

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2037, São Paulo-SP - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**DECISÃO**

Processo Digital nº: **1025951-82.2021.8.26.0053**
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública Cível - Ordem Urbanística**
 Requerente: **Defensoria Pública do Estado de São Paulo e outro**
 Requerido: **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO e outros**

Aos 24 de agosto de 2021

Eu, Adriano Marcos Laroca faço conclusos estes autos ao (a) M.M.

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Adriano Marcos Laroca**

Vistos.

Cuida-se de ação civil pública movida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em face do Município de São Paulo, da ISA CTEEP – Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista e da PETROBRAS Transporte S/A – TRANSPETRO objetivando tutela provisória de urgência para que as corrés ISA CTEEP e Transpetro, concessionárias de serviços públicos, se abstenham: 1. de promover qualquer remoção nas comunidades Pullman (a sul), City, Nova Jersey, Olaria, Canto do Rio Verde e Francisco de Sales (a norte), proibindo-se expressamente qualquer ato neste sentido até a criação do Conselho Gestor das ZEIS W053 e W054, apresentação de Plano de Intervenção da ZEIS e sua aprovação pelo respectivo Conselho Gestor, mediante processo administrativo que contemple o princípio da gestão democrática da cidade (artigos 48 e 51 da Lei Municipal 16.050/2015 – PDE); 2. de forma subsidiária, qualquer remoção por parte das corrés ISA CTEEP e Transpetro, concessionárias de serviços públicos, seja precedida do cadastramento das famílias afetadas, com concessão de atendimento habitacional provisório, na modalidade auxílio aluguel, até definitivo reassentamento.

Em relação ao Município de São Paulo, pedem tutela de urgência para que a corré proceda à criação do Conselho Gestor das ZEIS W053 e W054, apresentação de Plano de Intervenção da ZEIS e sua aprovação pelo respectivo Conselho Gestor, mediante processo administrativo que contemple o princípio da gestão democrática da cidade (artigos 48 e 51 da Lei Municipal 16.050/2015 -PDE).

Ao final, provimento que condene o Município a promover a regularização fundiária, com a criação do Conselho Gestor mencionado acima, com apresentação de plano de intervenção das ZEIS e sua aprovação pelo respectivo Conselho Gestor, mediante processo administrativo que contemple o princípio da gestão democrática da cidade (artigos 48 e 51 da Lei Municipal 16.050/2015 -PDE), e às corrés ISA CTEEP e Transpetro na obrigação de não fazer, isto é, que se abstenham de promover qualquer intervenção nas áreas ameaçadas até a aprovação do Plano de Intervenção das ZEIS.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2037, São Paulo-SP - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Em resumo, sustentam tais pedidos, na defesa de população pobre residente na Vila Andrade, localizada na zona sul de São Paulo, aproximadamente de 163.000 pessoas, dentre as quais 22.133 em favelas (Fundação SEADE e Censo Demográfico de 2010 do IBGE). Afirmam que, ao mesmo tempo, esta região sofre a mais alta expansão imobiliária da capital, centrada na demanda dos extratos de rendas média e alta (em torno de 30.000 unidades habitacionais no período de 1992 a 2017 – dados da SMUL).

Segundo dados da Fundação SEADE, mais de 30% desta população se encontra em situação de vulnerabilidade alta ou muito alta, com o mais alta percentual dos domicílios em favelas.

Além disso, o distrito de Vila Andrade é cortado por duas linhas de transmissão de energia elétrica, sob as quais correm dutos subterrâneos de gás, operados pelas corrés e concessionárias de serviços públicos ISA CTEEP e Transpetro. A rigor, aduzem que essa infraestrutura energética divide fisicamente o distrito entre a porção oeste, pobre e adensada, e a porção leste, mais próximo ao Rio Pinheiros, rica e onde se concentram as inversões do setor imobiliário.

O diagnóstico socioeconômico da área, realizado pela SP Urbanismo para instrução do PIU Arco do Jurubatuba, é o seguinte: o setor Vila Andrade é dividido em duas realidades socioeconômicas extremamente distintas, a oeste, habitações unifamiliares de menor renda, composta por residências de baixo gabarito implantadas em lotes pequenos, bem como ocupações irregulares precárias, e a leste, empreendimentos imobiliários do tipo condomínios clube, de média/média-alta renda, instalados em grandes lotes resultados de remembramentos.

Na parte oeste, ficam as favelas consolidadas há décadas -fls. 06 (Mapeamento do HABITASAMPA): Pullman I e II, Olaria, Canto do Rio Verde e City. Afirmam que, exatamente por essa condição socioeconômica, a região foi demarcada como ZEIS 1 pelo Plano Diretor Estratégico do Município (lei municipal 16.050/2014) e pela lei de parcelamento, uso e ocupação do solo (lei 16.402), visando manter a população moradora por meio de regularização fundiária e construção de habitação de interesse social.

Mencionam que, a despeito disso, as duas primeiras corrés moveram três ações de reintegração de posse (Processo 1059279.98.2017- favela Pullman II – ZEIS1/W060; processo 0036852.37.2011- favelas Mirandas I, Mirandas II, Olaria, Canto do Rio Verde e Francisco de Sales – ZEIS1/W053 e W054); processo 1007758-74.2019- favela ou comunidade City – ZEIS1/W053 e W054), para remoção de centenas de famílias destas áreas de ZEIS, sendo que, da parte do Município, haveria omissão do dever legal de criação do Conselho Gestor e da regularização fundiária.

Na presente ação civil pública cuida-se apenas das remoções das comunidades Pullman (a sul), City, Nova Jersey, Olaria, Canto do Rio Verde e Francisco de Sales (a norte).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2037, São Paulo-SP - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Afirmam que o Município chegou a iniciar o processo de regularização fundiária das comunidades que vivem sob a linha de transmissão de energia, no ano de 2014, criando, para tanto, o Conselho Gestor da ZEIS do perímetro de ação integrada Pirajussara 7, por meio de eventual reassentamento de parte das famílias destas comunidades, dentro da mesma ZEIS. Depois este processo teria sido interrompido, com a desativação do Conselho Gestor. Em seguida, em 2018, outro projeto urbanístico (PIU Arco do Jurubatuba/Vila Andrade) foi previsto para a Vila Andrade, essencialmente antagônico com a vocação legal das ZEIS 1. Aduzem que as intervenções previstas neste novo projeto são coincidentes com as áreas que são objeto das três ações de reintegração de posse.

A intervenção urbanística do PIU ACJ teve o seu projeto de lei suspenso por decisão judicial, enquanto não houver participação do Conselho Gestor e Estudo de Impacto Ambiental.

Fundamentam seus pedidos na gestão democrática da cidade concretizável pela participação popular através do Conselho Gestor destinado a definir o Plano de Urbanização da área, com sua regularização fundiária e eventual reassentamento da população de baixa renda moradora da região em mesma ZEIS-1, tudo na forma do estatuto da cidade (artigos 2º, II e III, 43 - o direito à cidade), do artigo 182 da CF (função social da cidade), e das normas da ZEIS (artigo 4º, alínea f do inciso V, do estatuto da cidade, regulamentado pelo PDE do Município, artigo 45, I, da Lei 16.050/2014, que teria reconhecido ZEIS-1/W53, 54 e 60 as áreas ocupadas pelas comunidades citadas acima, além do artigo 48, parágrafo 1º, 51, I, II e IX, do PDE).

A exigência de regularização fundiária de núcleo urbano informal consolidado, como é o caso, encontra amparo na Lei Federal 13.465/2017 (artigo 9º, parágrafo 1º; artigo 11, III, 39, e parágrafo 2º)

Anotaram que na ação de reintegração de posse nº 1059279.98.2017, o mandado de reintegração de posse pode ser expedido a qualquer momento, havendo, no entanto, determinação judicial de reassentamento; na ação nº 1007758.74.2019, o cumprimento do liminar foi suspenso em razão da pandemia; e na ação nº 0036852.37.2011, ainda não foi concedida a liminar.

Intimada, a CTEEP se manifestou (fls. 80/97), dizendo, basicamente, que a desocupação ou remoção dos moradores de sua propriedade já foi determinada pelo juízo da 8ª Vara Cível do Foro Regional de Santo Amaro (comunidade Pullman – processo 1059279-98.2017), e, ainda, que a área seria de risco aos moradores.

O Município de São Paulo, intimado, manifestou-se às fls. 902/912. Ao depois, os autores reiteraram tutela antecipada em face do Município (fls. 997/1001).

O MPE opinou pela concessão da tutela (fls. 1008/1019). A CTEEP sustenta que o fundamento fático da decisão do STF não se aplica ao caso, área de risco, sendo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2037, São Paulo-SP - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

possível a imediata desocupação (fls. 1023/1047). Por fim, houve manifestação do Município (fls. 1098/1101) e dos autores (fls. 1105/1110).

É o breve relatório. Fundamento e decido.

Em primeiro lugar, a folha 991, este juízo, diante da decisão provisória do Ministro Barroso do STF na ADPF 828/DF, movida pelo PSOL, determinou aos autores que se manifestassem sobre os pedidos liminares. Ao que reiteraram apenas o pedido de tutela em face do Município para reativação do conselho gestor.

Mas, verifica-se dos autos, por decisões judiciais interpretativas da referida decisão do STF e da própria manifestação da CTEEP que as ocupações em tela estariam em área de risco, o que é fato notório, portanto, seriam exceção ao impedimento de desocupações durante a pandemia.

Independentemente disso, o certo é que só cabe aos juízos das ações de reintegração decidirem sobre a abrangência da decisão do Ministro Barroso. Por isso, passo à análise das tutelas ora requeridas.

Em resumo, os autores pretendem condicionar, ou melhor obstar o cumprimento de duas tutelas já concedidas, e de uma eventual e futura, por outros juízos, em três ações de reintegração de posse (duas em face da CTEEP e outra em face da Petrobras), não só até à criação do conselho gestor, sob o argumento de que as áreas, que são objeto de tais ações, estariam incluídas em ZEIS, mas à apresentação e à aprovação do plano de intervenção pelo conselho gestor. Na prática, só permitir a remoção dos moradores dessas áreas com a existência de plano urbanístico definindo o reassentamento deles, fato quase certo, pois ocupam áreas que não podem ser edificadas (sob linha de transmissão de energia e sobre gasoduto).

Aqui, a meu ver, não cabe a este juízo criar condições ou empecilhos ao cumprimento de ordens emanadas de outros juízos competentes, muito menos obstá-las, ainda que temporariamente, de qualquer modo, mesmo que a pretexto de se assegurar direito fundamental.

Pela mesma razão, nada impede este juízo, naquilo que lhe é competente decidir dentro das extensões fática e jurídica da lide em tela, reconhecer o direito ora pretendido - provisoriamente, claro -, deixando ao talante dos juízos competentes a decisão de se aguardar ou não à sua efetivação para cumprimento das tutelas protetivas da posse, ou melhor da propriedade.

A narrativa inicial revela as "fronteiras internas" do nosso país, um conflito fundiário urbano, o qual prefiro denominar conflito de terra urbano. Esse vocábulo soa mais perto da população em geral.

Conflito esse, existente no mundo real, do qual decorre outro, entre dois



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2037, São Paulo-SP - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

direitos reconhecidos pela Constituição Federal de 1988: de um lado, o direito de propriedade (e não à propriedade), cujo exercício está sempre condicionado ao cumprimento de sua função social, segundo texto expresso da CF de 1988, e de outro, o direito fundamental social à moradia.

No caso em testilha, pelo que se pode inferir da prova documental, as três áreas têm destinações sociais vinculadas por decretos expedidos na forma da própria Constituição Federal, que impedem, por conseguinte, seu uso como moradia. No entanto, percebe-se que as comunidades ali existentes ocupam também áreas contíguas - que não se sabe se públicas e/ou privadas-, as quais, segundo os autores, estariam inseridas em ZEIS, pelo PDE, o que imporá ao Município o dever de criar o conselho gestor para apresentação de plano de intervenção urbanística com a possibilidade, se for o caso, do reassentamento dos moradores.

Assim, é certo, ou parece que as áreas, que são objeto das demandas de reintegração, são apenas parte das ocupadas pelas comunidades existentes na região.

Aqui, duas coisas. Não há, primeiramente, pela prova documental certeza de que todas elas são integrantes de ZEIS. Segunda, há sim, confessado pelo próprio Município pela criação de um conselho gestor em 2014, pressuposto lógico de que uma, duas ou três delas integram uma ZEIS. Ademais, frise-se que os autores pedem apenas a reativação desse conselho gestor.

Portanto, cabe discutir se a criação do conselho gestor é ato discricionário do Poder Executivo Municipal e, ainda, a alegação da reserva do possível feita pelo Município em sua manifestação prévia.

À primeira vista, a meu ver, não assiste razão ao Município. Vejamos.

O conselho gestor, nada mais é, do que o órgão democrático, de composição democrática - que materializa, de certa forma, o direito à cidade ou à gestão democrática da cidade -, estabelecido pelo PDE para permitir a participação prévia dos moradores de áreas ocupadas e fixadas pelo próprio PDE como ZEIS - zona especial de interesse social- no intuito de estabelecer um plano de intervenção urbanística que não importe na expulsão da população ali residente, seja por meio da regularização fundiária e, na sua impossibilidade, pelo reassentamento com a construção de habitação de interesse social na mesma região ou em outra ZEIS.

É claro que o legislador municipal objetivou efetivar o direito fundamental social à moradia com esse instrumento urbanístico. Por conseguinte, não me parece que o Poder Executivo possa se omitir - no caso omissão caracterizada pela paralisação do funcionamento do conselho gestor criado em 2014 -, ou mesmo criando outro plano de intervenção urbana (PIU) que atinge a ZEIS, sem considerar, conforme reconhecido por decisão judicial mencionada nos autos, a participação prévia das comunidades na formação e implementação desse plano.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2037, São Paulo-SP - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Na realidade, pode-se, pela cronologia, admitir que o Poder Executivo Municipal, ao optar posteriormente à criação do Conselho Gestor em 2014 por um projeto de intervenção urbana diverso - o PIU Arco do Jurubatuba -, contrária, de forma flagrante, a lei (Plano Diretor Estratégico), que, ao classificar a região como ZEIS, não lhe deixou margem de discricionariedade quanto à necessidade da participação prévia da comunidade na formação e na implementação de qualquer projeto ou programa de intervenção urbana e, mais, na necessidade de que este projeto contemple a manutenção, sempre que possível, da população ali residente, mediante regularização fundiária e/ou reassentamento na região.

Em outros termos, o Poder Executivo Municipal está vinculado à decisão político-administrativa constante do PDE, ao querer implementar qualquer projeto de intervenção urbana nas áreas classificadas como ZEIS. Esse querer se manifestou pela intenção de implementar outro projeto, portanto, descabe falar em atuação indevida do Poder Judiciário, que, aqui, apenas reconhece uma ilegalidade.

Para além disso, quanto à alegação da reserva do possível, como é sabido, essa doutrina é criação da jurisprudência da Corte Constitucional Alemã, que rechaçou pedido de ampliação de números de vagas em universidade pública, sob o argumento de que o Estado já garantia, de forma mínima, tal direito social.

Assim, a reserva do possível não guarda relação, como muitos dizem, com a existência ou não de recursos orçamentários, e sim com a suficiência ou insuficiência da efetivação dos direitos sociais, que exigem prestação material do Estado para tanto, no contexto do direito ao mínimo existencial (princípio da dignidade humana).

Evidentemente, diante do notório déficit habitacional do Município de São Paulo e da longa fila de espera para obtenção de habitação social, isto é num contexto político-social de não efetivação mínima do direito social à moradia, não cabe alegar, com o devido respeito, seriamente a doutrina da reserva do possível.

De outro lado, se os juízos competentes decidirem não condicionar o cumprimento dos mandados de reintegração de posse à criação do conselho gestor, para que os ocupantes das referidas áreas não fiquem socialmente desprotegidos, o Município de São Paulo deverá incluí-los em programa de atendimento habitacional provisório (auxílio aluguel), em respeito ao princípio da isonomia e ao direito ao mínimo existencial, no caso, moradia adequada e digna, uma vez que, como é notório, eles ocupam área de risco, sendo que a limitação da Portaria SEHAB nº 131/2015, nesse ponto, a meu ver, mostra-se inconstitucional, porque, na prática, materialmente, torna inconsistente direito fundamental social. No mais, deverá observar os ditames da referida Portaria, para concessão ou não do benefício social.

Ante o exposto e na iminência das remoções mencionadas nestes autos, **defiro** a tutela provisória de urgência para determinar que Município de São Paulo proceda à criação ou a reativação do Conselho Gestor da ZEIS/W053 e W054, respeitando-se, por



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907, Centro - CEP 01501-020, Fone:
3242-2333r2037, São Paulo-SP - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

óbvio, em qualquer caso, o princípio da gestão democrática da cidade (artigos 48 e 51 da lei municipal nº 16.050/2014-PDE), no prazo de trinta dias, sob pena de multa diária de cem mil reais. No mesmo prazo, deverá fornecer cronograma para apresentação de plano de intervenção na referida ZEIS.

Outrossim, conforme fundamentação acima, caso os juízos competentes decidam pelo imediato cumprimento dos mandados de reintegração de posse das três áreas, **concedo** a tutela provisória de urgência para que o Município de São Paulo, ainda durante os trâmites burocráticos ao cumprimento desses mandados, inclua os moradores que serão removidos em programa de atendimento habitacional provisório (auxílio aluguel), já que se encontram em áreas de risco, observando-se, no mais, os ditames da Portaria SEHAB 135/2014, sob as penas da lei.

Citem-se, intimando-se o Município da concessão da tutela.

Ciência ao MPE.

Servirá a presente como mandado.

Intimem-se.

São Paulo, 1º de setembro de 2021.

Adriano Marcos Laroca

Juiz (a) de Direito

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**