

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 04/2020

Inquérito Civil nº 14.0187.0000841/2019-1

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO

PAULO, pelo 2º Promotor de Justiça de Americana que esta subscreve, no exercício das atribuições que lhe são conferidas por lei, com fundamento no art. 127, *caput*, e art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal; no art. 97, parágrafo único, da Constituição Estadual; no art. 25, inciso IV, da Lei nº 8.625/93; no art. 8º da Lei nº 7.347/85; e nos artigos 103, inciso VIII, e 104, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual nº 734/93 e;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público “*a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*” (art. 127, *caput*, da CF/88, e art. 1º, da LC nº 75/1993);

CONSIDERANDO que entre as funções institucionais do Ministério Público estão “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*”,

especialmente quanto “às ações e aos serviços de saúde” (art. 129, II, da CF/88, art. 2º e 5º, V, “a”, da LC nº 75/1993);

CONSIDERANDO que entre os instrumentos de atuação do Ministério Público para cumprimento de sua missão institucional, compete-lhe *“expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”* (art. 129, III, da CF/88, e art. 6º, VII e XX, da LC nº 75/93);

CONSIDERANDO o teor da **Resolução nº 164/2017**, do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, que disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro, instrumento de acentuada utilidade para a autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público, sendo importante ferramenta de redução da litigiosidade, e de ampliação do acesso à justiça, em sua visão contemporânea;

CONSIDERANDO, que *“a recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas”* (art. 1º. Resolução 164/2017);

CONSIDERANDO que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, tem por objetivo ordenar

o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar social de seus habitantes, conforme artigo 182 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana, nos termos do artigo 182, §1º, da CF, e obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, devendo ser revisado, pelo menos a cada dez anos, nos termos do art. 40, § 3º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01);

CONSIDERANDO que o processo de elaboração e de revisão do plano diretor deve atender ao princípio da gestão democrática da cidade, garantindo instâncias de efetiva participação da sociedade e de controle social, sob pena de flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade;

CONSIDERANDO que a Resolução nº 25, de 18 de março de 2.005, do Conselho das Cidades orienta para que a coordenação desse processo de elaboração e ou revisão do plano diretor seja compartilhada, por meio da efetiva participação do poder público e da sociedade civil, em todas as fases do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para tomada de decisões (art. 3, § 3º);

CONSIDERANDO que o PDFU de Americana – Lei nº 6.263, de 21 de dezembro de 2.018 – assegura *a gestão democrática, por meio da participação da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano* (artigo 2º, II, alínea “c”);

CONSIDERANDO que o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Americana está em andamento e em razão da pandemia do Coronavírus (COVID-19) foram expedidos diversos atos

regulamentares pelo Executivo Municipal, os quais decretam situação de emergência no Município de Americana, dispõem sobre as medidas a serem adotadas, em âmbito municipal, para o enfrentamento da emergência de saúde pública - pandemia - decorrente do novo coronavírus (Sars-Cov-2 ou COVID-19) e visam à suspensão das atividades e serviços que impliquem em aglomeração de pessoas;

CONSIDERANDO que foi instituída no Município de Americana a Lei nº 5.717, de 23 de janeiro de 2015, que “*disciplina os procedimentos para realização de audiências públicas pelos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito do Município de Americana, visando sua ampla publicidade para conhecimento prévio, discussão e participação da sociedade*”, asseverando, em seu artigo 1º, parágrafo único, **a sua especial incidência sobre temas relativos às diretrizes gerais da política urbana** (Lei Federal nº 10.257/01);

CONSIDERANDO que a Lei Municipal nº 5.717/15 prevê o cumprimento das seguintes normas como requisitos de validade das audiências públicas:

Art. 2º Todas as audiências públicas de que trata esta lei deverão ser precedidas de ampla publicidade sobre data, horário e local de sua realização, bem como da pauta a ser tratada. (Alterado pela Lei nº 5.951, de 2/09/2016).

§ 1º Para garantir a ampla publicidade de que trata este artigo, os realizadores deverão com, no mínimo, 15 (quinze) dias de antecedência da data de sua realização, cumulativamente:

I - remeter convites a todas as entidades, instituições, conselhos, entre outros, que representem:

- a) Poder Público Executivo;*
- b) Poder Público Legislativo;*
- c) Poder Judiciário;*

- d) Ministério Público;*
- e) movimentos populares;*
- f) trabalhadores representados por suas entidades sindicais;*
- g) entidades representativas do empresariado;*
- h) entidades profissionais, estudantis, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais de classe;*
- i) ONGs;*
- j) associações sem fins lucrativos nas áreas de assistência social, habitação, saúde, meio ambiente, esporte, entre outras; e*
- k) conselhos municipais;*

II – fazer a publicação da convocação da audiência pública, informando data, horário e local, bem como sua pauta, no órgão oficial do Município;

III – fazer divulgação da audiência pública na mídia escrita, falada e televisiva, bem como no seu site oficial e redes sociais;

IV – remeter convites e releases sobre a audiência pública para todos os órgãos cadastrados nos setores de comunicação da prefeitura e da Câmara Municipal.

(...)

*§ 7º Para garantir ampla participação popular **deverão ser agendadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas para cada tema, sendo uma no período diurno e outra no período noturno**, no mesmo dia ou não, em local e horário servidos pelo serviço de transporte coletivo.*

Art. 3º As audiências públicas deverão ser transmitidas ao vivo pela internet e/ou TV Câmara permitindo, sempre que possível, receber sugestões ou questionamentos via Internet, que deverão ser lidas pelo coordenador da audiência. (grifo nosso)

CONSIDERANDO que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Americana, em seu Capítulo IV, dedicado à legislação em

matéria urbanística, estipula as seguintes normas relativas às audiências públicas, **vedando expressamente a adoção do regime de urgência:**

Art. 227-B. Durante o trâmite dos processos legislativos de matéria que versarem sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Urbanístico – PDFU, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI ou Código de Obras do Município, a Câmara Municipal de Americana deverá, como requisito de validade das proposições, promover no mínimo 2 (duas) audiências públicas com convocação e participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, nas quais serão discutidas as referidas propostas e eventuais emendas e subemendas apresentadas.

§ 1º As proposições de que trata o caput deste artigo somente poderão ser incluídas e discutidas na Ordem do Dia após terem sido apreciadas naquelas audiências públicas.

§ 2º A convocação das audiências públicas de que trata este artigo deverá prever o prazo máximo para apresentação de emendas e subemendas pelos Vereadores, as quais deverão ser formalizadas mediante protocolo na Secretaria da Câmara Municipal de Americana com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis da data da última audiência pública convocada, para que sejam publicadas e divulgadas previamente à realização da referida audiência.

§ 3º Não serão admitidos os regimes de Urgência e de Urgência Especial para discussão das referidas proposições.

§ 4º A Câmara Municipal deverá disponibilizar no seu sítio oficial uma página que contenha as proposições apresentadas, as informações referentes às convocações das audiências públicas de que trata este artigo, bem como e-mail para recebimento de sugestões. (Redação dada pela Resolução nº 422, de 28 de novembro de 2019) (grifo nosso)

CONSIDERANDO que para elaboração ou modificações para planos ou projetos urbanísticos há a necessidade de realização de Estudo de Impacto Ambiental com o respectivo Relatório (EIA-RIMA), nos termos do art. 2º, inciso XV, da Resolução CONAMA n.º 01/1986, bem como do Acórdão proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos do Agravo de Instrumento n.º 2272071-

21.2019.8.26.0000, julgado pela 6ª Câmara de Direito Público em 22 de junho do presente ano, cuja ementa restou assim redigida:

AGRAVO DE INSTRUMENTO Ação civil pública Ordem urbanística Preliminar de ilegitimidade passiva da Câmara Municipal Prejudicada diante do julgamento do Agravo de Instrumento n.º 2248097-52.2019.8.26.0000 - Preliminar de inadequação da via eleita Rejeição - Impugnação a projeto de lei Suspensão do trâmite do Projeto de Lei Municipal n.º 427/2019 (que prevê o PIU Arco Pinheiros), de iniciativa do Poder Executivo Municipal, em razão de ilegalidade referente a não realização de prévio EIARIMA, nos termos do disposto no art. 2º, inciso XV da Resolução CONAMA n.º 01/1986, bem como de estudo de impacto de vizinhança (EIV) Pretensão de que sejam tais medidas adotadas antes do julgamento do projeto de lei – Possibilidade Presença do fumus boni iuris e do periculum in mora Infringência à legislação, com possíveis impactos negativos ao meio ambiente urbano (artificial) Reforma da r. decisão Recurso provido.(grifo nosso)

CONSIDERANDO que o Ministério Público do Estado de São Paulo firmou posição institucional no sentido de que sejam adotadas as medidas necessárias à suspensão de *eventual trâmite de processos de revisão legislativa de Planos Diretores Estratégicos e de outras leis de natureza urbanística, haja vista a sua natureza ser desprovida de urgência:*

*“O Procurador-Geral de Justiça, no uso de suas atribuições legais e a pedido do Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva – área de Habitação e Urbanismo – AVISA, aos Senhores Membros do Ministério Público que, respeitada a independência funcional, **deverão verificar, durante a vigência de medidas administrativas de isolamento social decorrentes da pandemia de Covid-19, o eventual trâmite de processos de revisão legislativa de Planos Diretores Estratégicos e de outras leis de natureza urbanística, que por sua natureza são desprovidos de urgência,** visando, se o caso, a adoção das providências judiciais e extrajudiciais cabíveis para a sua suspensão, zelando, assim, pelo oportuno agendamento das indispensáveis AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, QUE DEVERÃO SER*

REALIZADAS DE FORMA PRESENCIAL, para garantia efetiva do princípio da participação social.” DOE DE 09-07-20 (grifo nosso).

CONSIDERANDO a instauração do presente Inquérito Civil, o qual teve como objetivo inicial acompanhar o processo legislativo de regulamentação da Área de Proteção Ambiental de Americana – APAMA, **ADITADO** para acompanhar também a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e do Plano Diretor de Desenvolvimento Físico e Urbano – PDFU) do Município de Americana;

CONSIDERANDO ser função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, bem como promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção da legalidade, dos direitos difusos e coletivos;

RESOLVE, com fundamento nos artigos 37, *caput*, 127, *caput*, 129, II e III, e 225, todos da Constituição; e 103, VII, e 113, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 734/93; no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93, no art. 94 do Ato Normativo nº 484/06-CPJ, bem como na Resolução CNMP 164/2017, **RECOMENDAR** ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara de Vereadores de Americana, Sr. **LUIZ CARLOS CEZARETTO, conhecido como “LUIZ DA RODABEN”**, que sejam adotadas as seguintes medidas:

1) Devolver o Projeto de Lei 80/2019 ao Executivo, para elaboração do **Estudo de Impacto Ambiental, com o respectivo Relatório**

(EIA-RIMA), nos termos do art. 2º, inciso XV, da Resolução CONAMA n.º 01/1986, para somente depois disso o projeto ser reenviado à Câmara Municipal, visando à continuidade das discussões;

2) A fim de garantir a participação democrática qualificada e o controle social assegurados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2000), bem como pela Lei Municipal 5.717/2015, caso não seja acolhida a recomendação do item 1 e restituído o projeto ao Poder Executivo, seja determinada a **SUSPENSÃO DO CURSO DO PROJETO DE LEI Nº 80/2019 (REGULAMENTAÇÃO DA APAMA)**, pela impossibilidade, neste período, de realizações de audiências públicas presenciais sem limitação no número de participantes, por questões de ordem sanitária e para não gerar à aglomeração de pessoas;

2.1) As restrições quanto ao número de participantes nas audiências públicas impossibilitarão a ampla participação popular, contrariando os princípios e normas legais retrocitadas quanto à elaboração e revisão do arcabouço normativo urbanístico;

2.2) Com tal adiamento das audiências públicas sobre essa nova versão do PL 80/2019 não se infringirão as medidas administrativas de isolamento social, decorrentes da pandemia de Covid-19 e que visam evitar os riscos cientificamente demonstrados de maior propagação do novo coronavírus (Sars-Cov-2), até porque o trâmite do processo legislativo do Plano Diretor da APAMA, lei de planejamento do desenvolvimento urbanístico da região, com reflexos ambientais, por sua natureza, é desprovido de urgência;

2.3) Necessário, portanto, a adoção das providências para a suspensão da tramitação do PL 80/2019, zelando, assim, pelo oportuno agendamento das indispensáveis AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, QUE DEVERÃO SER REALIZADAS DE FORMA PRESENCIAL E SEM RESTRIÇÕES QUANTO AO NÚMERO DE PARTICIPANTES, ATÉ O LIMITE DA CAPACIDADE DO AUDITÓRIO, para garantia efetiva do princípio da ampla participação popular controle social;

3) Com o intuito de que todos os membros do Poder Legislativo Municipal, a sociedade civil organizada a população em geral tenham pleno conhecimento da presente manifestação, **recomenda-se, ainda:**

3.1) Dar ciência, na próxima sessão plenária, da presente Recomendação e do anexo aos vereadores da Câmara Municipal de Americana, distribuindo-lhes cópias;

3.2) Determinar a imediata publicação do anexo despacho ministerial de 14/07/20, desta recomendação, das atas das reuniões de 01/07/20 e 14/07/20, no site da Câmara Municipal, no campo “documentos relacionados” com o Projeto de Lei Nº 80/2019¹.

REQUISITA-SE, por fim, nos termos do artigo 10 da Resolução nº 164/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público que, **até o dia 27/07/20**, sejam prestados esclarecimentos e comprovadas

¹ No link

[https://consulta.siscam.com.br/camaraamericana/Documentos/Pesquisa?Pesquisa=Avancada&id=74&pagina=1&Modulo=DocumentosLista&Documento=119&Numeracao=Documento&NumeroInicial=80&AnoInicial=2019&DataInicial=&NumeroFinal=&AnoFinal=&DataFinal=&Situacao=0&TipoAutor=Todos&AutorId=0&NoTexto=false&Assunto=&Observacoes=.](https://consulta.siscam.com.br/camaraamericana/Documentos/Pesquisa?Pesquisa=Avancada&id=74&pagina=1&Modulo=DocumentosLista&Documento=119&Numeracao=Documento&NumeroInicial=80&AnoInicial=2019&DataInicial=&NumeroFinal=&AnoFinal=&DataFinal=&Situacao=0&TipoAutor=Todos&AutorId=0&NoTexto=false&Assunto=&Observacoes=)

documentalmente as providências adotadas (Lei nº 8.625/93, artigo 27, parágrafo único, IV), em relação a cada um dos itens da presente recomendação, justificando, se o caso, as medidas que não forem acatadas de imediato e seus respectivos fundamentos fáticos e jurídicos. A resposta, deverá ser remetida por meio do seguinte e-mail (pjamericana@mpsp.mp.br e regilainesilva@mpsp.mp.br).

Americana, 15 de julho de 2.020.

IVAN CARNEIRO CASTANHEIRO
2º Promotor de Justiça de Americana

RICARDO BASTELLI
Analista Jurídico do Ministério Público