

## PL 656-2001

### EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Pretende-se com esta lei a aprovação da Operação Urbana Água Espraiada, das diretrizes gerais e específicas que deverão nortear a sua execução, e dos instrumentos urbanísticos necessários à sua implementação.

Basicamente, intenta o Poder Público Municipal promover, com a implantação da Operação Urbana Água Espraiada, um conjunto de intervenções de natureza viária, urbanística, habitacional e paisagística, pretendendo alcançar, dentre outros os seguintes objetivos:

1. a execução da continuação da Avenida Água Espraiada, em sua totalidade, implantado-se o sistema de drenagem e a via expressa até a Rodovia dos Imigrantes;

2. a criação de estímulos para a implantação de usos compatíveis com as tendências e possibilidades dos lotes lindeiros ou próximos à Avenida Água Espraiada, às Marginais do Rio Pinheiros e à Avenida Chucri Zaidan, dotando o perímetro da Operação Urbana de qualidades urbanísticas adequadas com a verticalização e adensamento propostos;

3. a formação de áreas verdes e de lazer, além da execução de projetos paisagísticos ao longo do Córrego e da Avenida Água Espraiada, bem como em outros trechos contidos no perímetro da Operação Urbana;

4. a implantação de Habitações de Interesse Social para o atendimento da população que mora em favelas e em outras moradias atingidas por desapropriações decorrentes da Operação Urbana.

Para o estabelecimento das diretrizes gerais contidas no artigo 4º desta lei foram considerados não só a diversidade das características de uso e ocupação do solo no perímetro da Operação, como também a importância de áreas verdes, de lazer e de equipamentos comunitários públicos e privados. Considerou-se, também, os núcleos favelados, a infra-estrutura existente, o sistema viário, a largura das vias e a mescla de usos compatíveis permitidos a cada Setor.

Por outro lado, em razão da grande extensão do perímetro objeto desta Operação Urbana, dividiu-se a área abrangida em 6 (seis) Setores, para os quais foram fixadas diretrizes urbanísticas, viárias, paisagísticas e habitacionais específicas, tendo em vista as características peculiares de cada uma delas, e a necessária adequação destes locais às novas exigências que decorrerão das transformações e dos impactos resultantes da implementação da Operação Urbana Água Espraiada.

Previu-se, por fim, a implantação de um programa de intervenções no perímetro de Operação Urbana, abrangendo, dentre outras obras, a execução de projetos especiais para as áreas identificadas nas plantas elaboradas pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB. Esses projetos especiais serão implantados consoante as prioridades a serem definidas pelos órgãos que integrarão o sistema de gestão da Operação Urbana, devendo o Executivo Municipal instituir programas específicos para cada uma das áreas, mediante decreto.

Caracteriza-se a Operação Urbana como um instrumento de atuação de natureza urbanística, que tem por finalidade a promoção de transformações urbanísticas estruturais, de melhorias sociais e ambientais, mediante a execução de um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, competindo aos Municípios a sua implantação.

Os fundamentos das atribuições dos Municípios em matéria urbanística encontram-se na Constituição Federal, e no caso do Município de São Paulo, também na sua Lei Orgânica.

A Constituição Federal, ao tratar da Política Urbana, no art. 182 a 183, explicitou os objetivos da política de desenvolvimento urbano a ser implantada pelo Poder Público Municipal,

quais sejam, o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Condicionou, ainda, no §2º do art. 182, o alcance da função social da propriedade urbana ao atendimento das exigências fundamentais da cidade, expressas no Plano Diretor.

Dada a relevância e a repercussão do princípio da função social da propriedade em relação ao exercício da função urbanística e à propriedade urbana, cabe neste momento, delinear, ainda que sucintamente, a sua abrangência.

O fato de a Constituição Federal ter assegurado o direito de propriedade e a sua função social implicou na renovação do enfoque daquele direito, em especial, no que concerne ao seu regime jurídico, que será fixado não só pelas normas de direito civil, mas também, por normas urbanísticas, administrativas, empresariais e essencialmente pelas normas constitucionais. No dizer do eminente Professor José Afonso da Silva, "... a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Por isso, é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica a sua natureza." (Direito Urbanístico Brasileiro, 2º ed., 1997. p. 66).

E é em relação à propriedade urbana, conforme assevera aquele autor, "que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo desse direito." (ob. cito p. 68).

Ao tratar do regime jurídico da propriedade urbana ensina José Afonso da Silva que "É o Direito Urbanístico que determina os princípios que dominam o regime jurídico da propriedade urbana, pois, como foi visto, o direito de propriedade urbana está submetido à função pública do urbanismo. Como essa função opera por meio de procedimentos normativos (planos, projetos, programas, etc.), como já vimos, é que se concebe o direito de propriedade urbana como um direito planejado (e também, propriedade - procedimento), porque predeterminado por planos urbanísticos (e outros procedimentos de urbanificação) que constituem, como também já verificamos, os instrumentos básicos de atuação urbanística do poder público." (ob. cito p. 69).

Tais considerações sobre o princípio da função social da propriedade urbana são essenciais, na medida em que esse princípio deverá permear toda a atuação urbanística do Poder Público Municipal, ao harmonizar o interesse público e o privado, através das normas de ordenação da cidade e na elaboração e execução de planos urbanísticos, como é o caso da Operação Urbana objeto desta lei.

Além da competência exclusiva para a promoção do desenvolvimento urbano, no âmbito de seus territórios, a Carta Magna conferiu aos Municípios atribuição para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e por fim para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I e VIII).

Decorrem, desses dispositivos constitucionais, as atribuições do Município em matéria urbanística, tais como a promulgação de normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, de normas referentes ao exercício e controle da atividade edilícia, e, por fim, de elaboração e execução de planos de intervenção urbana.

Com fundamento no artigo 182, caput da Constituição Federal, em 10 de julho de 2.001, foi promulgada a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana no país.

Referido Estatuto da Cidade, no artigo 34, prevê, expressamente, a possibilidade de Lei 11 municipal específica delimitar áreas para a aplicação de Operações Urbanas Consorciadas.

A nova Lei considera como Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Pode-se dizer que o pilar de sustentação da nova Lei repousa no binômio: gestão popular mais cooperação (entre governos, iniciativa privada e setores específicos da sociedade para o objetivo comum da correta (reurbanização das cidades).

Em verdade, os conceitos de Operação Urbana e dos instrumentos para a sua consecução, agora expressamente previstos na Lei Federal, não trazem em si mesmos idéias novas, no que diz respeito à legislação urbanística municipal de São Paulo.

Aliás, todos os instrumentos ali previstos já foram ou estão sendo utilizados pela Administração Pública Municipal para a consecução das outras Operações Urbanas.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, acompanhando os fundamentos e diretrizes constitucionais, disciplinou a questão da Política Urbana nos arts. 148 a 159, dispondo que a política urbana do Município de São Paulo deverá assegurar, dentre outros, os seguintes objetivos:

- a) o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território;
- b) o acesso de todos os seus cidadãos às condições adequadas de moradia, transporte público, saneamento básico, infra-estrutura viária, saúde, educação, cultura, esporte e lazer e às oportunidades econômicas existentes no Município;
- c) a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente.

No art. 151, deixa clara a conexão existente entre a atividade urbanística e a função social da propriedade, ao condicionar a sua realização à observância das exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor e na legislação urbanística dele decorrente.

Por fim, no art. 152, a Lei Orgânica possibilitou ao Município de São Paulo obter recursos, junto à iniciativa privada, para a construção de obras e equipamentos, através das Operações Urbanas, na forma de lei.

A Lei 10.676 de 7 de novembro de 1988, que aprova o Plano Diretor e institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, ao estabelecer as diretrizes por áreas diferenciadas de planejamento, já prevê expressamente a possibilidade do Município promover Operações Urbanas, definindo-as, no artigo 14, II, g, como a ação conjunta dos setores público e privado, destinadas à melhoria do padrão de urbanização.

Do exposto, pode-se afirmar que o instituto da Operação Urbana, além de estar amparado na legislação vigente, se consubstancia em instrumento de intervenção urbanística adequado à implementação das transformações desejadas pelo Poder Público Municipal, através da Operação Urbana Água Espreada.

No entanto, para o alcance dos objetivos gerais e específicos discriminados nesta lei, e para viabilizar as transformações previstas, necessita o Poder Público Municipal fazer uso de instrumentos de atuação, sem os quais não poderia exercer concretamente a função urbanística que lhe compete.

Caracterizando-se a atividade urbanística como uma função de natureza pública, voltada às transformações da realidade urbana, deverá o interesse coletivo se sobrepor aos interesses particulares, para que se garanta a qualidade de vida na cidade e se assegure o acesso adequado daqueles que nela habitam às condições adequadas de moradia, trabalho, circulação e lazer.

Assim, para o alcance das transformações urbanísticas previstas pela Operação Urbana aqui versada, foram previstos os seguintes instrumentos de atuação a serem utilizados pelo Poder Público Municipal:

- a) a desapropriação;
- b) as limitações urbanísticas ao direito de propriedade;

c) a possibilidade de alteração dos parâmetros vigentes de uso e ocupação do solo, dentro do perímetro da Operação Urbana, mediante a outorga onerosa do direito adicional de construir;

A utilização da desapropriação será necessária para a execução da Avenida Água Espraiada, em sua integralidade, e para possibilitar, quando preciso for, a implementação das medidas urbanísticas previstas nesta lei. Trata-se, na verdade, de desapropriação de natureza urbanística, que no dizer do Professor José Afonso da Silva " tem como pressuposto a aprovação de um plano urbanístico geral, particularizado, parcial, especial ou setorial, ou projeto de urbanificação, quer para transformar áreas urbanizadas e já edificadas, renovando-as, dando-lhes nova destinação, quer preparando terrenos rústicos para convertê-los em solo urbano destinado à edificação para os diversos usos previstos nas leis de zoneamento. " (Ob. Cit. p. 375,377).

Quanto às limitações urbanísticas ao direito de propriedade, estas decorreram do exercício da função urbanística, interferindo com as faculdades e características daquele direito.

As limitações urbanísticas se caracterizam por sua generalidade e por atingirem o caráter absoluto da propriedade, sendo dessa natureza as restrições decorrentes da legislação edilícia, de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como daquelas impostas por planos de urbanização ou renovação urbana, como por exemplo, a imposição ou vedação de usos por zonas, a fixação de coeficientes de aproveitamento e de taxas de ocupação dos lotes, de recuos, alinhamentos e faixas "non aedificandi".

No que se refere, mais especificamente, à instituição de faixas "non aedificandi", deve-se ressaltar que esta se caracterizaria como servidão urbanística (limitação que atinge o caráter de exclusividade do direito de propriedade), se singular. Contudo, se impostas a todos os lotes de uma avenida ou a toda uma zona, ganharão a característica de generalidade, própria das limitações.

Importa também salientar que para as hipóteses de instituição de faixa "non aedificandi", esta lei possibilita o acréscimo do recuo obrigatório, na área sobre a qual não se poderá edificar, computável, porém, para fins do cálculo do coeficiente de aproveitamento e de taxa de ocupação, desde que o proprietário do lote destine referida faixa para a circulação de pedestres, ou para a implantação de áreas verdes, ou ainda para atividades de uso aberto ao público, de forma a harmonizar e conciliar o interesse coletivo objetivado com a medida imposta e os interesses dos particulares que a ela foram submetidos.

O art. 21 cuida da possibilidade de alteração dos parâmetros contidos na legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de normas edilícias, visando o alcance dos objetivos desta Operação Urbana.

Mais especificamente, cuida-se do instituto da outorga onerosa do direito de construir, que se caracteriza como um instrumento da Política Urbana do Município, nos termos dos artigos 28 a 30 do Estatuto da Cidade.

Esse instrumento propicia a ordenação e a reconstrução da área envolvida, além de manter as situações desejáveis existentes e consolidadas.

Para o perímetro da Operação Urbana Água Espraiada, a possibilidade de modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e das edificações, viabilizará, dentre outros objetivos, a implantação de usos compatíveis com as potencialidades dos lotes lindeiros ou próximos à Avenida Água Espraiada e das transformações urbanísticas e paisagísticas no tecido urbano, para responder aos impactos decorrentes das intervenções planejadas. Por outro lado, manterá as características dos "Bairros-Jardins" de uso estritamente residencial, na região do Brooklin.

Tendo em vista que pela outorga onerosa do direito de construir poderá o proprietário edificar acima do índice do coeficiente de aproveitamento previsto pela legislação vigente até a data de promulgação desta Lei, foram estabelecidas condições para a utilização desse instrumento, a saber:

a) a outorga onerosa do direito de construir se limitará ao perímetro da Operação Urbana e aos estoques de área construída adicional fixados nesta lei, para as regiões do Brooklin, do Jabaquara e nos dois trechos laterais do Rio Pinheiros.

b) a concessão do direito adicional de construir se subordina à prévia análise dos aspectos urbanísticos e do impacto do empreendimento não só em relação a capacidade viária e infra-estrutura existentes, bem como em relação à paisagem urbana e à qualidade ambiental, e por fim à contrapartida.

No caso de loteamentos, pretende-se a ampliação de áreas verdes de forma proporcional ao adensamento existente na região.

Por fim, contempla o art. 26 a cessão onerosa de uso do espaço aéreo, subterrâneo e de superfície de vias públicas, para os fins urbanísticos perseguidos por esta lei.

A concessão dos benefícios será sempre precedida de análise, para verificação do atendimento das diretrizes específicas estabelecidas nesta lei e do impacto do empreendimento, em função da capacidade viária e infra-estrutura instalada no local de situação do imóvel receptor do benefício. Serão também considerados os aspectos paisagísticos e ambientais.

Para as solicitações enquadradas nas Sub-Áreas de que tratam os artigos 8º e 9º, esta lei já estabelece os critérios e condições para a sua análise e aprovação. Assim sendo e considerando que a verificação das diretrizes urbanísticas, viárias, paisagísticas e ambientais precedeu e fundamentou o estabelecimento dos critérios e condições para o exame das solicitações em apreço, a análise e aprovação serão feitas pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB e pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, cabendo à esta última a aprovação do empreendimento e expedição do alvará respectivo (inciso I, art 25).

Quanto à análise das contrapartidas, esta será realizada por um grupo integrado por técnicos da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB e da Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA. Para as hipóteses previstas nos artigos 8º e 9º, o referido grupo estabelecerá a contrapartida, submetendo, porém, à avaliação procedida à aprovação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU.

Com a criação do Sistema de Gestão, conforme o disposto no art. 57 desta lei, pretende-se que a implementação da Operação Urbana Água Espreada seja acompanhada pelos órgãos e coletividades envolvidos.

Quanto ao acompanhamento da implantação dos programas específicos para as Áreas de Projetos Especiais, que integram o Programa de Intervenções da Operação Urbana (Quadro 2), foi prevista a criação da Comissão Plenária Deliberativa, com representatividade paritária entre o Poder Público e as entidades civis e comunitárias de cada região, considerada a localização da área onde se implantará o projeto especial.

A participação prevista nesta lei, de entidades civis e comunitárias, representativas da sociedade organizada na gestão desta Operação Urbana, atende a diretriz constitucional contida no art. 29, inciso XII, referente a gestão urbana participativa, e ainda ao disposto no § 2º, do art. 150 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que assegura a participação dos munícipes e suas entidades representativas na elaboração, controle e revisão do Plano Diretor e dos programas da política urbana.

No tocante aos recursos, contará a Operação Urbana Água Espreada com aqueles resultantes da aplicação dos instrumentos da política urbana previstos nesta lei, além de recursos orçamentários e de financiamentos. À Empresa Municipal de Urbanização - EMURB caberá a administração dos recursos decorrentes da aplicação desta lei, em conta vinculada à Operação Urbana Água Espreada, os quais serão utilizados em consonância com as prioridades estabelecidas por essa Empresa, com base nas deliberações dos órgãos que integram o sistema de gestão e de acordo com o programa de investimentos previstos na própria Lei.

Pelas considerações aduzidas nesta exposição de motivos e ainda pelo exame das normas contidas neste projeto de lei, que ora se submete à apreciação desta Egrégia Câmara

Municipal, percebe-se que a Operação Urbana Água Espraiada atende os requisitos urbanísticos e jurídicos necessários à sua aprovação.

Com efeito, as intervenções urbanísticas, viárias, paisagísticas e habitacionais planejadas, visam a melhoria da qualidade de vida, das regiões envolvidas, fomentando a produção imobiliária de forma compatível com as densidades programadas para as sub-áreas, em função da infra-estrutura instalada e a instalar.

Previu-se não só a execução total da Avenida Água Espraiada, da complementação do sistema viário, de transporte e de drenagem, como também a implantação de projetos paisagísticos e o aumento significativo das áreas de utilização pública. Por fim, procurou-se estimular a oferta de habitações de interesse social, no intuito de melhorar as condições de moradia daqueles que habitam em favelas.

Tais aspectos se ajustam com precisão, às metas da política urbana do Município de São Paulo, no sentido de, mediante a execução de planos urbanísticos, buscar o alcance do desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, nos termos do art.148, incisos I a V, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Por outra lado, pode-se também constatar que os instrumentos de execução da política urbana, previstos neste projeto de lei, além de serem adequados à implementação da Operação Urbana, viabilizando o alcance dos objetivos e intervenções urbanísticas desejadas, propiciam a realização do princípio constitucional da função social da propriedade urbana, nos termos do art.182, § 2º da Constituição Federal e dos arts. 148 e 151 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Considerando pois, as razões aduzidas nesta exposição de motivos, que demonstram a adequação jurídica e urbanística deste projeto de lei, propugna-se pela aprovação da Operação Urbana Água Espraiada por essa Egrégia Câmara Municipal.