonas Especiais, elaboração de plano de aplicação anual dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, análise de planos, programas e projetos que venham a receber recursos deste fundo e, por fim, a fiscalização da aplicação dos recursos deste fundo (art. 1.º).



O art. 3.º da Lei Municipal n.º 4.832/2005 determina que o **CMHDU** será composto por **16 membros titulares e 16 membros suplentes**, garantindo-se a paridade entre o poder Público Municipal e a sociedade civil. A composição do CMHDU, contudo, ficou reservada a um Decreto Municipal (180, de 24 de maio de 2017).

**Contudo, nenhum representante da sociedade civil, vinculado a movimentos sociais da cidade, associações de bairro ou entidades de classe tiveram a oportunidade de participar das discussões da comissão de estudos e oficinas técnicas. Essa oportunidade apenas foi reservada aos conselheiros representantes dos empresários e industriários do município e aos advogados que, com a devida vênia, não são representantes adequados para a afirmação de interesses da grande parte dos habitantes da Cidade de Jacareí, tampouco aqueles que estão inseridos em quadros de vulnerabilidade (moradores de núcleos urbanos informais, moradores de zonas periféricas da cidade, etc.).**

**Referida postura beira à improbidade administrativa e desvirtuamento das funções importantíssimas atribuídas ao CMHDU local**, já que sua participação em todo o processo de revisão do plano direito se limitou na maioria das vezes aos representantes de cadeiras do empresariado da Cidade.

Conforme leciona Maria Paula Dallari Bucci<sup>12</sup>:

“A questão da composição [dos conselhos municipais] é da maior importância para a efetividade do funcionamento do conselho. É preciso que o poder Público seja adequadamente representado; nem demais – o que transformaria o conselho em mero espaço de legitimação e referendo das decisões previamente tomadas pelo Poder Executivo –, nem de menos – o que

<sup>12</sup> Gestão Democrática da Cidade. In: **DALLARI**, Adilson Abreu; **FERRAZ**, Sergio (coord.). Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2.001. 4.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 351.



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

faria dos representantes da Prefeitura no conselho meros ‘mensageiros’ aos escalões superiores, sem poder de negociar soluções de criar alternativas construtivas dentro do conselho. Deve-se buscar equilíbrio também na representação da sociedade civil, de modo a que não haja super-representação de setor algum – o que sufocaria o poder dos demais -, nem sub-representação – o que enfraqueceria a representatividade do conselho

O trabalho realizado “a portas fechadas” nestas oficinas técnicas com o empresariado local também demonstrou a fragilidade da multiplicidade e diversidade de olhares, todos desfocados do bem-estar da Cidade.

Na reunião realizada no dia 18/01/2018, **na sede do Salão Social da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Jacareí**, definiu-se, entre outras, como propostas:

Para a área **CENTRAL**:

- Construção da terceira ponte;
- rotas alternativas;
- fiação subterrânea
- bolsões de estacionamentos

Para região **LESTE**, onde se localiza quase todos **os empreendimentos de alto padrão**

- **regularização dos loteamentos irregulares.**

Para a **Região SUL**, onde se localizam os empreendimentos **MCMV faixas I e II (habitação de interesse social)**, somente **3 observações – 2 para o sistema viário e uma genérica para creche, escola e posto de saúde:**

- construção de ponte;



- aumento da malha viária
- regularização do loteamento.

A lógica de um Plano Diretor Estratégico de **desenvolvimento puramente economicista**, muito mais voltado para obras de mobilidade e industrialização, foi o que prevaleceu não só na reunião técnica dos Engenheiros e Arquitetos, mas, em especial, na reunião realizada na CIESP.

Em vídeo publicado previamente à reunião da CIESP<sup>13</sup>, o Presidente da entidade, Ricardo Esper, afirma que “nessa reunião do Plano Diretor é focar as indústrias existentes as indústrias que estão para chegar e a garantia do entorno delas também para depois um conflito de interesse entre a população...” “o que gera recursos é realmente a indústria” “em Jacareí sempre caminhamentos juntos com o governo”...”então de vir em nossa casa como já veio anteriormente discutir nossos pleitos”...”na quarta feira tivemos uma reunião com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano onde a gente deixou isso bem claro das necessidades de se garantir as industrias presentes...” “o foco principal é a indústria”

Em sua fala de abertura, o presidente da CIESP, Ricardo Esper, reafirma:

“Agradeceu a presença ad Secretária de Planejamento Urbano Rosa Sasaki, lembrando que a mesma é servidora efetiva do Município **e vem desenvolvendo importante papel ouvindo as propostas de alterações para o Plano Diretor** de Jacareí, **a presença do Secretario de**

<sup>13</sup> <http://www.transitoaberto.com.br/interna.asp?id=644>



**Desenvolvimento Urbano e também do Conselheiro do CIESP,**  
**Carlos Amagai**<sup>14</sup>,

A Secretaria, em sua fala, afirmou ser “de fundamental importância para que os mesmos sejam ouvidos e apontem no mapa que foi colocado para estudo **quais são as demandas da indústria**”

O que mais chama a atenção é que dentre as oficinas realizadas o material produzido pela CIESP foi o menor material em termos de dinâmica de trabalho. Diferentemente das demais reuniões em que os técnicos foram **divididos por região da Cidade**, o material apresentado pela Prefeitura referente a reunião com a CIESP dá conta de uma aparente apresentação **de proposta por indústria participante** – o que fragmenta a forma de produção do olhar da Cidade e fatia a proposta por ramo empresarial – demonstrando de fato a apropriação do setor na arena de discussão da política de desenvolvimento urbano.

Mas não foi só, as próprias oficinas técnicas da Prefeitura realizadas sem a participação popular, ainda que por meio de representantes do CMH DU, demonstram um viés de consolidação de um crescimento urbano insustentável em termos de acesso à Cidade, como também revelam uma proposta “pré-pronta” da revisão do Plano.

Na reunião realizada no dia 21/02/2018 para tratar das propostas para a **REGIÃO SUL**, área onde se verá abaixo se concentra a população pobre da Cidade, a Prefeitura visa a “Alteração do zoneamento **margeando** a Rodovia Carvalho Pinto (aumentar o adensamento), fomentando a alocação de pessoas em área desprovida de qualquer infraestrutura e “à margem da Cidade”.

---

14 Empresário, advogado, corretor de imóveis e do dono de uma das maiores Imobiliárias da Cidade, <http://www.jacarei.sp.gov.br/a-prefeitura/secretarias/secretaria-de-desenvolvimento-economico/>



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Para o Secretário de Mobilidade – presente na reunião, “Edinho colocou como pauta um acesso para Jacareí pela Rodovia Carvalho Pinto na altura da interligação com a Estrada Theófilo Resende, Claudia lembrou que já está previsto no Plano Diretor uma via projetada que margeia o local...”

Sem mesmo um Plano de Mobilidade na Cidade, a própria Prefeitura afirma que tal proposta já está projetada no Plano, o que confirma que o processo de gestão democrática mais se assemelha a uma etapa legitimante do crescimento da cidade pautado pelos atores de sempre.

A criação de uma rodovia para acessar área desprovida de infraestrutura sempre foi o marco inicial da ocupação local por população de baixa renda, tanto que um dos participantes alertou para “os problemas de infraestrutura para o local e as implicações da criação do corredor com a extensão da urbanização neste local.”

E as aberrações sobre a apropriação do processo de revisão do PDE local por setores que ordinariamente definem o crescimento da Cidade não param.

**Após todas as discussões, foi montado** pela Secretaria de Planejamento Urbano uma **Comissão de Estudos, sem participação popular**, sendo composta por diversos técnicos do poder público e pelo Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano –Wilson Carvalho, **da OAB**, e o próprio Presidente da **CIESP**, Sr. Ricardo Esper, também como representante do CMHDU!

De acordo com o teor da reunião “ **o fruto deste trabalho de estudos será compilado em texto e será levado as audiências públicas que serão realizadas”**



É possível observar que a proposta de revisão do PDE foi coordenada pela Prefeitura de Jacareí, por meio da Secretaria de Planejamento Urbano, e pelo empresariado local, em especial CIESP e Corretores de Imóveis, servindo as audiências públicas somente de instrumento de uso legitimante do povo para dar ares de participação popular.

E dentro deste contexto de apropriação e fragilização da participação popular **surge a proposta de diminuir o instrumento da gestão democrática da Cidade.**

Em reunião realizada em 20/03/2018, pelas mesmas pessoas e sem a participação popular, a Comissão entendeu que “o processo de planejamento participativo, incluído o orçamento, seja elaborado levando em consideração a necessidade de cada região do Município.” **“A proposta será estudar a substituição de consultas públicas das Unidades de Planejamento por Regiões e Distritos existentes.”** “O que se discute em pauta não se trata de excluir a Unidade de Planejamento mas sim tratar a participação popular de maneira a possibilitar abranger a região...” **“Rosa solicitou que a Diretoria de Cadastro, através do Diretor Vinicius faça essa revisão.** Art. 144 deve prevalecer as normas do PDOT, revogando-se as disposições em contrário.”

**Hoje o PDE prevê a participação popular em cada Unidade de Planejamento** – o dá maior densidade para a participação popular, sendo que a proposta diminui isto de aproximadamente 43 Unidades para no máximo 6 regiões - heterogenias em si mesma.

Dá para frente a Comissão de Estudo finalizou a “proposta” de revisão do Plano Diretor *interna corporis*, como pode se ver na ata de reunião de 27/03/2018, 29/03/2018, 05/04/2018, 10/04/2018 e 12/04/2018, senão vejamos:



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

27/03/2018 “ retomados os trabalhos da reunião passada para a discussão dos artigos da lei pertinentes aos assuntos desta Comissão”

29/03/2018“ Encerrando os trabalhos desta Comissão, Rosa agradeceu o empenho e participação deste Grupo de Trabalho e informou que antes das Audiências Públicas ocorrerão reuniões gerais em que ser]ao discutidos todos os assuntos de trabalhos dos Grupos...”

12/04/2018 encerrou-se a reunião e Rosa agradeceu a cooperação de todos neste trabalho, seguindo com a assinatura dos membros participantes, que saem cientes de que os trabalhos de revisão ao texto de lei serão repassados na integra a todos os Grupos de Estudos, já convidados para a participação das audiências públicas...”

Nos termos da Resolução 25/2005, do ConCidades, finalizada a etapa de elaboração do Plano, **a proposta** do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal **deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:** I - realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais; II - divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta; III - registro das emendas apresentadas nos anais da conferência; IV - publicação e divulgação dos anais da conferência

Nada foi respeitado.

**1.1.3. Da Análise das ações de sensibilização, mobilização e capacitação para as audiências públicas – simulacro de gestão democrática.**



A **Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005**, do Conselho das Cidades, no seu artigo 6.º, também assevera que:

**“Art.7º. No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais”.**

Vislumbra-se, pelo teor dos documentos analisados, que **não foram promovidas quaisquer ações de sensibilização, mobilização e capacitação de lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados ou outros atores sociais, muito pelo contrário.**

Além do Município utilizar as audiências públicas regionais como instrumento de legitimação da vontade da parcela social que hegemonicamente se apropriou do processo de revisão do plano, de forma inacreditável e violadora do princípio não só da gestão democrática, mas da própria vedação ao retrocesso, **propôs a modificação do Plano Diretor no sentido de reduzir consideravelmente a participação popular.**

Se o modelo atual previsto em lei sequer é respeitado e, conseqüentemente, empoderado pela sociedade, quanto mais um novo modelo de redução drástica da participação regionalizada –como se verá mais abaixo.

### **Datas, locais e horários**



# DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

### 1. DATAS, LOCAIS E HORÁRIOS:

DATA	REGIÃO	ESCOLA	ENDEREÇO	HORÁRIO
09/10/2018	OESTE	EMEF Profª Maria Regina Cachuté	Avenida Nilo David, 65, Parque Imperial	19h-21h30
16/10/2018	LESTE	EMEI Profª Antonio Lellis Vieira	Avenida Dr. João Vítor Lamana, 22, Parque Califórnia	19h-21h30
18/10/2018	SUL	EDUCAMAIS Jardim Paraíso	Avenida Lourenço Nogueira, 211, Jardim Paraíso	19h-21h30
20/10/2018	RURAL SUL	EMEIF Profª Jorge Vieira da Silva	Estrada do Varadouro, 87, Varadouro	9h-11h30
23/10/2018	RURAL NORTE	EMEIF Profª Tarcísio Francisco Barbosa	Rua dos Professores, 120, Primeiro de Maio	19h-21h30
25/10/2018	CENTRAL	EMEF Barão de Jacarei	Praça Independência, 369, São João	19h-21h30
27/10/2018	NORTE	EMEF Profª Beatriz Junqueira da Silva Santos	Avenida Alcides Arnaldo Taino, 1240, Parque Meia Lua	9h-11h30
30/10/2018	CENTRAL	Câmara de Vereadores	Praça dos Três Poderes, 74, Centro	19h-21h30

Verifica-se, pelo cronograma, que as audiências públicas ocorreram em um curto período de 21 (vinte e um) dias, **que coincidem com o hiato entre o primeiro e o segundo turnos das eleições presidenciais.**

A maioria das audiências ocorreu em dias úteis, iniciando-se às 19 horas, horário que impossibilita a participação de trabalhadores e trabalhadoras que enfrentam percursos maiores no trajeto trabalho-casa.

Se a intenção de fato for reunir um inexpressivo número de pessoas o Município tem caminhado na direção certa. Sequer a experiência jurídica tem auxiliado o Município na efetiva missão de viabilizar locais e horários compatíveis com a realidade social.

A realização de todas as audiências públicas em pleno segundo turno eleitoral para o cargo de Presidência da República – enquanto o encontro com os empresários locais perdurou por meses, demonstra que de fato a intenção do poder público não era obter a contribuição e favorecer o controle social, mas sim tão somente legitimar as propostas e compromissos retirados da parcela da sociedade com a visão unicamente economicista.



# DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

O material divulgado até o momento não possibilita saber o número de pessoas em cada audiência pública realizada, muito menos a sua vinculação com a sociedade civil ou a própria Prefeitura.

### Tempo de manifestação dos participantes das audiências

#### 2. ROTEIROS:

18h45	Abertura dos Portões
19h	Registro de Presença e Identificação
19h15	Abertura da Audiência Pública
19h25	Palavra das autoridades presentes
19h40	Apresentação de propostas
19h40-20h30	Período de inscrições do público presente para perguntas e uso da palavra
20h30	Perguntas e respostas
21h15	Considerações finais
21h30	Encerramento
8h45	Abertura dos Portões
9h	Registro de Presença e Identificação
9h15	Abertura da Audiência Pública
9h25	Palavra das autoridades presentes
9h40	Apresentação de propostas

Praça dos Três Poderes, 73 - 2º andar - Centro - Jacareí - SP  
Telefone: (12) 3955-9111 - Fax: (12) 3961-1092 - gabinete@jacarei.sp.gov.br



### Prefeitura de Jacareí

9h40 – 10h30	Período de inscrições do público presente para perguntas e uso da palavra
10h30	Perguntas e respostas
11h15h	Considerações finais
11h30	Encerramento



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Pelos roteiros apresentados pela Municipalidade, **o tempo de perguntas da população e respostas do poder público nas audiências públicas foi de apenas 45 (quarenta e cinco) minutos**, sendo que não há qualquer definição deste roteiro em ato normativo - sequer no edital de chamamento.

**Do resumido tempo das audiências públicas- 150 minutos, o poder público somente reservou, em tese, 27,5 minutos para a “escuta social”, já que dentro deste tempo também se encontrava o tempo de resposta do executivo, sendo que só para a apresentação das “propostas” pelo poder público (que por sinal viola completamente a fase de Leitura da Cidade e Mapeamento, já que apresentadas como prontas à sociedade) foi reservado metade do tempo.**

Além de irrisório para a importância e complexidade do tema, mostra-se completamente desproporcional frente ao que foi realizado com os empresários locais, que além dos meses para discussão, tiveram a oportunidade de serem escutados em suas próprias entidades por um tempo infinitamente maior – como pode ser observado das atas requisitadas pelo autor.

#### **- Dos chamamentos de audiências públicas**

Como salientado por Jacintho Arruda Câmara<sup>15</sup>:

**“A lei não define precisamente como e quando serão realizadas as audiências e os debates; apenas determina que se realizem, impondo, inclusive, severa sanção para o caso de descumprimento da regra (caracterizada como ato de improbidade administrativa – art. 52, VI). A**

<sup>15</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (coord.). Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2.001. 4.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 339.



regulamentação a ser adotada, porém, não pode fugir de algumas diretrizes mínimas necessárias ao atingimento da finalidade legal de garantir a efetiva participação popular. Algumas dessas diretrizes, já adotadas em determinados processos de participação popular em entidades da Administração Pública Brasileira, podem ser assim resumidas: divulgação, com a antecedência necessária à preparação dos interessados, das informações a discutir em audiência pública; abertura de participação de todos os detentores de legítimo interesse em participar do processo; divulgação dos comentários e sugestões formulados; e, finalmente, resposta fundamentada aos comentários e contribuições”

A Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades, no seu artigo 6.º, trata, de forma regulamentar, algumas diretrizes importantes:

“Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa”.

O Município se limitou ao chamamento público por meio do Diário Oficial e Jornais Locais, que deram a notícia, alias, com dias antes de antecedência – quando não de forma atrasada.



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

O Município de Jacareí costuma utilizar diversos pontos da Cidade para realizar o chamamento público a eventos de seu interesse – como aconteceu recentemente com o anúncio de feiras noturnas, festival vegano, fórum da população em situação de rua, entre outros – no entanto, nenhuma faixa ou anúncio foi utilizado em pontos estratégicos da Cidade e bairros para sensibilizar a população da importância da participação popular.

E mais, o art. 7º, da Resolução 25/2005, prescreve que: “No processo participativo de elaboração do plano diretor **a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.**”

“É preciso atentar que **os instrumentos de participação democrática não podem constituir-se em mera legitimação da política.** Para sua efetivação, **deve haver por parte do Executivo municipal investimento nos instrumentos destinados à comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações, dando condições aos participantes desses espaços para analisar os problemas, discutir sobre as opções e assumir posições.** A opção por partilhar efetivamente o poder, implica na responsabilidade do Executivo em criar condições efetivas para que a participação popular ocorra, garantindo recursos para implementar a política de desenvolvimento urbano, e cumprindo as decisões tomadas com participação popular.”<sup>16</sup>

E o resultado não poderia ser outro.

<sup>16</sup> Cartilha do Ministério Público do Rio Grande do Sul para revisão de planos diretores.  
<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/cartilha.pdf>



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Sem capacitação, sensibilização e empoderamento social, as audiências públicas, além de esvaziadas, tiveram suas discussões pautadas por problemas individuais e descontextualizados da importância do processo de construção da política de desenvolvimento urbano, senão vejamos:

Audiência da Região Oeste:<sup>17</sup>

“Foram perguntadas e respondidas as seguintes questões: 1) NOME: Luiz Henrique, Bairro Parque Imperial. PERGUNTA/CONTRIBUIÇÃO: **Sobre Sinalização escolar**” “**UPA 24 horas**. RESPOSTA SECRETARIA DE SAÚDE: No momento não há planejamento e/ou construção no bairro Parque Imperial” “**Lotérica no bairro**. RESPOSTA SECRETARIA DE GOVERNO: Informamos que os serviços lotéricos são de competência exclusiva da União, delegada à Caixa Econômica Federal.” **Posto Policial**. RESPOSTA SECRETARIA DE SEGURANÇA: Pela Secretaria de **Segurança não há previsão**. **EJA – Anos finais**. RESPOSTA – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO – **EJA: Informamos que a responsabilidade da EJA dos Anos Finais é da Diretoria de Ensino da Região de Jacareí. A distribuição de leite no Pedramar**. Hoje só chega até o Imperial, A permanência da EJA anos finais no Bairro Imperial. Prefeitura abrirá a escola do EJA a noite.

Vale destacar o seguinte questionamento, que demonstra a ausência de participação popular na proposta de elaboração do PDE.

<sup>17</sup> <http://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/ATA-Audi%C3%Aancia-P%C3%BAblica-REGI%C3%83O-OESTE-PARQUE-IMPERIAL-09-10-18.pdf>



Thiago O. L. da Silva, Bairro Pedramar.  
 PERGUNTA/CONTRIBUIÇÃO: **As oficinas técnicas, como foi a participação da população?** RESPOSTA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO: Foram 5 Oficinas Técnicas: - Na CIESP, no dia 27/09/2017 como abertura das oficinas e no dia 09/02/2018 com participação de convidados e membros da CIESP, totalizando 51 participantes; - No auditório da Prefeitura Municipal de Jacareí, no dia 30/10/2017 com todos os profissionais da Secretaria de Planejamento, que coordenaram a reunião, juntamente com as secretarias de Meio Ambiente, Infraestrutura, Mobilidade Urbana, Segurança e Defesa do Cidadão, Desenvolvimento Econômico, SAAE e Fundação Pró-Lar, com a presença de 56 participantes; - Na ETEC – Cônego José Bento, no dia 23/11/2017 com estudantes e aberto a população em geral participando 35 pessoas; - Na AEAJ – Associação de Engenheiros e Arquitetos de Jacareí no dia 18/01/2018, com presença de 23 participantes associados e convidados com 23 participantes. Além das Oficinas com os alunos da EJA (Ensino de Jovens e Alunos), que participaram do ‘Mapa Falante’, uma iniciativa que objetiva proporcionar um diálogo compartilhado para refletir e discutir sobre os desafios ambientais e sociais do seu bairro identificando suas potencialidades e desafios

Audiência da Região Leste, além da falta de sensibilização, houve grande confusão entre PDE e Plano de Mobilidade –omisso na Cidade:

**Iluminação Pública na Rodovia Geraldo Scavone** a partir da White Martins, Ponto de ônibus do Califórnia. Ciclovía ou ciclo faixa do Rio Comprido ao Vila Branca, **Quando foi feita a pesquisa para instalação dos semáforos** na rotatória Geraldo Scavone, Porque nesta



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

região leste sem propostas para a região de parques e lazer?  
RESPOSTA DA SECRETARIA DE ESPORTES: Esta questão já foi respondida pelo representante da Secretaria de Esportes nesta audiência em pergunta de outro munícipe, Quais os planos de mobilidade de acesso da Av. Lucas Nogueira Garcês ao Centro sem passar pelo pedágio, O anel viário entre a Cebrace e a Rodovia Nilo Máximo não será discutido? E é previsível que haverá problemas de mobilidade e transporte nesta área. Quais são as melhorias nestes logradouros que podem ser aplicadas, tendo vista que as alterações da Rua San Diego complicaram o acesso do bairro?

Audiência da Região Sul, área mais vulnerável da Cidade:

Gostaria de saber o porquê do **fechamento das vielas** do bairro Jardim Paraíso, **Transporte Público** (revisão) Rua Michel Saygue, transporte público a população na Rua Michel Saygue nas casinhas, rua das casinhas e a Rua do Campeão no Jardim Paraíso, Solicita a realização de **campanhas antidrogas** e antitabagismo no bairro, Gostaria que tivesse um **espaço pra turma da 3ª idade (idoso), nós praticamos Lian Gong** às vezes está chovendo e não temos um lugar, no ginásio sempre está ocupado e ficamos sempre dando um jeito, : **Obstrução de calçada, muita árvore** na calçada da área plantada por um morador, Cuidar mais da nascente, a nossa está muito suja, nem o cachorro bebe a água na nascente, **Solicita uma lombada na Rua José Pinto, Tem como reabilitar a iluminação na segunda viela uma em baixo e outra para cima, na rua da padaria do Jardim Paraíso. Novas turmas de EJA para outros anos.**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Fechada as audiências públicas com a população - que pouco ou nada serviram para influenciar o poder público, **já que a proposta se encontra pronta e minutada, verifica-se que na ata da audiência pública do centro já foi anunciado inclusive que a proposta de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei do Zoneamento)– consequência da revisão do PDE, já encontra-se inclusive em andamento – mesmo sem sequer a finalização do processo de revisão e a efetiva participação popular:**

NOME: Lucimar Ponciano, RG: 20.335.357-2, ENDEREÇO: Câmara Municipal. PERGUNTA/CONTRIBUIÇÃO: Diante deste estudo técnico e atualizado no Plano Diretor desde 2003. **Propostas bem elaboradas não caberiam apresentar junto, complementando a necessária revisão do Plano Diretor – Planejamento do uso de solo?**

**O Plano Diretor dá as diretrizes gerais e a Lei de Uso para ocupação da cidade através do macrozoneamento de cada região e a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo traz as regras sobre o zoneamento destes locais de maneira mais específica.** Referida lei será revista no prazo de seis meses a partir da aprovação do Plano Diretor. **RESPOSTA DA SECRETARIA DE GOVERNO: Explicou que o trabalho para a revisão da lei de uso e ocupação do solo, já se iniciou, mas por uma questão de ordem legal, primeiro será revisto o Plano Diretor.**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Como pode o poder público iniciar um processo de revisão da lei específica de Uso e Ocupação do Solo - que também demanda participação popular, sem que a lei geral que regula o tema, como é o caso da Plano Diretor, tenha sido aprovado?

Mostra-se estarrecedor o grau de dolo na violação perpetrado pelo Poder Público local no processo de planejamento participativo do desenvolvimento urbano da Cidade – que tão somente por uma questão legal é que se simula um processo de gestão democrática para a elaboração do PDE e da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

Sem a intervenção do poder judiciário o Município de Jacareí colocará em pratica um projeto de desenvolvimento urbano pautado exclusivamente pelos gabinetes burocráticos do Estado e pela vontade do empresariado que se apropriou das arenas de discussão.

De acordo com a Cartilha de Elaboração de Planos Diretores pelos Municípios, do Ministério da Cidade:

“É importante que **todas as etapas** do Plano Diretor sejam conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas de cada Prefeitura Municipal e **por moradores do município. A participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor, em Audiência Pública.**”  
(...)”Recomenda-se ainda que o Ministério Público, juízes e registradores dos cartórios que haja no município também participem, desde o início, do processo de elaborar o Plano Diretor.”



## *2.2 Da observância do Direito à Cidade enquanto direito de fruição e de distribuição equitativa dos ônus e bônus do processo de regulação e ordenamento do solo urbano*

Como dito acima, o planejamento das cidades é um processo decisório complexo e envolve também o monitoramento da execução e dos resultados do Plano, com vistas à permanente reavaliação das decisões tomadas.

O art. 40, § 4.º do Estatuto da Cidade garante o acesso aos ‘documentos e informações’, que deverão ser produzidos não apenas no momento da elaboração do Plano Diretor, mas igualmente na ‘fiscalização de sua implementação’ (art. 40, § 4.º), configurando um verdadeiro ‘sistema de acompanhamento e controle’ (art. 42, III).

Nesse sentido, **buscaremos avaliar a seguir dados sobre os resultados do anterior Plano Diretor de Jacareí sobre a produção do espaço urbano, bem como o conteúdo das alterações propostas na revisão do Plano pelo gestor municipal, iniciada no corrente ano**, a fim de demonstrar que o processo de revisão do Plano Diretor em questão NÃO se coaduna com o escopo deste instrumento, qual seja, de que seja um processo resultante de práticas de cidadania **voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para a efetivação do direito à cidade**.

### **2.2.1 A ineficácia do Plano Diretor de Jacareí em distribuir os benefícios da cidade para a população de baixa renda: a localização dos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida entre os anos de 2011-2014**



Em 2018, o município de Jacareí possui **população de 224.775** habitantes, representando o dobro do contingente existente em 1980, que era de 115.100 habitantes<sup>18</sup>.

**Entre os anos de 2003 e 2018, período de vigência do Plano Diretor**, a população **subiu de 197.590 para os atuais 224.775 habitantes**. Em que pese tal evolução, **o município possui baixa densidade demográfica média**, que é de 484 habitantes/km<sup>2</sup>, colocando-o **como o 61º mais denso do Estado de São Paulo**, sendo que a capital estadual apresenta densidade de 7.867 habitantes/km<sup>2</sup>.

Desta maneira, **o Plano Diretor zoneou a cidade** considerando como Zonas de Adensamento Preferencial 1 (ZAP1) onde houvesse densidade líquida de 600 habitantes/hectare, como Zonas de Adensamento Preferencial 2 (ZAP2) as áreas com densidade de 300 habitantes/hectare. Já nas Zonas de Adensamento Controlado haveria densidade de até 100 habitantes/hectare e nas Zonas de Adensamento Restrito até 50 habitantes/hectare<sup>19</sup>.

**A lógica seria estimular uma maior ocupação nas áreas em que já existe infraestrutura urbana instalada**, garantindo a todos os cidadãos o acesso aos serviços e equipamentos da cidade, reduzindo os custos de ordenamento do solo urbano para a municipalidade, mantendo-se a estruturação da cidade no circuito centro-periferia.

---

<sup>18</sup> Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE. Fonte: <http://www.perfil.seade.gov.br/> (Acesso em 17 out. 2018).

<sup>19</sup> Arts. 29, 30 e 31 da Lei Complementar Municipal nº 49/2003



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

O déficit habitacional em Jacareí no ano de 2010, era de **7.053 Unidades Habitacionais**, segundo a Fundação João Pinheiro<sup>20</sup>, conforme o gráfico abaixo:

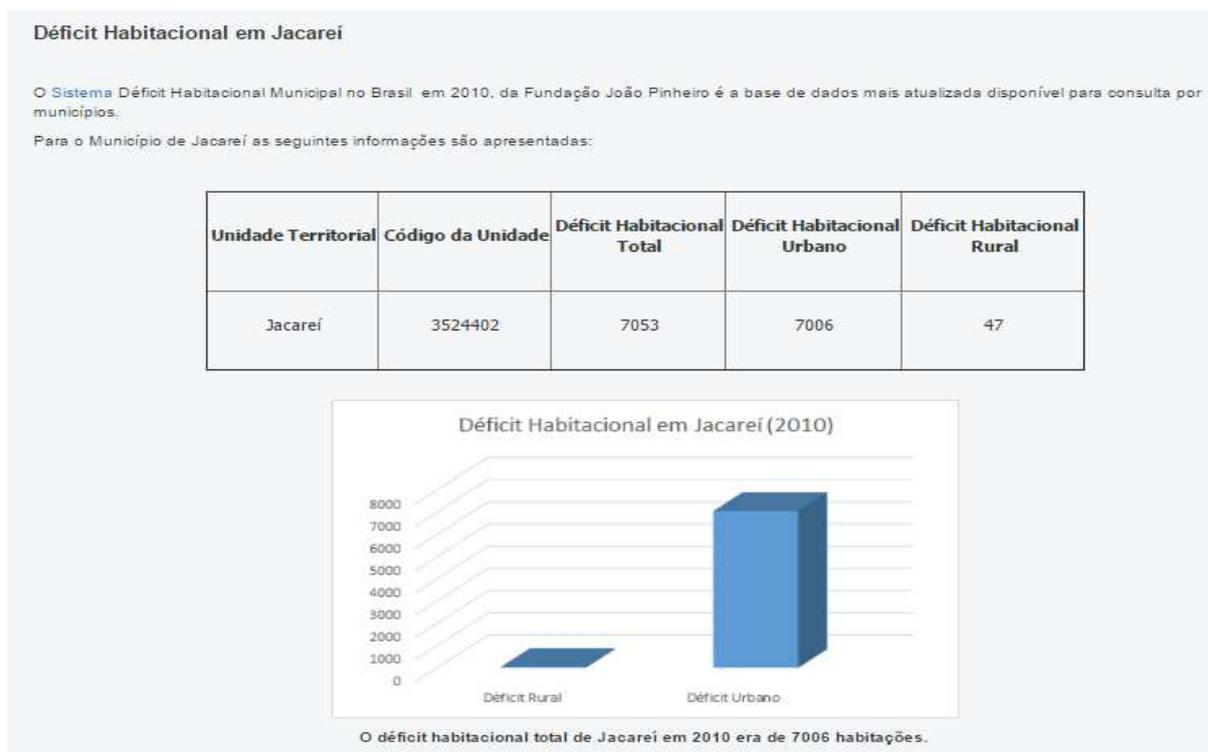


Imagem. Fonte: <http://www.pro-lar.sp.gov.br/index.php/transparencia/deficit-habitacional>

A partir do ano de 2011, com o maior aporte de recursos do programa Minha Casa Minha Vida, foram construídas **5.400 unidades habitacionais nas Faixas I e II do programa**, ou seja, direcionados para a população mais vulnerável, conforme pode ser visto abaixo:

<sup>20</sup>Fonte: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>



Município	Déficit absoluto – 2010	Moradias (faixa I e II) construída PMCMV – 2009 – 2014	Déficit absoluto restante	Redução do déficit relativo
São José dos Campos	21.910	12.222	9.688	56%
Taubaté	8.969	6.447	2.522	72%
Jacarei	7.053	5.400	1.653	77%
Pindamonhangaba	4.139	4.552	+413	109%
Guaratinguetá	3.791	2.761	1030	73%
Cruzeiro	2.499	2.115	384	85%
Caçapava	2.793	2.026	767	73%
Lorena	3.475	1.103	2.372	32%

Tabela.. Fonte: VIEIRA, Ionice Gonçalves. Novas formas de urbanização, estudos de condomínios fechados relacionados ao programa “Minha Casa Minha Vida”. Orientador, Paulo Romano Reschilian. São José dos Campos-SP, 2015. (p. 102)

**Diante da evolução populacional e do déficit habitacional, a pressuposição seria de que o Plano Diretor induzisse a produção de novas moradias, incluindo aquelas destinadas à população pobre, para as Zonas de Adensamento Preferencial 1.**

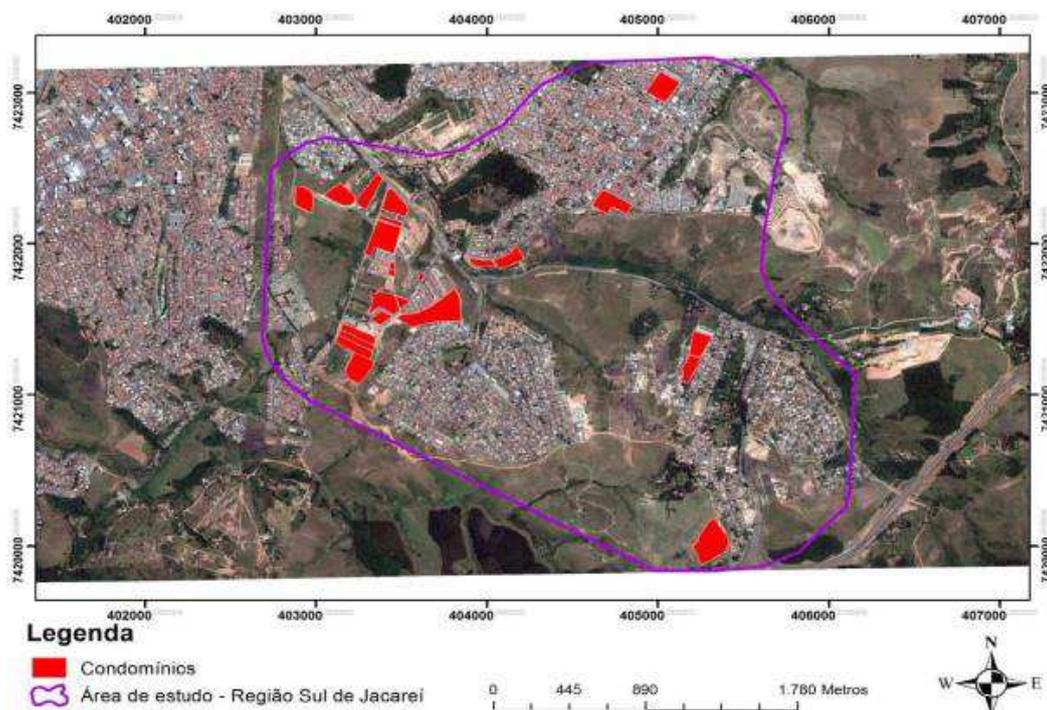
Entretanto, o levantamento feito pela pesquisadora Ionice Gonçalves Vieira<sup>21</sup> demonstra que **todos os dezessete empreendimentos faixa I e II do PMCMV foram instalados na região Sul da Cidade, majoritariamente em Zonas de Adensamento Preferencial 2 (ZAP2) ou em limites para Zonas de Adensamento Restrito, isto é, colocados em localizações onde o município não apresenta infraestrutura adequada, tais como viário, comércio e demais serviços e equipamentos da cidade.**

Os mapas abaixo demonstram como **a localização de quase toda a produção de moradia para população de baixa renda contrariou a lógica do Plano Diretor,** enviando tal população para áreas periféricas, sem infraestrutura,

<sup>21</sup> VIEIRA, Ionice Gonçalves. Novas formas de urbanização, estudos de condomínios fechados relacionados ao programa “Minha Casa Minha Vida”. Orientador, Paulo Romano Reschilian. São José dos Campos-SP, 2015.



impedindo que o adensamento das zonas centrais e a distribuição dos benefícios da cidade fossem distribuídos com toda a população.



*Imagem. Fonte: VIEIRA, Ionice Gonçalves. Novas formas de urbanização, estudos de condomínios fechados relacionados ao programa “Minha Casa Minha Vida”. Orientador, Paulo Romano Reschilian. São José dos Campos-SP, 2015. (p. 126)*

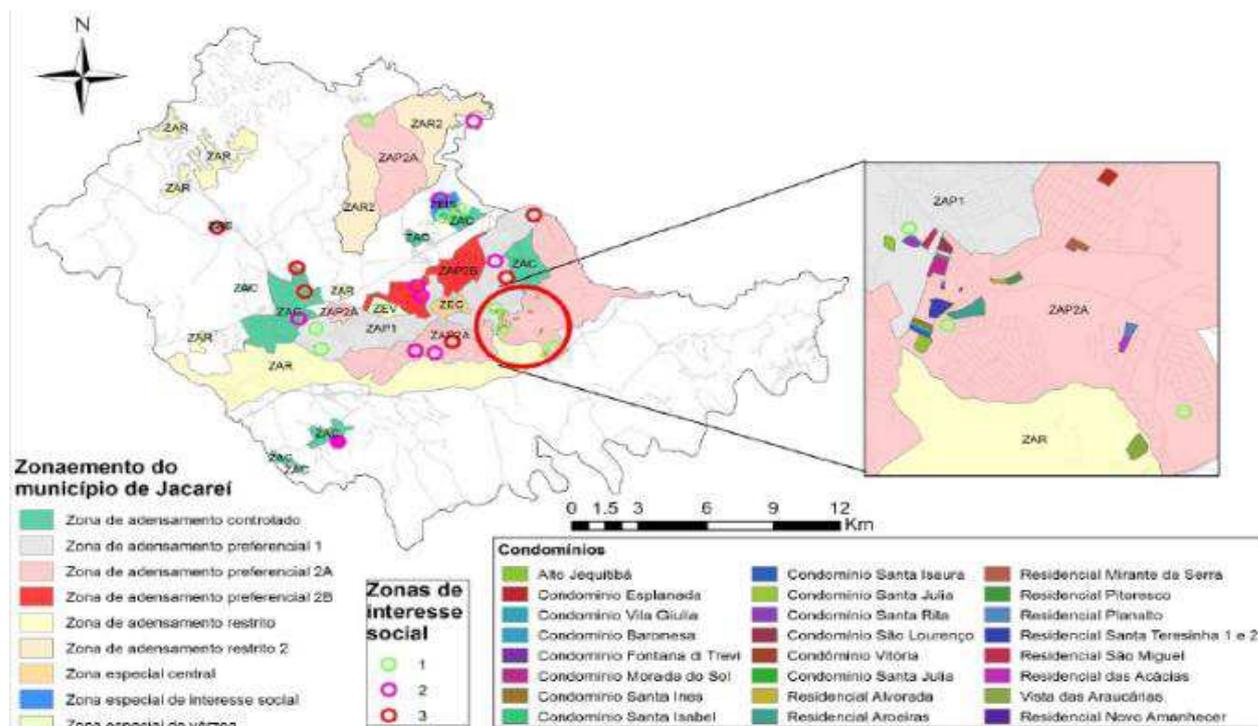


Imagem. Fonte: VIEIRA, Ionice Gonçalves. Novas formas de urbanização, estudos de condomínios fechados relacionados ao programa “Minha Casa Minha Vida”. Orientador, Paulo Romano Reschilian. São José dos Campos-SP, 2015. (p. 136)

O mesmo mapeamento pode ser visto no sítio eletrônico da Fundação Pró-Lar, confirmando a localização dos empreendimentos, **que se localizam em áreas de elevada vulnerabilidade social, a partir do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS/SEADE**, conforme se ilustra abaixo:



# DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

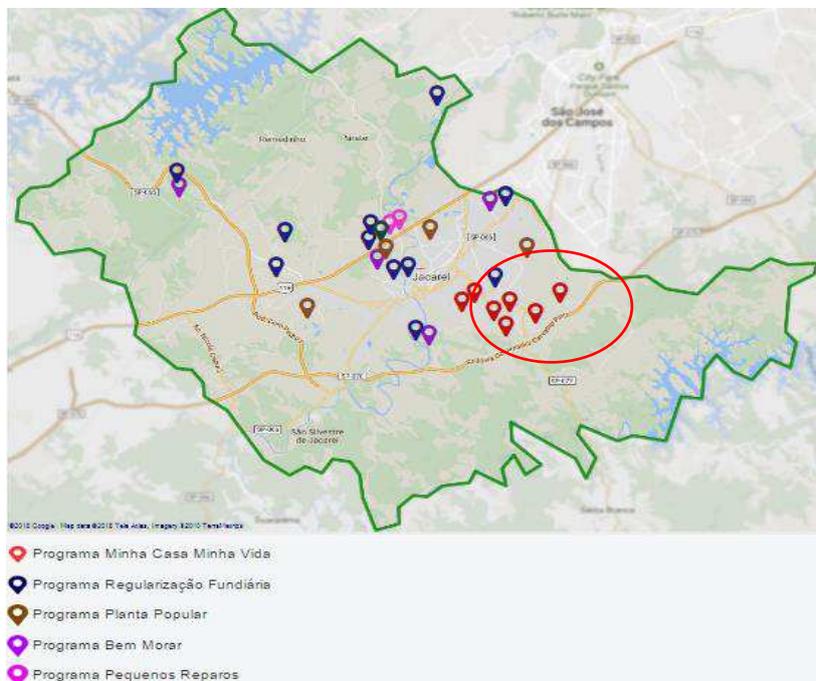


Imagem: localização dos empreendimentos PMCMV, segundo a Fundação Pró-Lar. Fonte: <http://www.pro-lar.sp.gov.br/>

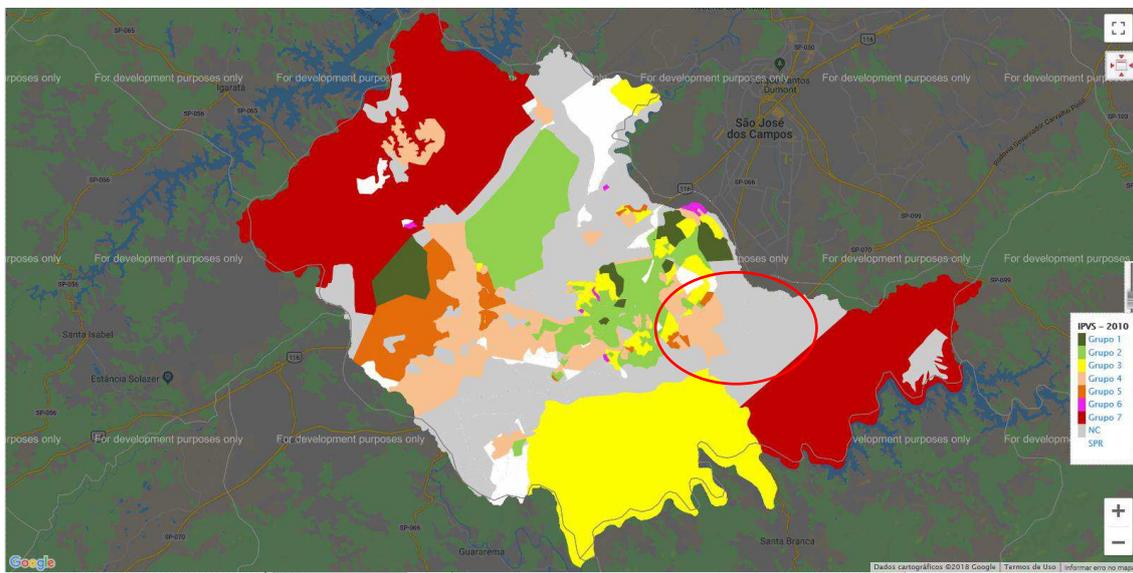


Imagem: IPVS em Jacaré demonstra maior parte dos empreendimentos PMCMV em áreas com vulnerabilidade 4 e 5. Fonte: <http://www.iprs.seade.gov.br/ipvs2010/view/index.php>



Conclui-se, portanto, **que a despeito do Plano Diretor trazer como objetivos de o desenvolvimento urbano otimizar a infraestrutura urbana instalada, condicionamento do crescimento urbano à capacidade de oferta de infraestrutura urbana, permitir o pleno desenvolvimento das funções urbanas e o acesso à infraestrutura<sup>22</sup>, percebe-se que houve seu total descumprimento, reforçando a lógica de que os benefícios da cidade não são destinados aos mais pobres.**

Não apenas é verificada a **ineficácia do Plano Diretor em relação à formação das cidades em conformidade com as diretrizes da Macrozona de Destinação Urbana, mas também a impotência das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em conseguir direcionar o ordenamento do espaço urbano,** permitindo que a população pobre resida nas áreas centrais da cidade.

O Plano Diretor vigente e o zoneamento realizado **demarcaram poucas áreas como Zonas Especiais de Interesse Social localizadas em vazios urbanos de áreas centrais, se limitando a marcar como ZEIS localidades periféricas ou áreas em que se busca regularizar comunidades existentes.**

**Os motivos desta ineficácia do Plano Diretor** em regulamentar o uso e a ocupação do solo urbano conforme suas próprias diretrizes **devem ser analisadas e discutidas profundamente com toda a sociedade no seu processo de revisão,** que não pode se limitar a um momento de meras adequações.

**O formato do crescimento urbano verificado acima traz custos elevados para o município, que se obriga a ter que implantar infraestrutura em locais onde não existem, além de reforçar índices de vulnerabilidades já existentes, uma vez que aprofunda a segregação do espaço urbano.**

---

<sup>22</sup> Art. 10, I, II, IV e VI, da Lei Complementar Municipal nº 49/2003



## 2.2.2 A evolução econômica do município de Jacareí e as implicações na estruturação urbana

Verificou-se que **o Plano Diretor anterior foi ineficaz em distribuir de forma equitativa a infraestrutura da cidade**, uma vez que a habitação social destinada à **população de baixa renda foi alocada, predominantemente, no setor sul do município, onde há os menores índices de desenvolvimento social.**

Entretanto, o ex-prefeito e o ex-secretário de desenvolvimento social, assim como os participantes deste processo de revisão – como a CIESP, demonstraram grande entusiasmo neste mecanismo como atrativo para investidores. Desse modo, a produção do espaço urbano de Jacareí sob o viés do desenvolvimento econômico também merece ser analisado.

Na economia, o município é marcado pela presença forte da indústria, que representa cerca de 29% da geração de empregos locais, enquanto os serviços perfazem 46%, o setor do comércio representa 19%, o da construção civil apenas 3%, e a agricultura e pecuária ficam com 2%<sup>23</sup>. Considerando-se a vocação histórica de Jacareí para a indústria – que chegou a representar 45% das fontes de emprego em 1991 – **compreende-se o posicionamento estratégico do município na atração de investidores.**

Entretanto, este tipo de expansão econômica, que possui reflexos no espaço urbano, assim como para os custos de produção e manutenção da cidade devem ser analisados e também discutidos na revisão do Plano Diretor.

---

<sup>23</sup> Fonte: <http://www.perfil.seade.gov.br/> (Acesso em 17 out. 2018)



**O Plano Diretor trouxe diversos instrumentos para desenvolver as funções sociais da cidade<sup>24</sup> como IPTU progressivo, desapropriação, outorga onerosa, dentre outros.** Os referidos instrumentos possuem como objetivo distribuir os ônus e benefícios da cidade, trazendo custos e encargos para aqueles que se favorecem do desenvolvimento urbano.

A despeito de se discutir qual foi (e se é que houve) a aplicação de cada um dos instrumentos ao longo dos últimos 15 anos no município, **o fato é que a Prefeitura Municipal entende como um dos principais vetores de atração de investimentos a Lei Municipal nº 5493/2010<sup>25</sup>, que concede incentivos tributários a pessoas jurídicas que se instalem no município de Jacareí e que exerçam atividades em determinados ramos da economia, dentre eles os empreendedores de loteamentos para fins residenciais. *Os benefícios tributários podem chegar a isenções, por até 20 anos, de impostos como ITBI, ITU, IPTU e taxas municipais.***

Na execução orçamentária de 2017<sup>26</sup>, a Prefeitura de Jacareí teve um uma receita de R\$ 753.099.000,00, **entretanto, as receitas tributárias representavam apenas R\$ 163.730.000,00 (21,7%), enquanto a receita oriunda de IPTU totalizava R\$ 65.027.000,00 (8,6%).** Assim, percebe-se que um município que, nos últimos anos, teve uma atração de diversos tipos de investimentos industriais, empresariais e imobiliários, tem como sua maior fonte de renda as transferências de outros entes federativos – R\$ 507.926.000,00 (67,4%).

<sup>24</sup> Art. 54 Lei Complementar Municipal nº 49/2003

<sup>25</sup> Ver <http://portal.metodista.br/gestao-publica/noticias/incentivo-seletivo-em-jacarei-atrai-investimentos-sem-guerra-fiscal-diz-secretario> e <http://www.adcnews.com.br/v2/?pag=2&mat=1354>

<sup>26</sup> Fonte: <http://egov.jacarei.sp.gov.br/portal-transparencia/execucao/receita/proprias> (Acesso em 19 out. 2018)



Considerando-se o impacto da instalação de diversas empresas em um município, quanto ao fluxo migratório de pessoas, instalação de infraestrutura, adensamento populacional, meio ambiente, **a tal “Lei de Incentivo” retira qualquer eficácia do Plano Diretor em fazer com que seus instrumentos distribuam os lucros dos investidores para toda a coletividade.**

Após a concessão de isenção de impostos por décadas, restaram inaplicáveis os instrumentos como IPTU progressivo ou cobrança de outorga onerosa, pois a Municipalidade demonstra que abre mão de sua **função indutora de justiça social na promoção da função social da cidade, para apenas atrair investimentos econômicos.**

Mostra-se acertada a afirmação de Vera Lúcia Barradas Moreira<sup>27</sup> de que “a consulta aos Planos Diretores Participativos elaborados à luz do Estatuto da Cidade **revelou o viés bastante regulador e pouco funcional** desta nova incursão do poder público local ao território do planejamento urbano. **Principalmente em municípios de pequeno porte onde as ações são ditadas mais pelo cotidiano urbano e pela “vontade” política do chefe do executivo que pela legislação e menos ainda pela existência de planejamento.** Aplicando o raciocínio ao caso, temos que a decisão política do poder público em conceder benefícios tributários a empresas, retira quase toda eficácia de instrumentos urbanísticos, relegando a segundo patamar o Plano Diretor.

**Este padrão de crescimento urbano orientado pelo interesse econômico, desconsiderando o Plano Diretor como vetor de transformação da cidade, resulta em um processo de segregação espacial em Jacareí, em que as áreas em torno das grandes rodovias ficam destinadas a indústria e empresas que recebem**

---

<sup>27</sup> MOREIRA, Vera Lucia Barradas. Planos diretores participativos e habitação de interesse social: um diálogo não realizado. Campinas-SP, 2014 (p. 298).



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

incentivos fiscais e não retornam à sociedade os investimentos em infraestrutura realizados pelo Poder Público; o setor central e, especialmente, leste do município destinados a empreendimentos residenciais de alto padrão e o setor sul com ocupação predominante da população pobre.

O **setor leste da cidade** conta com condomínios de alto padrão<sup>28</sup>, em regra loteamentos fechados, que geram uma fragmentação socioespacial do território, alterando a produção do espaço urbano ao construir novas centralidades que prescindem de qualquer relação com a cidade aberta. Os dados do SECOVI de **aprovações de loteamentos entre os anos 2011 e 2017**<sup>29</sup> revela que foram aprovados em Jacareí **1268 lotes**, divididos em seis empreendimentos<sup>30</sup>, representando uma produção elevada.

Os loteamentos fechados ocupam um grande espaço de terra, com baixa densidade demográfica, trazendo um grande consumo de solo, energia, infraestrutura e serviços, **o que representa uma forma de desenvolvimento não sustentável**. Além disso, há um ganho lucrativo dos empresários da cidade que não é retornado para a sociedade, na medida em que tais empreendedores se utilizam de terrenos mais distanciados do setor leste da cidade, com custo relativamente baixo e boa condição de infraestrutura.

**Na verdade, os loteamentos fechados, que se implantam em locais mais distantes do centro (área leste) somente são possíveis pela centralidade do automóvel. Não é por outro motivo que o anúncio do financiamento de R\$ 240**

<sup>28</sup> A título de exemplo: Loteamento Parque Mirante do Vale, Villa Branca Residence Club, Condomínio Sunset Garden, Associação Jardim Vem Viver Jacareí, Spazio vale Verde, Residencial Jeribá, Condomínio Reserva Vila Branca, Condomínio Home & Club Villa Branca, Condomínio Vert Ville Club.

<sup>29</sup> Ver em <http://www.secovi.com.br/pesquisas-e-indices> (acesso em 17 out. 2018)

<sup>30</sup> Jardim do Sol Nascente; Condomínio das Palmeiras III; Jardim Residencial Gold Park; Vem Viver Jacareí; Jardim Central Park; Jardim Leblon II.



**milhões para Desenvolvimento Urbano e Social de Jacaré<sup>31</sup>, tem como um dos elementos centrais a realização de 08 obras viárias, resultando na construção do total de 21,10 km em vias para transporte automotivo.**

Todo o exposto permite concluir que a expansão urbana de Jacaré não tem como eixo estruturante seu Plano Diretor, voltado para o bem-estar da população, mas os interesses empresariais e econômicos. Isto reforça a compreensão de Nestor Goulart Reis<sup>32</sup> para quem:

**“Os empresários [imobiliários] estão substituindo os poderes públicos na definição dos rumos da urbanização. Estão assumindo o controle das diretrizes de desenvolvimento urbano dos municípios. Para os setores de renda média e alta, estão oferecendo infraestrutura urbana e serviços reclamados por esses setores sociais, os mesmos que as administrações públicas vêm enfrentando dificuldades para oferecer níveis adequados de operação”.**

Assim sendo, o presente tópico revela como é trivial que o processo de revisão do Plano Diretor seja norteado pelo resgate de sua função orientadora da produção do espaço urbano de forma sustentável e equitativa para todas as camadas sociais, o que não vem ocorrendo no presente momento.

---

<sup>31</sup> Jacaré tem financiamento aprovado de cerca de 240 milhões de reais para pacote de obras, aprovado pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina. Ver em : <http://www.jacarei.sp.gov.br/jacarei-tem-financiamento-aprovado-de-cerca-de-240-milhoes-de-reais-para-pacote-de-obras/> (acesso em 18 out. 2018)

<sup>32</sup> REIS, Nestor Goulart. Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano. São Paulo: Via das Artes, 2006. (p. 161)



### 2.2.3 Da necessidade de uma efetiva revisão do Plano Diretor de Jacaré ante sua ineficácia

O contexto que se coloca, portanto, é o de que **o Poder Público local aparenta entender o Plano Diretor como um instrumento que permite o zoneamento da cidade**, orientando a atração de investimentos econômicos, porém sem promover a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e o cumprimento da função social da propriedade.

Portanto, em análise preliminar, a partir dos dados elencados acima, é possível apontar que o crescimento urbano na cidade de Jacaré dos últimos 15 anos revelou:

- Ineficiência de instrumentos urbanísticos como outorga onerosa que possuem a finalidade de resgatar os lucros dos que mais se beneficiam da expansão da cidade, em razão da ampla concessão de benefícios tributários, incluindo longas isenções;
- Ineficiência de instrumentos IPTU progressivo e arrecadação de imóveis e criação de ZEIS como forma de manter a população pobre nas áreas mais servidas de infraestrutura;
- Ineficiência da macrozona de destinação urbana consolidada como forma de manter a população pobre nas áreas mais servidas de infraestrutura;
- Ineficiência do Plano Diretor em produzir uma cidade com usos sustentáveis, posto a proliferação de condomínios fechados, que exigem intensa infraestrutura para baixa densidade populacional;
- Ineficiência do Plano Diretor em produzir uma cidade não segregada e de toda a população, considerando-se a recente aglomeração de empreendimentos imobiliários de baixa renda no

setor sul da cidade e de empreendimentos de alta renda no setor leste da cidade.

A ausência de força regulamentadora de Planos Diretores em cidades pequenas é uma visão compartilhada por Vera Lúcia Barradas Moreira<sup>33</sup> ao afirmar que “a legislação contida nos PD’s, espessos volumes repletos de regulamentações que em alguns casos não se aplicam ao contexto urbano sobre o qual recaem, não se valeram dos instrumentos do Estatuto da Cidade para a justa distribuição do sítio urbano”.

Ocorre que esta percepção discutida até o momento não é compartilhada pela Prefeitura Municipal que parece entender o Plano Diretor como um mecanismo de zoneamento da cidade, em busca da atração de investimentos econômicos. **Esta noção é apreensível ao se analisar o encaminhamento da revisão do Plano Diretor, em que não há qualquer autocrítica com as disfuncionalidades apresentadas acima**, além de haver o início de sua construção com oficinas realizadas com empresários e representantes das indústrias para que tivessem oportunidade de realização de estudos e apresentação de propostas.

Ante as noções desenvolvidas, fica evidente que é preciso trazer uma inflexão no modelo em que este sendo proposta a revisão do Plano Diretor de Jacaré.

#### **2.2.4 Das alterações propostas ao texto do Plano Diretor de Jacaré**

Como dito anteriormente, o Plano Diretor traz princípios e diretrizes básicas de ordenamento e desenvolvimento social, territorial, econômico e ambiental de municípios, demandando a existência prévia de diagnósticos, debates e audiências

---

<sup>33</sup> MOREIRA, Vera Lucia Barradas. Planos diretores participativos e habitação de interesse social: um diálogo não realizado. Campinas-SP, 2014 (p. 297).



públicas amplamente divulgadas, para a discussão das necessidades de cada segmento social e econômico envolvido na dinâmica urbana no município.

As oficinas participativas propostas e registradas nos relatórios disponíveis no site da prefeitura **indicam uma confluência de interesses em relação aos segmentos sociais contemplados nas propostas**, com apontamentos semelhantes em relação às diversas regiões da cidade.

**Chama atenção a existência de diversas propostas pontuais, ligadas a obras urbanas, que deveriam fazer parte de projetos de lei específicos, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, ou de Mobilidade Urbana, mas que aparecem contempladas em um momento em que poderiam ser discutidos, de forma mais ampla, os objetivos em relação à cidade a longo prazo.**

**As delimitações de eixos viários, pontes e melhorias viárias de forma geral, podem ser vistas em todas as oficinas, enquanto os objetivos da ampliação do viário ou do perímetro de expansão urbana não aparecem entre os objetos de discussão.**

Não há nenhum questionamento sobre: a) Quais são os objetivos para ampliação do perímetro urbano? b) Quais os problemas e demandas hoje encontradas na área que está delimitada como perímetro rural? c) Quais os eixos de desenvolvimento propostos para o novo perímetro urbano? d) Quais os interesses contemplados por incentivos, flexibilizações, e definição de padrões construtivos (para além da simples delimitação de densidades)? entre outros.

O processo de revisão do Plano diretor deve ainda considerar quais Leis específicas se pretende elaborar após a aprovação do Plano Diretor. Revisão da Lei de Uso e Ocupação do solo? Lei de Mobilidade Urbana? Devem ser analisadas as pertinências de aplicação das diversas regulamentações de instrumentos propostas na



revisão, como Leis Específicas para Direito de Preempção, Outorga Onerosa, Operação Urbana Consorciada.

Uma primeira análise do plano sugere que os pontos de interesse para a forma de crescimento pretendida para a cidade (mudança de zoneamento e expansão do viário) **já foram contemplados no Plano Diretor, não havendo interesse imediato de formulação de muitas das Leis Específicas propostas.**

Importantes mudanças de zoneamento estão sendo tratadas no Plano Diretor. A discussão de zoneamento, mais do que diretrizes expostas no Plano Diretor, pressupõe o conhecimento da realidade local.

E mesmo sem a finalização do processo de revisão do PDE a Prefeitura já lançou a discutir – internamente e de forma específica à política de desenvolvimento urbano, a futura nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, seu carro chefe de atração de novos investimentos na Cidade.

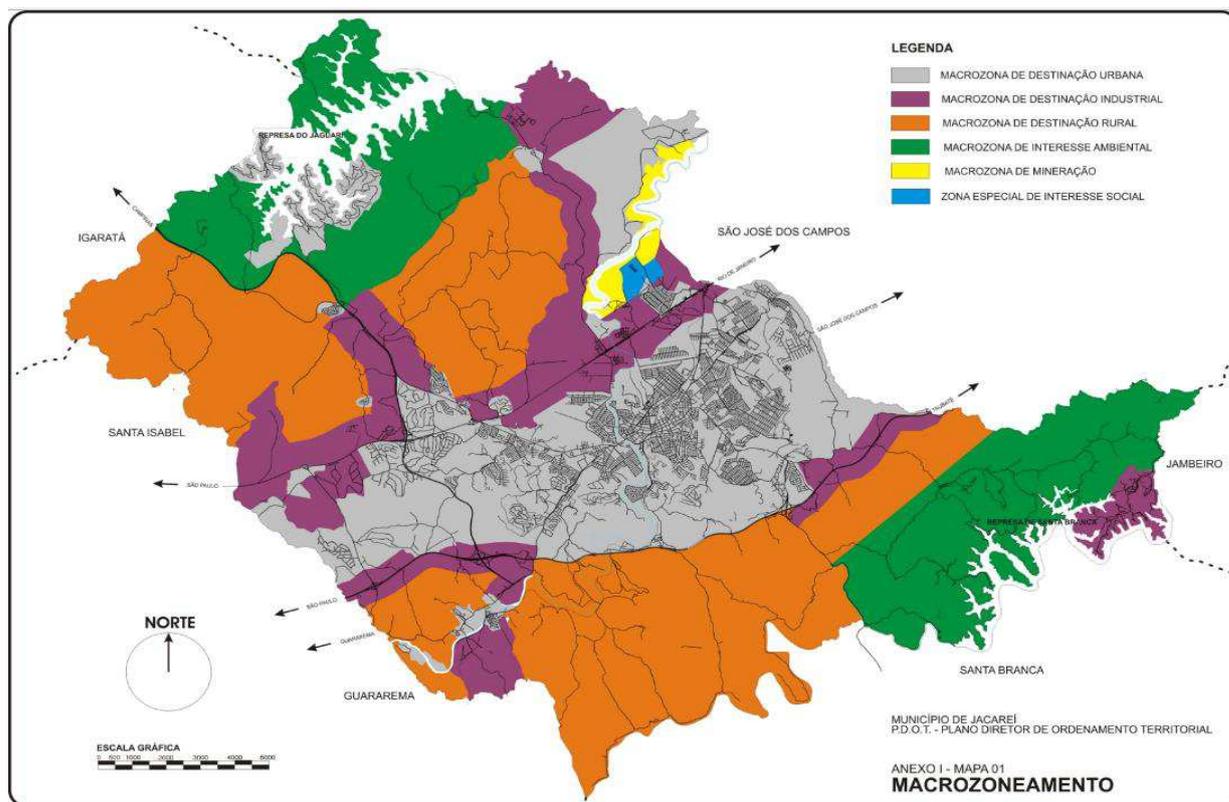
#### 2.2.4.1 A expansão da macrozona urbana

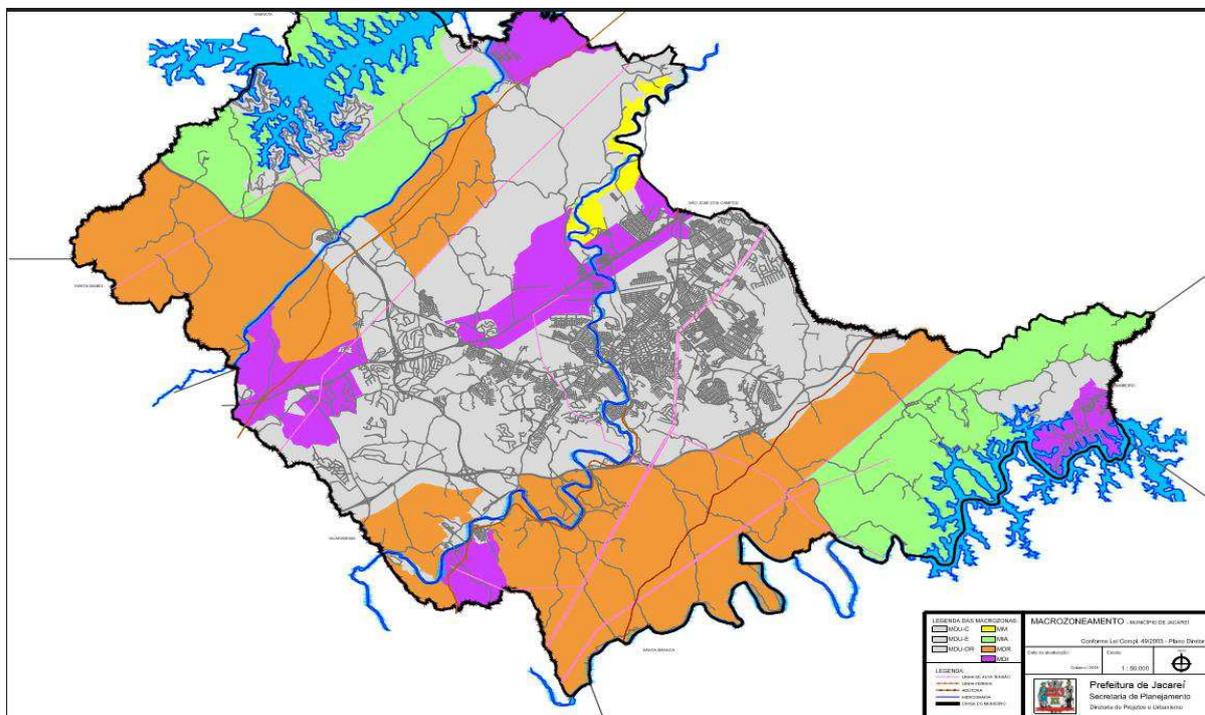
Um fator que demonstra a noção do **Plano Diretor como um instrumento de zoneamento** é que as maiores alterações inseridas na revisão se referem justamente ao zoneamento<sup>34</sup>. Por outro lado, no Capítulo III, referente aos Instrumentos da Política Urbana, que se mostraram ineficazes até então, existe apenas uma alteração, **porém, para flexibilizar a exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança.**

<sup>34</sup> Há uma gama de alterações legislativas referentes ao zoneamento, exemplificadamente nos arts. 10-A; 10-B; 10-C; 10-D; 13, 16, 20, 27, 28, 29, 30, 31, 37-A, 39-A, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 52.



A macrozona urbana **terá expansão significativa**, como indicam os mapas de macrozoneamento de 2003 e 2018.





Segundo o Plano Diretor de Jacareí, o **Macrozoneamento tem como objetivo o ordenamento territorial do município de forma a permitir a contenção do espraiamento da área urbana e a sua expansão ordenada**<sup>35</sup>. Apesar da área urbana existente possuir vazios urbanos significativos, identificáveis em imagem aérea, **houve expansão do perímetro urbano em direção ao Norte, com incorporação de áreas de uso rural e industrial**. A leitura do material disponível para consulta não revelou a justificativa para a adoção do eixo de expansão proposto.

Deve-se destacar, ademais, a necessidade de se avaliar formas de reverter ganhos de empreendimentos imobiliários realizados nas zonas de expansão urbana, em que os terrenos, inicialmente, possuem baixo valor, mas após o investimento em infraestrutura feito pelo Poder Público, há grande valorização. Um mecanismo que

<sup>35</sup> Art. 8, I e II da Lei Complementar nº 49/2003, mantido pela revisão.

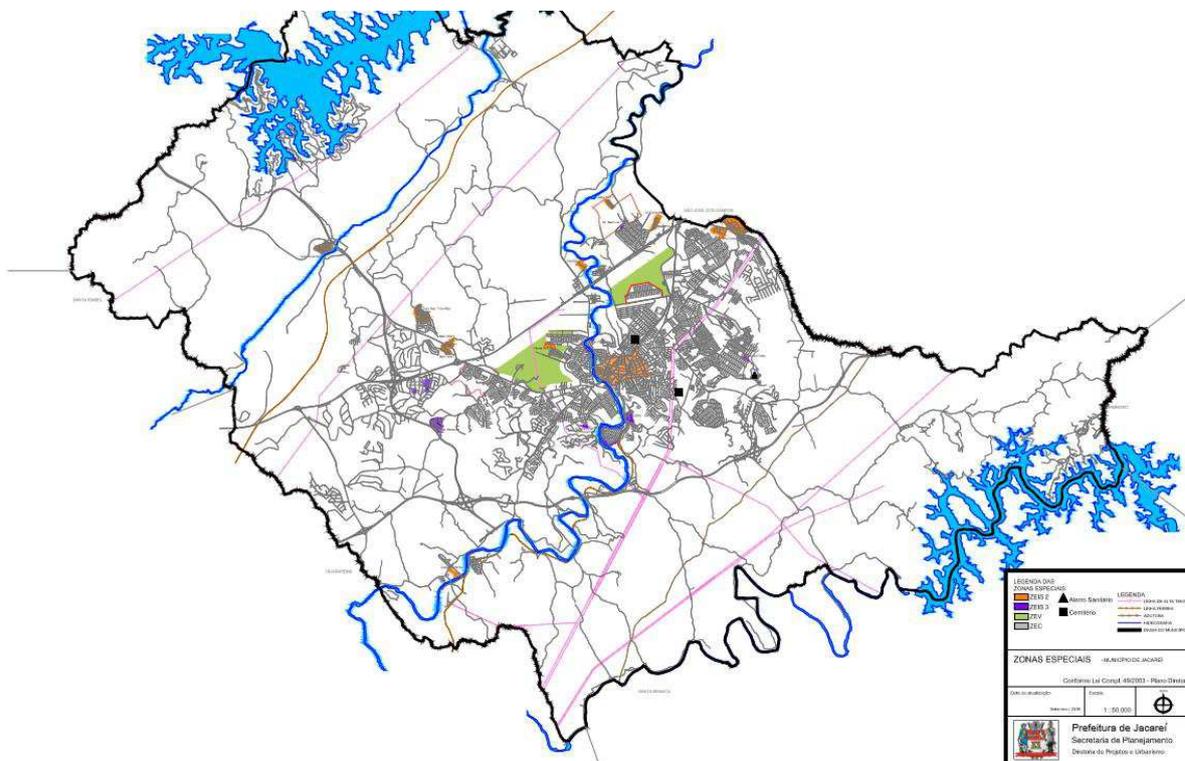


trouxesse tal reversão de ganhos para a coletividade poderia resultar em um novo instrumento a ser inserido no plano diretor.

Outro ponto a ser levantado é a alteração de Macrozonas de Destinação Urbana Consolidada, de Destinação Urbana de Expansão e de Destinação Urbana de Ocupação Restrita, traçadas nos arts. 10-B, 10-C e 10-D da revisão do Plano Diretor. As oficinas não apresentaram necessidades pontuais de alteração de macrozonas. Seria necessária uma análise **mais detida dos diagnósticos efetuados para identificação das demandas associadas a cada macrozona proposta.**

#### 2.2.4.2 Zonas Especiais de Interesse Social

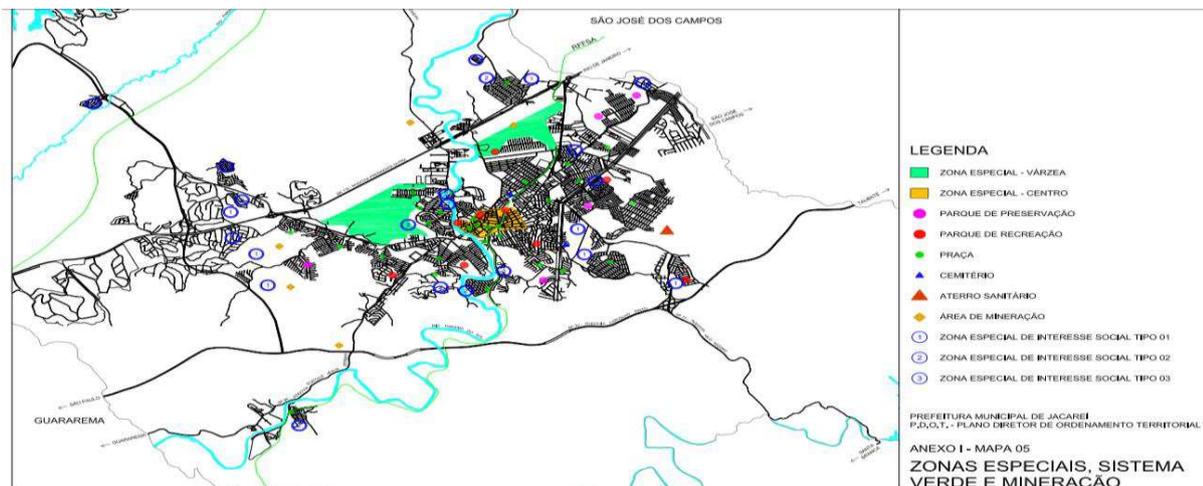
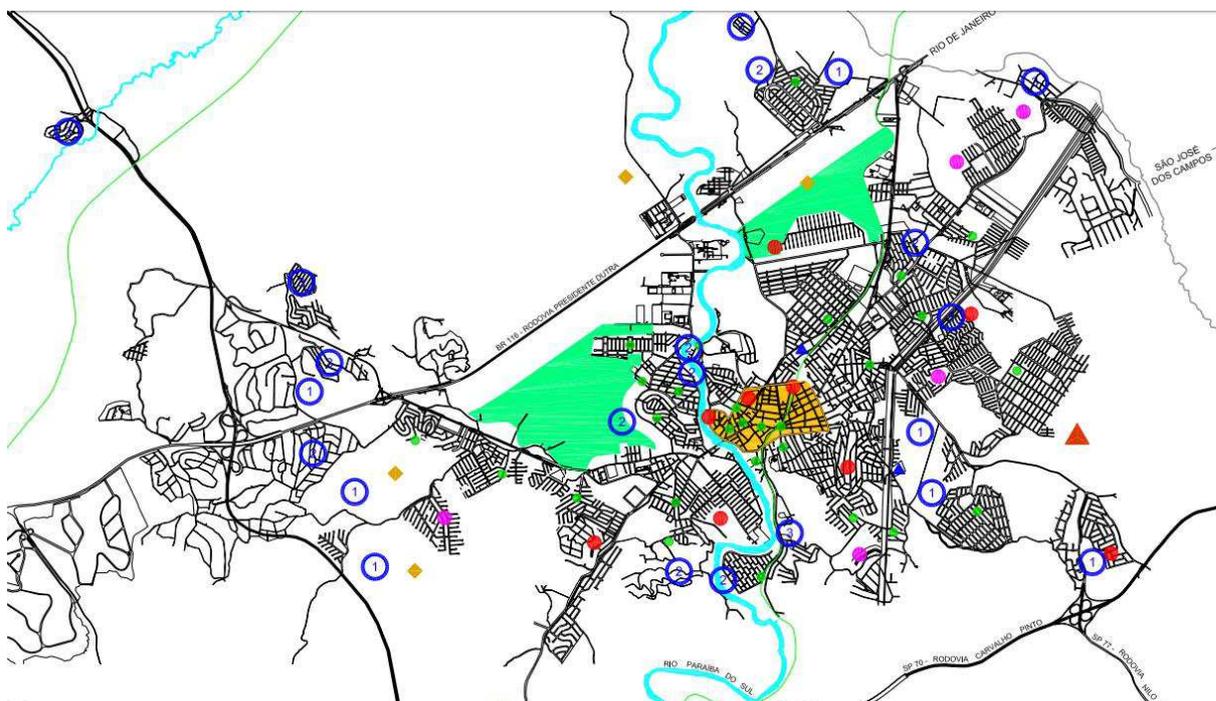
Apesar do texto de Lei manter as definições para a ZEIS 1, 2 e 3, **o mapa 05 da revisão indica somente as ZEIS 2 e 3 do município.**





A comparação entre o mapa de **Lei de 2003 e da proposta de revisão, de 2018, indica como alterações a supressão das ZEIS 1** e acréscimo de ZEIS 3.

Como se tratam de poucas áreas demarcadas (10 ZEIS 2 e 10 ZEIS 3), cada área poderá ser objeto de análise específica, para compreensão de ações ao longo do tempo, desde suas demarcações. Abaixo, o mapa com a delimitação de todas as ZEIS, de 2003:





Fonte: Associação de Arquitetos e Engenheiros de Jacareí.

<http://aeajacarei.com.br/v2/?pag=form&id=1>

De acordo com o **diagnóstico efetuado em 2010** de avaliação de aplicação do Plano Diretor, foram iniciados processos de regularização fundiária de “conjuntos” e parcelamentos clandestinos, além da realocação de uma favela. **O histórico indica que o município não possui experiência em regularização fundiária em favelas, adotando a remoção como partido de intervenção.** Um olhar mais próximo em relação à realidade do município poderia comprovar esta constatação.

#### 4.9 DA ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é aquela destinada à implantação de empreendimentos habitacionais, a reurbanização de áreas constituídas por ocupação habitacional informal e a regularização fundiária de loteamentos ocupados por população de baixa renda. Após a implantação do PDOT o município, através da Fundação PROLAR, realizou várias ações que contribuíram para alteração da realidade presente em 2003. (Quadro 8)

#### QUADRO 8 – AÇÕES REALIZADAS NA ZONA DE INTERESSE SOCIAL

AÇÕES REALIZADAS
Processo de regularização do Conjunto 1º de Maio
Processo de regularização do Conjunto 22 de Maio
Processo de regularização do Lot. Chácaras Marília
Implantação da Vila Conquista com a realocação da favela do Meia Lua
Elaboração do Plano Municipal de Área de Risco e a transferência de várias habitações para área seguras
Regularização fundiária de ocupações clandestinas através do programa “Cidade Legal”
Execução de moradias para população de até três salários mínimo através do programa “Minha Casa Minha Vida”

As ações realizadas contemplam de forma ampla as situações de carência habitacional apontada no PDOT, pois avançou na regularização de loteamentos clandestinos promoveu a realocação da favela do Meia Lua, iniciou o processo de regularização de ocupações informais e realocou habitações de área de risco. No entanto, por não haver informações sistematizadas não se pode avaliar a efetividade



#### 4.6.2 Da Zona Especial de Interesse Social

##### 4.6.2.1 Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1)

Caracterizada por estoque de terra voltado à implantação de empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda.

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social definiu o déficit habitacional e quais as demandas por região; portanto na revisão do PDOT poderão ser indicadas as áreas para formação de estoque de terras para atender as HIS, estabelecer fontes de recursos e diretrizes para beneficiar sua produção.

##### 4.6.2.2 Zona Especial de Interesse Social 2 (ZEIS 2)

Caracterizada por ocupação habitacional informal e de baixa renda destinada a programas de reurbanização e regularização fundiária. O Plano Municipal de

**A supressão das ZEIS 1 da revisão do Plano Diretor traz preocupação, delegando a delimitação do necessário estoque de terras para outro momento político, sem qualquer garantia de efetividade**, já que não se trata de interesse direto do poder público, empenhado na promoção imobiliária e incentivo às indústrias, tampouco do setor imobiliário, a delimitação de estoque de terras com restrições à forma de ocupação. De acordo com parágrafo do artigo 95:

§ 4º **As ZEIS 1 terão seus limites descritos em legislação específica** e as ZEIS 2 e 3 terão seus limites descritos com base na localização expressa no Mapa 05, constante do Anexo I e respectivos memoriais descritivos.

**A delimitação de ZEIS 1 é imprescindível** não só para a regularização de muitas áreas inseridas em ZEIS 2 e ZEIS 3 e para a efetivação de projetos habitacionais destinados à demanda local, como para não esbarrar na limitação material do retrocesso.



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

#### 4.10. DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social definiu o déficit habitacional (5.460 unidades) considerando as habitações necessárias para realocações de imóveis de áreas de risco e as necessárias para regularização de ocupações espontâneas. Na revisão do PDOT deve considerar esta demanda para definir as Zonas Especiais de Interesse Social 1 (estoque de terra).

#### 2.2.4.3 Mobilidade Urbana

**A proposta de alteração não contempla a previsão de um Plano de Mobilidade urbana para o município, estabelecendo a hierarquia estrutural da rede em seu art. 84 e indicando a construção de pontes e vias (duas pontes).**

Entre as intervenções viárias previstas, **está a construção de ponte sobre o Rio Paraíba do Sul, entre o Jardim Flórída e Jardim Paraíba, próxima à Avenida Presidente Humberto Castelo Branco**, nas imediações de dois assentamentos de baixa renda assistidos pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público (Jardim Paraíba e Mississipi).

Um Plano de Mobilidade não contem somente propostas de expansão do viário, mas a estruturação do sistema de transporte público e a compatibilização entre os diversos modais, pedestres, bicicletas, ônibus e automóveis. Ao contrário da definição dada para o viário, **a proposta de alteração do plano não contempla nenhuma proposta concreta para o transporte público e rede cicloviária**, delegando o Plano Cicloviário ao Plano Municipal de Mobilidade Urbana –inexistente até o momento



#### 4.5. DA MOBILIDADE URBANA

O PDOT deverá restringir-se a definição de objetivos, diretrizes e parâmetros e estabelecer prioridades e metas para implementação do Plano de Mobilidade Urbana.

As definições de hierarquização viária, rede de cicloviárias serão definidas no Plano de Mobilidade, portanto o Plano Viário Funcional Básico deverá ser retido do PDOT.

Ante o exposto, conclui-se pela necessidade de correção e aperfeiçoamento do processo de revisão do Plano Diretor do município de Jacareí em decorrência da inobservância das diretrizes da política urbana, que consistem no conjunto de situações urbanísticas de fato e de direito a serem alvejadas pelo Poder Público no intuito de constituir, melhorar, restaurar e preservar a ordem urbanística, de modo a assegurar o bem-estar das comunidades em geral, em especial no que diz respeito às diretrizes da participação democrática na formulação do planejamento e da justa distribuição dos ônus e bônus do processo de uso e ocupação do solo urbano.

Quanto ao viés participativo do Direito à Cidade, tem-se que: a) as informações sobre o planejamento urbano da cidade não estão integralmente disponíveis para livre acesso da população e os meios de acesso são restritos, o que dificulta o seu efetivo alcance; b) não se vislumbra a participação da sociedade civil organizada, seja através de suas associações ou entidades, uma vez que não houve sua presença nem nos grupos técnicos, tampouco nas oficinas realizadas pelo poder público; c) Da mesma forma, constatou-se que não houve a participação de qualquer associação representativa no planejamento municipal; c) as demandas dos empresários do setor industrial direcionaram o processo de revisão do Plano Diretor e têm se mostrado como as questões mais relevantes do planejamento e esse setor está representado nas discussões da revisão de forma desproporcional; e d) revela-se como extremamente curto o período



de realização de audiências públicas e estas serão realizadas em datas e horários que dificultam a participação ampla da sociedade.

Já quanto ao viés democrático de fruição equitativa da cidade por todos seus cidadãos, conclui-se que a estruturação do crescimento urbano de Jacareí deve ser rediscutida de forma ampla e profunda, trazendo o debate da segregação urbana e construção de uma cidade sustentável que ainda não foram colocadas no centro do debate público. É relevante discutir que se constata que os Planos Diretores de cidades pequenas, muitas vezes copiam elementos dos Planos Diretores de cidades grandes, porém não há uma correspondência e aplicabilidade direta entre aqueles. Nos termos de Vera Moreira<sup>36</sup>, “há de se refinar os instrumentos que o Estatuto da Cidade propõe. É possível que muitos deles não sejam necessários em alguns dos municípios estudados, visto que a dinâmica dessas cidades não comporta regulamentação específica”.

A participação da população é necessária para garantir que se minimizem as distorções de poder e de erro na tomada de decisões, uma vez que aproximam as decisões políticas das necessidades reais da população e de seus interesses, tornando-as mais legítimas; que o cidadão se torne corresponsável pelos resultados das decisões, implicando em seu amadurecimento político; e que se lhe confira maior autonomia.

#### 2.2.4.4 Da Repercussões Práticas da Ausência de Participação Popular – Tentativa de Aprovação de Crédito Adicional para Realização de Obras Antes da Discussão do Plano Diretor

---

<sup>36</sup> MOREIRA, Vera Lucia Barradas. Planos diretores participativos e habitação de interesse social: um diálogo não realizado. Campinas-SP, 2014 (p. 298).



A pressa e açodamento da Prefeitura de Jacareí para aprovação do Plano Diretor sem prévia participação popular, além dos outros vícios já apontados, pode ser evidenciada a partir da vontade de se obter, em regime de urgência, crédito adicional para realização de obras de ordem urbanística e ambiental antes mesmo de aprovar diretrizes democráticas no Plano Diretor.

Conforme notícia publicada no site oficial da Câmara de Vereadores de Jacareí<sup>37</sup>, NA DATA DE HOJE, 14.11.2018, está em pauta o projeto de lei do prefeito Izaias Santana que **autoriza operações de crédito (empréstimo) da ordem de R\$ 240 milhões** junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) para o Programa de Desenvolvimento Urbano e Social de Jacareí.

Dentre os anexos do projeto de lei há, inclusive, a relação das obras que se pretende realizar:

**Oito obras viárias – 21,1 km de malha viária:**

- Implantação do Eixo Avenida Malek Assad – Avenida Humberto de Alencar Castelo Branco

<sup>37</sup> Disponível no endereço eletrônico <http://www.jacarei.sp.leg.br/geral/camara-discute-projeto-que-autoriza-emprestimo-de-r-240-milhoes-para-pacote-de-obras-em-jacarei/> (Acesso em 13.11.2018 às 17h53min).



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

- Pavimentação da Avenida Engenheiro Davi Monteiro Lino – Parque Meia-Lua
- Duplicação da Avenida Humberto de Alencar Castelo Branco
- Implantação do Eixo Nilo Máximo – Euryale de Jesus Zerbini
- Implantação da Rodovia Nilo Máximo – Rodovia Geraldo Scavone
- Interligação da Avenida Davi Lino com a Avenida Malek Assad – Parque Meia-Lua
- Remodelação do entroncamento da Avenida Adhemar de Barros – Avenida Engenheiro Davi Monteiro Lino

**Urbanização da Orla do Córrego do Tanquinho:**

- Macrodrenagem do Córrego do Tanquinho
- Eixo Castelo Branco – Lucas Nogueira Garcez
- Parque Linear do Córrego do Tanquinho

**Expansão da Malha Ciclovária:**

- Interligação de todas as regiões da cidade com o Parque da Cidade, passando pelos EducaMais pelos trechos Parque da Cidade/Parque Meia-Lua, Parque da Cidade/Lucas Nogueira Garcês, Parque da Cidade/Jardim do Vale, Parque da Cidade/Villa Branca, Orla Rio Paraíba/Jardim Emília, Orla Rio Paraíba/Morro do Cristo.

**Formação de Parques:**



- Revitalização da Orla do Rio Paraíba do Sul
- Criação do Parque Linear do Rio Paraíba do Sul
- Criação do Horto Florestal “Seo Moura”
- Recuperação Ambiental do Parque do Morro do Cristo

Sem adentrar no mérito da conveniência e oportunidade das obras supracitadas, não se pode olvidar que **parte destas já estavam contempladas<sup>38</sup> previamente no projeto do Plano Diretor pelo próprio Executivo Municipal.**

Tal fato já denota flagrante autoritarismo e ausência de transparência do Poder Executivo, que deseja obter crédito de altíssimo vulto para realizar obras que ele mesmo inseriu no Plano Diretor **SEM PRÉVIA PARTICIPAÇÃO POPULAR.**

Isto reforça o **total simulacro da “participação social”** no processo de elaboração do Plano Diretor, indicando que se tratou de mera formalidade para aprovar diretrizes pré-estabelecidas **e inclusive albergadas em crédito adicional que se pretende obter junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina.**

---

<sup>38</sup> Vide tópico 2.2.4.3 sobre modificações referentes à Mobilidade Urbana.



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Traduzindo em miúdos, **primeiro o Executivo deseja obter crédito adicional para realizar obras urbanísticas “essenciais à cidade” para depois amarrá-las ao Plano Diretor, comprometendo a longo prazo o seu orçamento com ações não discutidas de fato com a população.**

Cumprе ressaltar que dezenas de Ação Civis Públicas, incluindo-se até mesmo a discussão do Plano Municipal de Mobilidade Urbana<sup>39</sup> tramitam na justiça e nem mesmo isto foi levado em conta na utilização dos recursos pretendidos!

Muito pelo contrário! **Nem o Ministério Público e tampouco a Defensoria Pública tiveram ciência e muito menos acesso ao conteúdo do projeto de lei** e aos termos dos empréstimos pretendidos.

De igual modo, os cidadãos de Jacareí também sequer tinham ciência do conteúdo que será discutido, que sem sombra de dúvidas definirá os rumos da cidade nos próximos 05 (cinco) anos em termos urbanísticos e ambientais por limitar os gastos orçamentários.

---

<sup>3939</sup> 1002894-07.2015.8.26.0292



Por conseguinte, **há nítida violação aos princípios da publicidade e da gestão transparente e democrática**, fato que inviabiliza a própria discussão do projeto de forma dialógica entre as instituições e os demais representantes da sociedade civil.

E, como já dito, várias das obras citadas no referido Projeto de Lei nº 23/2018, ali estão previstas para atender **pedidos formulados em Ações civis Públicas!** Vejamos:

- a) A duplicação da Avenida Humberto de Alencar Castelo Branco, e demais obras viárias em tal via pública, é objeto de Ação Pública proposta pelo Ministério Público, que tramita perante este Juízo sob o número 1006342-17.2017. Está em fase de sentença, tendo a Municipalidade negado a necessidade da realização das obras solicitadas e justificadas tecnicamente;
- b) A Macrodrenagem do Córrego do Tanquinho atenderá a diversas demandas urbanísticas propostas pelo Ministério Público;
- c) A expansão da malha cicloviária, formação de Parques, além das obras viárias, são obras que pretendem os autores serem justificadas na Ação Civil Pública proposta onde é cobrada a apresentação do Plano de Mobilidade Urbana;
- d) A Recuperação Ambiental do Parque do Morro do Cristo, atende a ordem judicial determinada na Ação de Execução proposta pelo Ministério Público: 0017497-10.2012.



Portanto, referido *Programa de Desenvolvimento Urbano Social de Jacareí* trata mesmo de fruto de planejamento e concreção do desenvolvimento da cidade, ou pretende-se o acerto de contas com o já devido e cobrado pelo Poder Judiciário?

#### 2.2.4.5 Da Ausência de Estudos Técnicos e Apuração de Dados Mínimos Relacionados aos Aspectos Urbanísticos e Ambientais

Além da ausência de efetiva participação popular e publicidade durante o trâmite do processo de elaboração do Plano Diretor, o Município de Jacareí também não realizou estudos técnicos mínimos sobre questões imprescindíveis de ordem urbanística e ambiental.

Vale destacar que a garantia constitucional de bem-estar da coletividade e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade<sup>40</sup> está diretamente ligada à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> 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. (art. 182, caput da CF/1988).

<sup>41</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (art. 225, caput da CF/1988).



Em suma, o **Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um TODO**<sup>42</sup>, fato que exige além da ampla, concreta e efetiva participação popular, **a prévia realização de estudos técnicos** e levantamento de dados especializados multifocais à luz do direito urbanístico e ambiental.

Com efeito, por se tratar de instrumento legislativo com fortíssimos reflexos na condução da ocupação do solo urbano, abrangendo-se inclusive a preservação de áreas especialmente protegidas e a consideração de áreas de riscos, o Estatuto da Cidade impõe em seu art. 42-B o seguinte:

“Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

(...)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos **trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais**;(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - **definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais**;(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

---

<sup>42</sup> § 2º **O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.** (art. 40, § 2º da Lei Federal nº. 10.257/2.001) (grifei).



IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

**VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (...)”**

A compleição global e holística do Plano Diretor também condiciona a aprovação à prévia elaboração de estudos técnicos e levantamento, mapeamento e análise de dados geofísicos, sociais, econômicos e ambientais sobre áreas de interesse social, de risco<sup>43</sup>, **sem prejuízo de compatibilizá-las com plano de recursos hídricos<sup>44</sup> e de resíduos sólidos<sup>45</sup>.**

---

<sup>43</sup> § 1o A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (art. 42-A da Lei Federal nº. 10.257/2.001).

<sup>44</sup> § 2o O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997. (art. 42-A, § 2º da Lei Federal nº. 10.257/2.001).

<sup>45</sup> “Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo: (...)”



A natureza estritamente técnica de tais dados foi objeto de regulamentação pela **ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas)**, que **traz as seguintes orientações para a elaboração de Plano Diretor** (doc. anexo):

“5 Elementos mínimos do Plano **Diretor** **Recomenda-se que o Plano Diretor seja apresentado e suficientemente documentado na forma de peças gráficas e de relatórios** que traduzam adequadamente os itens anteriores, de forma a torná-lo um documento compreensível e acessível ao conjunto dos munícipes. Os **elementos mínimos** do Plano Diretor são os seguintes: a) objetivos do Plano Diretor expressos num documento introdutório onde sejam claramente explicitados; b) caracterização da região, do município e da cidade, composta dos seguintes elementos: - **características geológico-geotécnicas de interesse para o uso e ocupação do solo**; - **principais condicionantes físicos, ambientais, sócio-econômicos e demográficos, sistema viário e infra-estrutura urbana**, bem como equipamentos sociais e serviços urbanos; c) **diagnóstico e prognósticos elaborados quanto aos aspectos anteriormente mencionados**; d) conjuntos de proposições de diretrizes alternativas para a consecução do desenvolvimento do município; e) **critérios adotados para avaliação**

---

II - identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1o do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver;

III - identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais; (...)" (art. 19, incisos II e III da Lei Federal nº. 12.305/2.010).



das proposições alternativas apresentadas; f) diretrizes do Plano Diretor;”

Ou seja, a realização de tais estudos técnicos é **pressuposto mínimo** para se garantir aos munícipes, à sociedade e às instituições públicas o conhecimento prévio do **panorama amplo, real e globalizado sobre as condições gerais que devem resultar na alteração no Plano Diretor.**

Ora, Excelência, como discutir as diretrizes para consecução do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e do bem-estar coletivo sem ter prévia noção multifocal e especializada das características, deficiências, potencialidades e perspectivas técnicas ambientais e urbanísticas para real discussão do Plano Diretor?

A ausência destes dados e estudos **camufla o real redimensionamento dos problemas** sociais, urbanísticos e ambientais enfrentados pelo Município de Jacareí, **violando os princípios constitucionais da eficiência e publicidade**<sup>46</sup>, além do **direito fundamental do cidadão à**

---

<sup>46</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: (...)” (art. 37, caput da CF/1988).



**informação**<sup>47</sup> de forma ampla, primária, autêntica, integral, de qualidade e atualizada<sup>48</sup>.

Futuramente, a falta destes estudos **comprometerá, inclusive, a constitucionalidade da lei**, visto que eventual afronta a princípios constitucionais como a vedação ao retrocesso, a proibição de proteção insuficiente de bens jurídicos fundamentais e integral proteção do meio ambiente fulminaria a validade da norma na ordem jurídica.

A título exemplificativo, cito o que ocorreu com dispositivos da Lei Municipal nº. 49 de 12 de dezembro de 2.003 e outras normas municipais de Jacaré que versavam sobre o Plano Diretor Anterior.

Em março deste ano, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>49</sup> ajuizada pelo

---

<sup>47</sup> Art. 5º - XXXIII - **todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações** de seu interesse particular, ou de **interesse coletivo ou geral**, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (art. 5º, inciso XXXIII da CFRB/1988) (grifei).

<sup>48</sup> Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;



Procurador-Geral de Justiça, **declarando a inconstitucionalidade de normas referentes ao Plano Diretor do Município de Jacareí:**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Art. 147, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 49, 12 de dezembro de 2003, que instituiu o Plano Diretor do Município de Jacareí, e das Leis Complementares nº 62, de 20 de abril de 2007, nº 76, de 14 de dezembro de 2012 e nº 77, de 20 de maio de 2013, do mesmo Município – Regras municipais que se incompatibilizam com o princípio da vedação do retrocesso, especialmente aplicável na tutela do ambiente, prestigiado pelo art. 191 da Constituição Paulista - Ação procedente.*

Dentre outros fatores, **tal desfecho ocorreu principalmente em razão do aodamento político e da ausência de estudos técnicos mínimos**, que resultaram na aprovação de texto legislativo contrário ao princípio da vedação do retrocesso, especialmente aplicável à tutela do meio ambiente.

Com essa finalidade preventiva, o Ministério Público expediu ofício à Prefeitura de Jacareí **recomendendo a prévia análise técnica de conteúdos mínimos relacionados ao processo** de revisão do Plano Diretor como, por exemplo:

- a) Estudos, diagnósticos e mapas que deverão subsidiar a análise técnica da revisão- do PDPV, incluindo a sistematização e

---

<sup>49</sup> Autos nº. 2211306-55.2017.8.26.0000 – Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relatoria Desembargador Antônio Carlos Malheiros. Data do Julgamento: 14 de março de 2.018.



análise de informações especializadas que contemple aspectos urbanísticos e ambientais como por exemplo:

- a.1) A evolução da mancha urbana, a análise da ocupação real e caracterização de áreas rurais e urbanas em relação aos limites do perímetro urbano de vazios urbanos e vetores de expansão urbana;
- a.2) **Mapeamento de suscetibilidade ambiental** do território do município, destacando **levantamento de áreas de risco**, incluindo **áreas ocupadas sujeitas a deslizamentos, inundações e enchentes**;
- a.3) Mapeamento da hidrografia, de áreas de várzea e de sub-bacias e das zonas de recarga de aquíferos;
- a.4) Remanescentes de ecossistemas naturais legalmente protegidos (inclui Ecossistemas da Mata Atlântica, Cerrado, entre outros);
- a.5) Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável segundo a Lei nº. 9.985/2000;
- a.6) Identificação de Áreas de Preservação Permanente;
- a.7) Evolução da população do município e das taxas de crescimento populacional, espacialização da densidade populacional por regiões da cidade, considerando-se também a distribuição espacial da população por faixas de renda; informações sobre déficit habitacional e demanda futura por novas moradias;



a.8) Localização de equipamentos sociais, áreas públicas e da rede de infraestrutura, principais eixos viários e elementos estruturadores do território, além de áreas de interesse de preservação do patrimônio cultural;

a.9) Mapeamento do uso e ocupação real do solo, incluindo levantamento de atividades minerárias;

A observância de tal recomendação criaria condições propícias à análise multifocal de aspectos fundamentais do uso e ocupação do solo urbano, possibilitando-nos mapear e diagnosticar problemas como endêmico déficit habitacional, descontrole e desordenamento fundiário e ausência de fiscalização ambiental efetiva do Poder Público Municipal.

Todos esses **problemas assoberbam** cada vez mais a 7ª Promotoria de Justiça de Jacareí e a 5ª Defensoria Pública, e desembocam no Poder Judiciário, causando **judicialização excessiva e soluções ainda mais demoradas para a coletividade**.

No entanto, ao que parece, o projeto de Plano Diretor de Jacareí **não contempla prioritariamente tais temáticas**, direcionando-se essencialmente para atender interesses meramente industriais e empresariais que não necessariamente causam o pleno desenvolvimento das funções SOCIAIS da cidade.

Assim, além de não acolher a recomendação, o Município de Jacareí sequer respondeu de forma clara e objetiva às dezenas de quesitos formulados pelo *Parquet*.

Com respostas evasivas e absolutamente genéricas, a Prefeitura de Jacareí se restringiu a narrar as etapas do procedimento de elaboração do Plano Diretor, colocando para escanteio todas as recomendações e questionamentos ministeriais:

Sobre as unidades de conservação, afirmou que *“continuam inseridas na Macrozona de Interesse Ambiental e suas ocupações devem obedecer às regras de licenciamento ambiental”*.

A respeito das áreas de inundação, a Municipalidade alegou que *“estão sob análise da Secretaria de Mobilidade Urbana e de Infraestrutura, responsáveis pela elaboração do diagnóstico e diretrizes para o Plano de Desenvolvimento Econômico de Jacareí.”*

Portanto, questões de alta envergadura ambiental e urbanísticas são tratadas pelo réu sob o âmbito substancialmente econômico, com nítido descolamento das funções sociais da cidade e do efetivo bem-estar coletivo.

Consequentemente, torna-se de rigor a realização dos referidos estudos técnicos antes da prévia remessa do projeto à Casa Legislativa como



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

mecanismo fundamental para garantir a publicidade, informação e correto dimensionamento das alterações no Plano Diretor.

### Da jurisprudência

Para não tornar exaustivo o tema, vale à pena tão somente trazer ao processo a decisão proferida, com seus fundamentos, nos autos nº 0111161-75.2008, da 5ª Vara da Fazenda Pública da Capital, no que se refere ao Processo de Revisão de São Paulo:

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DA GRANDE SÃO PAULO E INTERIOR e outros, qualificados nos autos, movem ação civil pública em face da MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO. **Alegam, em síntese, que o requerido deixou de observar na elaboração do anteprojeto de revisão do Plano Diretor do Município de São Paulo os princípios urbanísticos da gestão democrática da Cidade e da participação popular.** Por isso, querem: i) a invalidação do projeto de Lei 01-067/2007; e, ii) **a condenação do requerido na obrigação de realizar pelo Poder Executivo Municipal o efetivo processo de tramitação do anteprojeto, com a observância do direito de participação popular** consistente nos itens descritos à fl. 21. (...) A Defensoria Pública requereu sua participação no feito como litisconsorte ativo facultativo. (...) Citada, a Municipalidade apresentou contestação. Em preliminar, alegou novamente a conexão desta ação com a que corre perante a 10ª Vara Fazendária, sob o número 1927/2007. No mérito, alega que foram realizadas 4 (quatro) audiências públicas após a divisão do anteprojeto de lei, com convocação com prazo de 15 dias, sendo certo que todos os documentos relativos ao novo anteprojeto, nos moldes do edital de convocação, estavam disponíveis no SEMPLA e nas 31 subprefeituras, além de restarem publicados na própria



internet. Esta convocação teria sido através de veículo extra-oficial exemplos: jornais Folha de São Paulo e Estado de São Paulo além do próprio Diário Oficial do Município. As quatro audiências foram realizadas nas regiões norte, sul, leste e oeste, o que terminaria por caracterizar o escopo de abranger de maneira eficiente todas as regiões das cidades. Quanto ao período de 2 (dois) minutos, torna a salientar sua suficiência e a ausência de fiscalização rígida dos munícipes, que freqüentemente extravasavam a limitação editalícia. Ademais, considera que pelo número de pessoas que desejavam falar, a proporcionalidade imperou de modo que todos tiveram a oportunidade de se pronunciar, o que não ocorreria se inexistisse limitação temporal ou se esta fosse maior. (...)É o relatório. DECIDO.(...) A pretensão inicial é em parte procedente. Isso porque ao se fazer uma análise de legalidade e de legitimidade sobre o processo administrativo municipal que teve por fim a expedição de ato administrativo específico e final, qual seja, de definir o conteúdo para elaboração do projeto de lei a ser remetido à Câmara Municipal de Vereadores, conclui-se pela existência de incompatibilidades dele com sistema jurídico em vigor, em especial, com a Constituição Federal, com o Estatuto da Cidade e com a Lei Orgânica Municipal.(...) O planejamento é como diz Joseff Woff o princípio de toda atividade urbanística, pois quem impulsiona e exerce essa ação de ordenação precisa ter consciência do que quer alcançar com tal influxo. Deve ter uma ideia clara do que seja desejável para o lugar ou território em questão, mas também do que razoavelmente pode lograr com os meios de que dispõe” (José Afonso da Silva. Direito Urbanístico Brasileiro. 5ª, ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, págs. 31 a 33). **Nesse contexto, fica cristalina a importância para cada indivíduo da coletividade paulistana de que a criação do plano diretor se dê somente com a sua verdadeira participação**, uma vez que a propriedade, na Municipalidade de São Paulo, somente será exercitável dentro dos limites constitucionais, e do jeito que



seus próprios cidadãos considerarem necessário.(...) Pelo exposto **é que se impõe a participação direta com a máxima efetividade e isso não se trata de mero capricho ou letra sem sentido. O significado vai muito além.** O Direito de Propriedade brasileiro inserido pelo constituinte originário no inciso XXIII, do art. 5º, da CR, constitui-se numa forma de fazer com que toda a proteção jurídica à propriedade, louvada e consagrada pelo mundo democrático padeça pelo seu desvirtuamento. (...)Aqui palavras melhores expedidas por Carlos Ari Sundfeld cabem do que a deste Juiz para explicitar: “O direito urbanístico, justamente por decorrer de uma visão totalizante de mundo e de, muito coerentemente, **tratar o urbanismo como função pública -, sujeita-se ao risco, nada desprezível, de descambar para o totalitarismo estatal.** Isso em duas possíveis vertentes: a **do Estado que se fecha à influência da sociedade, tanto na tomada de suas decisões como no desenvolvimento de suas ações materiais (isolamento estatal), e a do Estado que impede sistematicamente a ação individual (auto-suficiência estatal).** Contra esse risco, duas foram as reações das diretrizes gerais: a afirmação do princípio instrumental da gestão democrática (art. 2º, II) e o reconhecimento da ação privada (inciso III). (...)**Restou incontroverso dos autos que a comunicação à população das audiências públicas e audiências regionais se deu através de publicação no Diário Oficial do Município e, ao menos quanto às audiências públicas, os editais foram publicados também em dois jornais, quais sejam: Folha de São Paulo e Estado de São Paulo. Ocorre que a participação democrática na gestão da Cidade, inscrita nos artigos 2º, II e 43 do Estatuto da Cidade requer mais do que tão somente a convocação da sociedade para os atos públicos que tem a participação popular como pressuposto necessário. Bem pelo contrário, a gestão democrática impõe à Municipalidade que, do início até o término dos trabalhos do plano diretor, realize campanhas massivas de conscientização e convocação dos munícipes,**



não só para audiências públicas, mas sim para promover a sua devida participação no processo administrativo como um todo. Campanha não é convocação para audiência, mas sim um trabalho de mobilização popular, que incute nos cidadãos a vontade de participar e o entendimento sobre a importância dos assuntos debatidos, tal como dos reflexos que o anteprojeto terá na cidade. Mas não só. A campanha, de início, deve ser também aprofundada o suficiente para permitir aos cidadãos o entendimento material das idéias que a Municipalidade pretende ver presente no novo anteprojeto, o que viabiliza, de antemão, que a comunidade formule críticas, sugestões ou reclamações em relação às pretensões governamentais. Ainda mais, também é necessário clarear, já no início, quais são os mecanismos programados para intervenção popular. É fundamental que exista uma campanha capaz de informar os cidadãos sobre o local em que podem encontrar representantes das comissões do projeto, como exercer o direito de petição junto a Administração Pública, particularmente quanto à como participar das comissões. Não basta a existência da possibilidade, uma vez que desta possibilidade só usufruem os já informados e interessados, ou seja, aqueles mínimos indivíduos para os quais não era necessária qualquer campanha. É necessário cativar e instruir, facilitar e promover o acesso de todos, e não de poucos. Assim, de rigor reconhecer que existiu convocação para as audiências públicas que ocorreram, e que em especial elas ocorreram em prazo aceitável de 15 (quinze) dias de antecedência. Mas isso não garante, de modo algum, participação democrática. Pessoas normais, com vidas usuais, necessitam de informação, e como já dito, precisam de motivação para participar e exercerem seus direitos de cidadão. Mariana Menciono sobre isso averba o seguinte: “Desse modo, é possível afirmar que o sentido de participação democrática no processo de planejamento passa pela idéia de



heterogeneidade dos participantes, sejam eles associações ou cidadãos. Isso significa que é preciso garantir uma maior participação popular em todas as etapas do processo decisório, de forma a não caracterizar apenas o referendo, execução e sugestão por parte do agente político. É preciso que ele apresente e discuta propostas, delibere sobre elas, procurando, sobretudo, modificar as diretrizes estabelecidas pelos dirigentes” (Regime Jurídico da Audiência Pública na gestão democrática das Cidades, Belo Horizonte: Editora Forum, 2007, págs. 101 e 102). **A convocação para uma audiência é mera forma de trazer as pessoas já cientes do processo administrativo para que compareçam, e não esperar, com estas convocações, que as pessoas saibam da importância do assunto, com consciência, estudo, ponderação, interesse, e programem o dia e compareçam de modo construtivo. Note-se que a sociedade é plural. Indivíduos das mais diferentes áreas e com uma gama infinita de conhecimentos práticos e teóricos, especificamente sobre urbanismo ou sobre questões correlatas poderiam ter contribuído, mesmo que em forma de pareceres ou petições, participação em reuniões ou em assembléias.** Aliás, quanto a isso, uma das formas de participação popular prevista no Estatuto das Cidades no artigo 43, inciso III, parece nem mesmo ter existido. Trata-se das conferências, que servem justamente para congregar especialistas e técnicos com profundos conhecimentos em determinadas matérias, de modo a permitir o debate. A população não é mera legitimadora. É contribuinte para o plano, e isso deve ser revigorado. O conhecimento gratuito que resta existente em cidadãos ávidos por participar, ou, se não ávidos, que poderiam assim estar quando tocados pelas campanhas de conscientização, deve ser levado em importância em nossa sociedade, afinal, este contexto faz parte do nosso texto jurídico. Nesse sentido, note-se que as aspirações jurídicas quando do nascimento do Estatuto da Cidade era justamente a de que a população teria, de fato, uma participação ativa na elaboração dos futuros



planos e revisões. Previa-se, assim como disposto na lei, um acompanhamento da política urbana e do desenvolvimento do planejamento, com interferência constante nas mais variadas etapas, desde o início, por meio de conferências, audiências e petições, até o fim do processo, sendo certo que se esperava que das interações populares a prefeitura municipal produzisse reflexões, fundamentando o acatamento ou a rejeição de cada uma das opiniões. Não foi, contudo, o que ocorreu. **O requerido ao assim proceder deixou de cumprir “imensa tarefa de tornar realidade os postulados inscritos no Estatuto da Cidade, a fim de que todos tenham direito às cidades com qualidade de vida”** (Mariana Moreira, História do Estatuto da Cidade, in Estatuto da Cidade., ob. cit., Adilson Dallari e Sérgio Ferraz, pág. 43. Neste sentido ainda há os seguintes escritos: “A gestão democrática da cidade é reconhecida como uma diretriz para o desenvolvimento sustentável das cidades, com base nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e da participação popular. Potencializar o exercício do direito à cidade que tem como oponentes os direitos políticos e da cidadania coletiva dos habitantes das cidades deve constituir o objetivo a ser respeitado nos processos de gestão nas cidades. O direito à cidade será respeitado quando os grupos sociais marginalizados e excluídos tiverem acesso à vida política econômica da cidade. Este direito, para ser exercido, pressupõe a capacitação política destes grupos sociais. (...) Atuam assim, conjuntamente, a comunidade e o Estado na gestão e fiscalização da coisa pública. A gestão democrática da cidade pressupõe a organização da sociedade civil, para interferir no processo político em nome das demandas sociais por meio do exercício da cidadania. Assim, os instrumentos da democracia participativa precisam ser utilizados como forma de garantia do direito a cidades sustentáveis.” (Saule Júnior, Nelson, autor e organizador Direito Urbanístico Vias Jurídicas das Políticas Urbanas, , Editor Sérgio Antônio Fabris, 2007, Porto Alegre, pág.



55 a 56). “Algumas dessas diretrizes, já adotadas em determinados processo de participação popular em entidades da Administração Pública Brasileira, podem ser assim resumidas: divulgação, com antecedência necessária à preparação dos interessados, das informações a discutir em audiência pública; abertura de participação a todos os detentores de legítimo interesse em participar do processo; divulgação dos comentários e sugestões formulados; e, finalmente, resposta fundamentada aos comentários e contribuições.” (Estatuto da Cidade, Organizador Adilson Abreu Dallari, Editora Malheiros, 2ª Edição, pág. 330 a 331).(…). **Assim, de rigor considerar que a campanha de informação da população sobre o processo administrativo de formação do conteúdo do anteprojeto da lei de revisão do Plano Diretor foi deficiente, restando inaceitável.** (...)As 4 (quatro) audiências realizadas para análise do anteprojeto do Plano Diretor, de outra sorte, pesadas e medidas, devem ser consideradas, de todo, insuficiente. Isso por conta dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade que se impõe quando da análise de atos da Administração dentro de um Processo Administrativo. A proporcionalidade em sentido estrito, tal como estabelece Canotilho, está justamente na função do juiz de encontrar um ponto de equilíbrio entre o que foi feito pela Administração Pública e o que os administrados dela esperavam, verificando qual seria a verdadeira necessidade da população e em seguida, o modo como se deu o ato atacado. Ou seja, seria a análise da “necessidade” do povo, da “adequação” da medida e, entre estas duas, do uso da “proporcionalidade em sentido estrito”, o que não por acaso é uma das mais correntes considerações sobre a composição do princípio da proporcionalidade. Assim, de um lado se deve considerar a necessidade presumida, decorrente de lei, de que a população de São Paulo detinha interesse máximo na participação do processo de elaboração do anteprojeto de Revisão do Plano Diretor. De outro lado, deve ser considerada a existência de 4 (quatro) audiências públicas

realizadas pela municipalidade de São Paulo, uma em cada região (norte, sul, leste e oeste), em apenas uma rodada por Região. Em um juízo equitativo, então, torna-se cristalina a disparidade entre a necessidade da população de mais de 10 milhões de habitantes e o pequeno número de audiências públicas, incapazes de sustentar a participação de parte, ao menos, significativa da sociedade. De outra sorte, a razoabilidade decorre do confronto entre o produzido e aquilo que seria razoável exigir que fosse produzido, restando novamente, ao final, um juízo equitativo. Ao se deparar com esta análise, e verificando que o anteprojeto do Plano Diretor deva ser um processo administrativo permeado em sua integralidade pela população da cidade, de modo a permitir uma verdadeira gestão democrática, de rigor o reconhecimento da falência do sistema utilizado. Até porque, se na prática as audiências públicas foram o único marco da participação democrática direto, o que já é de todo reprovável, mesmo em tese esse instrumento seria uma das mais importantes vias de intervenção popular direta, principalmente porque é um meio de permitir aos administrados o exercício de outros direitos constitucionalmente erigidos, devendo, por isso ser conduzido com muito mais zelo. (...)Trazendo o princípio da proporcionalidade a um plano mais concreto, o que se pode estabelecer é que o Estatuto da Cidade impõe, em seu artigo 40, §4º, I, que serão realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração do Plano Diretor. Em seguida, no artigo 41, inciso I, obriga a todas as cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes a possuírem este Plano Estratégico de desenvolvimento urbano. Como dito o artigo 40, do Estatuto da Cidade, pressupõe a existência de audiências públicas, o que a toda sorte impõe o pluralismo de audiências, de modo que é de se ponderar que o mínimo de audiências para o processo administrativo específico é de 2 (duas). De outro lado, se para vinte mil habitantes o número mínimo de audiências é 2 (duas), a realização de 4 (quatro) audiências para São Paulo é de todo irrisória. Nem que se queira calcular uma exata proporção e deixar



consignado, a título de exemplo, que uma cidade de 10 milhões de habitantes necessitaria de 1000 (mil) audiências públicas, mas aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Aos olhos de soslaio, com mera atenção a legislação pertinente, como demonstrado, já é de se verificar que o número exíguo de audiências realizadas não reflete o intento da lei em trazer a população aos debates públicos, uma vez que por óbvio é inviável acomodar parte significativa da população em apenas 4 (quatro) locais. Também fere a razoabilidade o fato de que as audiências públicas foram realizadas sucessivamente, no período de 4 (quatro) dias, em regiões diferentes, o que ceifou qualquer flexibilidade aos habitantes da cidade, que não tiveram nem ao menos a opção de diferentes dias para comparecer para participar. Note-se, por outro lado, que a convocação com 15 (quinze) dias de antecedência são, de certa forma, o suficiente para que quase todos os interessados se programe para comparecer às audiências, mas dentro disso existe a faixa de interessados que não tem essa condição, de modo que pluralidade de rodadas, e o espaçamento de tempo relativamente maior entre elas permitiria o acesso de todos, ou, ao menos, aumentaria a chance de participação da integralidade dos cidadãos. Neste prisma, é necessário reconhecer que a quantidade de audiências públicas realizadas pela Municipalidade foi desproporcional e desarrazoada quando confrontada com o número de munícipes, com a extensão do ambiente e a atmosfera jurídica plasmada no ordenamento vigente. (...) Ou seja, em um processo complexo que, segundo ambas as partes, necessita de profundos estudos para ser realizado, é no mínimo questionável a capacidade da Administração de com acerto, acatar ou rejeitar motivadamente cada uma das sugestões apresentadas nas 4 (quatro) audiências públicas e, quando acatando, de modificar a sistemática do plano diretor de modo a se coadunar com as expectativas da população. Ainda, de considerar que ausente qualquer retorno à população sobre o que foi decidido a respeito de suas propostas, eis



que nenhuma outra rodada de audiências foi realizada. (...) **Posto isso, julgo em parte procedente a pretensão inicial para: i) invalidar o Projeto de Lei Municipal n. 01-0671/2007; ii) determinar a realização do efetivo processo de tramitação do anteprojeto de Lei de Revisão do Plano Diretor do Município de São Paulo, assegurando-se os princípios da Gestão Democrática da Cidade de São Paulo e da participação popular, especialmente em relação aos atos de tramitação provenientes do Poder Executivo.**

## DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requerem a DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO:

1 – o deferimento de **medida liminar** para determinar que seja suspenso o **procedimento administrativo** de revisão do Plano Diretor da Cidade, determinando-se ao Município:

1.2 – a obrigação de garantir a *coordenação dos trabalhos de elaboração* do processo de revisão do Plano Diretor, de forma compartilhada, por meio do Conselho das Cidades e, na inexistência, por meio do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano e do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, nos termos da Resolução 25/2005, do Conselho Nacional das Cidades,



*preferencialmente, por meio de lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais;*<sup>50</sup>

1.3 A obrigação do Município, por meio da coordenação dos trabalhos do procedimento de revisão do Plano Diretor, a realizar todos os estudos e diagnósticos da implementação do Plano Diretor anterior e para a revisão do processo atual, com a leitura da Cidade e mapeamento local<sup>51</sup>, conforme termo de referência do Guia para elaboração de Planos Diretores do Ministério da Cidade, *por meio de oficinas técnicas com toda a sociedade*, podendo ser por segmentos sociais, temas e divisão territorial<sup>52</sup>, *que na Cidade de Jacareí deve observar a descentralização em cada Unidade de Planejamento*<sup>53</sup>;

1.4 A obrigação do Município, por meio da coordenação dos trabalhos do procedimento de revisão do Plano Diretor, *a garantir em todo o procedimento de revisão a ampla comunicação* pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação

---

<sup>50</sup> Art. 3º - O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade. § 1º - *A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada*, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões. § 2º - Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução n. 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o § 1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

<sup>51</sup> <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Plano-Diretor-Participativo-1.pdf>

<sup>52</sup> Art. 5º - A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:  
I - realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros; II - garantia da alternância dos locais de discussão.

<sup>53</sup> Art. 136 e Art. 141, do Plano Diretor atual.



social de massa disponíveis, além da ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias para cada trabalho a ser desenvolvido e a publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas *nas diversas etapas do processo*,<sup>54</sup>

- 1.5 A obrigação do Município, por meio da coordenação dos trabalhos do procedimento de revisão do Plano Diretor, *a garantir a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação da sociedade para todas as etapas do processo de revisão*, voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais, tudo nos termos do Art. 7º, da Resolução 25/2005, do ConCidades;
- 1.6 A realização de *audiências públicas* em todas as regiões da Cidade, como etapa do processo participativo, com a finalidade de informar, *colher subsídios, debater, rever e analisar* o conteúdo do Plano Diretor Participativo, atendendo a convocação por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local, como a fixação de faixas nos bairros, repartições públicas e ocorrer em locais e horários *acessíveis à maioria da população*;
- 1.7 A *prévia aprovação* do texto de revisão do Plano Diretor por meio de uma *conferência ou evento similar*, com realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais; divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta; - registro das emendas

---

<sup>54</sup> Art. 4º, da Resolução 25/2005, do ConCidades.



apresentadas nos anais da conferência, publicação e divulgação dos anais da conferência;<sup>55</sup>

1.8 Cautelamente<sup>56</sup>, a exibição nestes autos, no prazo de 05 dias, de todos os documentos referentes ao orçamento das obras que justificam a obtenção de crédito adicional consistente em empréstimo junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), muitas das quais estão previstas previamente e sem oitiva popular no projeto do Plano Diretor da cidade, com a indicação da previsão e aprovação das intervenções urbanísticas no plano plurianual, lei de diretrizes orçamentária e orçamento participativo; Plano de Mobilidade e no respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

1.9 A suspensão da votação do Projeto de Lei do Executivo nº. 23 de 26.10.2018, até a referida divulgação dos documentos acima e da real discussão e aprovação da revisão do Plano Diretor, que ocorreram sem a devida participação popular e destituída de transparência e publicidade, *sob pena de risco ao resultado útil do presente processo que visa o Planejamento da política de desenvolvimento urbano participativa* – com imediata comunicação à Presidente da Câmara Municipal. Subsidiariamente, caso de a votação já ter ocorrido, a suspensão dos efeitos da referida deliberação legislativa nos termos e condições citadas acima;

<sup>55</sup> Art. 10, da Resolução 25/2005 c/c Resolução 83/2009, ambas do CONClidades.

<sup>56</sup> Art. 301. A tutela de urgência de natureza cautelar pode ser efetivada mediante arresto, sequestro, arrolamento de bens, registro de protesto contra alienação de bem e qualquer outra medida idônea para asseguarção do direito. (art. 301 do CPC).



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

2 - a citação do réu para, querendo, contestar a presente ação, sob pena de revelia, sendo presumidos como verdadeiros os fatos aqui alegados;

3 – que julgue procedente a ação, confirmando a liminar deferida, para:

4.1 – declarar nulo todo o procedimento administrativo de elaboração do Plano Diretor instaurado pela Prefeitura de Jacareí, convalidando-se o que for possível do trabalho já produzido, tendo em vista a violação ao princípio da publicidade, impessoalidade, moralidade, participação popular e gestão democrática da cidade;

4.2 – obrigar a Prefeitura à apresentação do Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor à Câmara Municipal, somente após a aprovação do texto por meio de Conferência ou evento similar, e após o cumprimento de todas as etapas legais para a elaboração do processo de revisão do Plano Diretor da Cidade de Jacareí, em especial que tenha contemplado no processo de elaboração a *coordenação compartilhada participativa dos trabalhos*, a realização de oficinas em todas Unidades de Planejamento com previa *sensibilização, mobilização e capacitação da sociedade*, para a efetiva leitura da Cidade e mapeamento local, consultas e audiências públicas descentralizadas nas Unidades de Planejamento do Município ou em todas as regiões da cidade, tudo com a utilização dos mais amplos instrumentos de publicidade para os eventos, como fixação de faixas nos bairros, repartições públicas, nos ônibus e, em especial na circulação de informação nos jornais e televisão de grande circulação na cidade;



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

5 - que seja a ré condenada a pagar honorários ao Fundo da Escola da Defensoria Pública do Estado.

6- Protesta-se por todos os meios de prova em direito admitidos.

Dá-se a causa, tão somente para valores fiscais, o valor de R\$1.000,00 (um mil reais).

Jacareí, 14/11/2018

**Bruno Ricardo Miragaia Souza**  
5ª Defensoria Pública de Jacareí

**Elaine Taborda de Avila**  
7ª Promotora de Justiça de Jacareí

**Allan Ramalho Ferreira**  
Defensor Público Coordenador do Núcleo de Habitação e Urbanismo

**Rafael Negreiros Dantas de Lima**  
Defensor Público Coordenador Auxiliar do Núcleo de Habitação e Urbanismo

<sup>i</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Comentários ao Estatuto da Cidade. 2.ª ed. São Paulo: RT, 2005, p. 136.

<sup>ii</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. 36.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 120.

<sup>iii</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. Os caminhos para o desenvolvimento da função socioambiental da propriedade pública no Brasil. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). Regularização fundiária. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 314-315.

<sup>iv</sup> HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 30

<sup>v</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2011: Lei do Meio Ambiente Artificial. São Paulo: RT, 2005, p. 109.

<sup>vi</sup> PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. 3.ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 239.



# DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

<sup>vii</sup> À luz do magistério de Fredie **DIDIER JR.**, “sob o enfoque da Teoria da Norma Jurídica, processo é o método de produção de normas jurídicas” (**DIDIER JR.**, Fredie. Curso de Direito Processual Civil. Volume 1. 17.ª ed. Salvador: juspodivm, 2015, P. 30).

<sup>viii</sup> **LIBÓRIO**, Daniela Campos. Audiência pública na gestão democrática da política urbana. In: **DALLARI**, Adilson Abreu; **LIBÓRIO**, Daniela Campos. Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2011p. 45.

<sup>ix</sup> In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: RT, 2002. P. 168.

<sup>x</sup> **MATTOS**, Liana Portilho (org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 270.

<sup>xi</sup> **SILVA**, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. 8.ª ed. Malheiros: São Paulo, 2018, págs. 109/110.

<sup>xii</sup> In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: RT, 2002. P. 166/167

<sup>xiii</sup> Recurso Extraordinário nº 607.940 – Tema de Repercussão Geral nº 348 – Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Revista Brasileira de Direito Urbanístico (parecer) – RBDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jul./dez. 2015, p. 248:

<sup>xiv</sup> **CÂMARA**, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: **DALLARI**, Adilson Abreu; **FERRAZ**, Sergio (coord.). Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2.001. 4.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 342.