



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

JUSTIFICATIVA

POC 57/10

O presente Projeto de Decreto Legislativo visa sustar em todos os seus termos o Decreto nº 51.674, de 30 de julho de 2010 que alterou a redação dada aos artigos 28 e 92 do Decreto nº 44.667, de 26 de abril de 2004, com a finalidade de possibilitar a instalação de Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP em Zona de Preservação Ambiental – ZEPAM, Zona Especial de Produção Agrícola e de Extração Mineral – ZEPAG e Zona de Lazer e Turismo – ZLT.

Nos termos do inciso XIII, do art. 146, da Lei nº 13.430, de 13 setembro de 2.002 (Plano Diretor Estratégico), “Habitação de Interesse Social – HIS, é aquela que se destina a famílias com renda igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, com padrão de unidade habitacional com sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de até no máximo 50 m² (cinquenta metros quadrados), com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção de moradias”.

Já a Habitação de Mercado Popular – HMP, é definida pelo inciso XIV, do art. 146, da Lei nº 13.430, de 13 setembro de 2.002 (Plano Diretor Estratégico) como sendo “aquela destinada a famílias de renda igual ou inferior a 16 (dezesseis) salários mínimos, ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica, de promoção privada, com padrão de unidade habitacional de até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 70 m² (setenta metros quadrados)”.

Cabe enfatizar que o estabelecimento de índices urbanísticos, zoneamento, parcelamento, normas de uso e ocupação do solo, e outros mecanismos de política urbana, que em atenção ao interesse público, limitam o direito de propriedade (direito individual garantido pelo art. 5º da Constituição Federal), devem ser levados a efeito por intermédio de lei em sentido estrito, ou seja, aquela regra geral e abstrata de conduta, aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo.

De fato, preceitua o art. 181, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo, que:

“Art. 181. Lei Municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.”

Dessa forma, possível observar que ao permitir a instalação de HIS e HMP em Zona Especial de Preservação Ambiental – ZEPAM referido decreto usurpou de competência legislativa deste Parlamento, devendo ser sustado.

Com efeito, é na lei que devemos buscar os parâmetros de implantação e localização dos loteamentos de interesse social, não podendo um decreto expedido com fundamento no art. 194 da Lei 13.885/04 contrariar ou ampliar o disposto em lei.

Sobre a matéria, o Plano Diretor Estratégico, Lei nº 13.430/02, dispõe em seu art. 79, inciso X, que dentre os objetivos da política de habitação do Município está o de criar condições para a participação da iniciativa privada na produção de Habitação de Interesse Social e



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Habitação do Mercado Popular – HMP, especialmente na área central e nos espaços vazios da cidade.

Ao cuidar do macrozoneamento o Plano Diretor divide a Cidade em Macrozona de Proteção Ambiental (subdividida esta em Macroárea de Proteção Integral; Macroárea de Uso Sustentável; e Macroárea de Conservação e Recuperação) e Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (subdividida esta, por sua vez, para efeito de orientação do desenvolvimento urbano e direção da aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos em Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana; Macroárea de Urbanização Consolidada; Macroárea de Urbanização em Consolidação e Macroárea de Urbanização e Qualificação), conforme arts. 147, 150 e 154.

A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana é objeto ainda de outra subdivisão, em Seção atinente ao zoneamento da Cidade, conforme art. 160 do Plano Diretor: 1. Zonas Exclusivamente Residenciais – ZER; 2. Zona Industrial em Reestruturação – ZIR (hoje denominada Zona Predominantemente Industrial – ZPI, art. 19, Lei nº 13.885/04); e 3. Zonas Mistas.

No art. 167 do mesmo diploma legal são definidas as Zonas Especiais, porções do território com diferentes características ou com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo, edilícia, situadas em qualquer macrozona do Município, compreendendo:

1. Zonas Especiais de Preservação Ambiental – ZEPAM;
2. Zonas Especiais de Preservação Cultural – ZEPEC;
3. Zonas Especiais de Produção Agrícola e de Extração Mineral – ZEPAG; e
4. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

As ZEIS, por fim, estão definidas no art. 171 da Lei nº 13.430/02 como porções do território destinadas, prioritariamente, entre outros itens elencados, à produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP.

Procedendo-se à leitura dos artigos que regulamentam a localização, os objetivos e os instrumentos urbanísticos a serem utilizados nas diversas macrozonas, concluímos que na maior parte delas define nosso Plano Diretor como possível a implantação de ZEIS, senão vejamos.

1. Nas Macroáreas de Conservação e Recuperação, serão utilizados prioritariamente, entre outros instrumentos, a ZEIS 4 (art. 153, § 2º, inciso IV, Plano Diretor);
2. A Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana é formada, dentre outros, por Áreas de Intervenção Urbana (art. 155, § 1º), definidas como porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano, objeto de projetos urbanísticos específicos, para fins de, entre outras coisas, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social (art. 146, inciso VI); objetiva-se nesta Macroárea a reversão do esvaziamento populacional através do estímulo ao uso habitacional de interesse social (art. 155, § 2º, inciso I), devendo ser utilizados prioritariamente, entre outros instrumentos urbanísticos e jurídicos, a ZEIS – 3 (art. 155, § 3º, inciso V);
3. Na Macroárea de Urbanização em Consolidação objetiva-se o estímulo à produção imobiliária para a população de baixa e média renda (art. 157, § 2º, inciso I), devendo ser utilizados prioritariamente, entre outros instrumentos, a ZEIS 1 e 2, com Planos de Urbanização;



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

4. Na Macroárea de Urbanização e Qualificação objetiva-se promover a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos habitacionais populares dotando-os de infraestrutura completa e estimulando a construção de HIS (art. 158, § 2º, inciso I), devendo ser utilizados, prioritariamente, entre outros, a ZEIS 1 e 2, com Planos de Urbanização específicos (art. 158, § 3º, inciso I).

Vê-se que em quatro das sete Macroáreas em que a Plano Diretor dividiu a Cidade, são possíveis as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e, portanto, a produção de HIS ou HMP.

Define a lei, assim, que o perímetro onde podem ser implantadas as HIS e as HMP é aquele das Zonas Especiais de Interesse Social, sendo necessário ressaltar que o próprio art. 167 do Plano Diretor dispõe em seus parágrafos 1º e 2º que ficam enquadrados como Zonas Especiais os perímetros delimitados nos Mapas nº 7 e 8, integrantes da lei, devendo a criação de novos perímetros das zonas especiais e a alteração dos perímetros das já existentes, bem como aquelas a serem criadas pelos Planos Regionais, ser aprovadas por lei, conforme § 4º do art. 40 da Lei Orgânica do Município.

Corroborando a assertiva de que as HIS e HMP são instrumentos criados para serem implantados nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, conveniente reproduzir texto da justificativa ao Projeto de Lei nº 134/04 que resultou na Lei nº 13.885/04 – LUOS:

“O que pode parecer complexo na nova normatização do uso do solo resulta da procura para reunir e entrosar numa mesma lei, disposições existentes dispersas em mais de uma centena de leis sem contar decretos, portarias, etc.

O que há de realmente novo é a introdução de cinco novos parâmetros urbanísticos, além da separação de usos e coeficientes de aproveitamento, já implícita no Estatuto da Cidade e no PDE:

- a) a introdução de restrições ambientais, antes inexistentes;
- b) a função da via no município como um todo;
- c) os parâmetros de incomodidade dos diversos usos ou atividades;
- d) o controle da altura das edificações por razões paisagísticas;
- e) a aplicação dos muitos instrumentos de política urbana, institucionalizados no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) para o que foi criada a figura da Área de Intervenção Urbana - AIU;
- f) a instituição das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social para ampliar a disponibilidade de habitações populares.”

Por fim, há que se observar ainda que permitir a instalação de HIS e HMP em Zona Especial de Preservação Ambiental – ZEPAM contraria a própria razão de ser da criação dessa Zona de Proteção Ambiental permitindo um adensamento populacional que não se coaduna com o seu espírito na medida em que, nos termos do art. 109 da Lei nº 13.885/04:

“Art. 109. As Zonas Especiais de Preservação Ambiental – ZEPAM são porções do território destinadas a proteger as ocorrências ambientais isoladas, tais como remanescentes de vegetação significativa, paisagens naturais notáveis, áreas de reflorestamento e áreas de alto risco”.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Vê-se que a ZEPAM é área que não se coaduna com uma política que estimule o adensamento populacional, tanto que nos termos do artigo 152 da Lei nº 13.885/04, nela somente é permitida a subcategoria de uso residencial R1, ou seja, uma unidade habitacional por lote (art. 151, inciso I, Lei nº 13.885/04), o que também contraria o espírito das HIS e HMP, instrumentos criados pelo Plano Diretor Estratégico e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo visando solucionar os problemas habitacionais de nosso município detectados especialmente nas ZEIS.

Com efeito, a previsão para implantação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – EHIS é um instrumento para permitir a construção de habitações acessíveis, com normas edilícias privilegiadas, tal como preconizado no art. 136 e seguintes, que definem as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, ou seja, requisitos extraordinários e diferenciados – muitas vezes mais complacentes – para a edificação de imóveis, tendente a adensar e baratear o custo das HIS e HMP.

De outro lado, e em razão disso, também exigem um Plano de Urbanização, conforme o art. 138, dadas as características especiais de edificação.

No entanto, ao permitir a construção de HIS e HMP fora das ZEIS, os decretos em comento conflitam com essa sistemática estabelecida na Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.

Assim, a construção de HIS e HMP em terrenos localizadas em zonas tais como ZPI, ZEPAM e ZEPAG devem observar os parâmetros edilícios atinentes e específicos dessas Zonas, como disposto pela nova redação do § 2º do art. 92 do Decreto 44.667/04, de 26 de abril de 2004, conferida pelo Decreto nº 51.674, de 30 de julho de 2010, e ainda observada no art. 3º do Decreto nº 47.702, de 19 de setembro de 2006, em flagrante contradição com a finalidade e sistemática desse tipo de edificação, que seria prover habitações de baixo custo e maior adensamento, gozando de dimensões diferenciadas, conforme o disposto nos incisos XXVI e XXVII do art. 2º, da Lei 13.885/04.

Dessa forma, ao permitir a instalação de HIS e HMP em Zona Especial de Preservação Ambiental – ZEPAM, referido Decreto usurpa competência legislativa reservada a este Parlamento, de modo que se impõe, para a preservação da competência legislativa desta Casa, a sustação do Decreto nº 51.674, de 30 de julho de 2010, com fundamento no artigo 104, inciso XIII, do Regimento Interno deste Legislativo.