



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1515/2023 DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 211/2019

O presente projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Jair Tatto, visa dispor sobre o mapeamento, zoneamento e levantamento cadastral de áreas de risco, no Município de São Paulo, e dá outras providências.

Segundo o art. 1º, o Poder público elaborará o mapeamento, zoneamento e levantamento cadastral das áreas de risco bem como das moradias situadas em áreas que se enquadrem nas seguintes condições:

- I. de risco geológico;
- II. de risco tecnológico;
- III. de risco de alagamento;
- IV. de risco de desabamentos;
- V. de risco de explosões e incêndios;
- VI. de ameaça a área de preservação permanente;
- VII. de ameaça a área de proteção de mananciais.

Ainda de acordo com o projeto, constituirão critérios para a caracterização de determinada área como área de risco aqueles já utilizados, em estudos prévios, pela Secretaria Municipal de Coordenadoria das Subprefeituras de São Paulo e pelas demais instituições públicas que tenham destacada atuação com relação ao objeto desta proposta.

Dispõe o art. 2º que o levantamento deverá demonstrar o grau de risco e identificar as moradias e os respectivos moradores existentes nas áreas a que se refere o artigo 1º; considerando-se moradia qualquer tipo de habitação ou conjunto de habitações, independente:

1. do número de unidades que o integrem, ainda que seja uma única unidade;
2. do material de que as unidades habitacionais sejam constituídas, desde que ofereçam abrigo aos seus moradores.

O art. 3º estabelece que a demolição ou banimento de moradias detectadas no mapeamento, zoneamento e levantamento cadastral de áreas de risco só serão permitidos no âmbito de planos de erradicação de áreas de risco, contemplando programas de reassentamento habitacional e de reurbanização das áreas, excetuando-se apenas os casos identificados como de risco iminente, estando sujeitos à demolição ou banimento os assentamentos habitacionais nas seguintes condições:

1. sujeitos à ocorrência de grave risco humano ou ambiental, cuja reversão seja inviável em termos técnicos ou econômico-financeiros;
2. quando se tratar de ocupação de fundo de vale, cujas condições geotécnicas e topográficas não permitam a implantação de rede de saneamento básico;
3. quando as áreas se apresentarem com assentamentos rarefeitos, de ocupação não consolidada, passíveis de recuperação ambiental.

O art. 4º dispõe que o resultado do mapeamento, zoneamento e levantamento cadastral de áreas de risco será encaminhado à Secretaria Municipal de Habitação, para orientar os programas habitacionais.

Conforme o art. 5º, o levantamento cadastral de áreas de risco será atualizado anualmente pelas Subprefeituras do Município de São Paulo.

Determina o art. 7º que a relação das áreas de riscos apontados pelo levantamento seja enviada anualmente para a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo, até o dia 31 de dezembro para o conhecimento dos Senhores Vereadores e Vereadoras.

O parágrafo único do art. 9º dispõe que o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI) apoiará financeiramente a elaboração do levantamento de que trata esta propositura.

Foram solicitadas informações ao Executivo por esta Comissão, com resposta de diversos órgãos que enriquecem a discussão da presente propositura. Inicialmente, o Departamento de Gestão de Projetos da Secretaria Municipal de Habitação afirmou que "... já existe um trabalho de mapeamento de áreas de risco no município de São Paulo, realizado pelo COMDEC entre os anos de 2019 e 2021, além de mapeamento anterior, realizado pelo IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas) em 2009. Ressaltamos que ambos podem ser consultados e baixados no Sistema de Consulta do Mapa Digital da Cidade de São Paulo (Geosampa) na camada "Proteção e Defesa Civil". Importante esclarecer que as atribuições de SEHAB são: efetuar a provisão habitacional para as famílias que forem removidas dessas áreas e realizar as obras necessárias para sanar os riscos existentes, quando houver demanda".

Por seu turno, a Assessoria Jurídica da mesma Secretaria considerou que, "... Quanto a pontos específicos do PL, entendemos que cabe a esta Pasta a manifestação sobretudo quanto ao o art. 3º, que segue:

Art. 3º- A demolição ou banimento de moradias detectadas no mapeamento, zoneamento e levantamento cadastral de áreas de risco só serão permitidos no âmbito de planos de erradicação de áreas de risco, contemplando programas de reassentamento habitacional e de reurbanização das áreas. excetuando-se apenas os casos identificados como de risco iminente

Parágrafo Único: Estarão sujeitos a demolição ou banimento os assentamentos habitacionais nas seguintes condições:

1. sujeitos à ocorrência de grave risco humano ou ambiental, cuja reversão seja inviável em termos técnicos ou econômico-financeiros;
2. quando se tratar de ocupação de fundo de vale, cujas condições geotécnicas e topográficas não permitam a implantação de rede de saneamento básico;
3. quando as áreas se apresentarem com assentamentos rarefeitos, de ocupação não consolidada, passíveis de recuperação ambiental.

Primeiro, o caput cria uma nova hipótese de atendimento habitacional, em que a demolição/banimento de moradias estaria condicionada à contemplação das famílias em programas de reassentamento e de reurbanização, salvo em caso de risco iminente. Considerando que não se faz qualquer especificação sobre distinção entre área pública ou particular, a nova hipótese ampliaria significativamente os casos de atendimento habitacional do Município, uma vez que atualmente somente se concede atendimento habitacional a ocupações consolidadas em áreas públicas de risco. Além disso, somente as ocupações consolidadas há mais de 10 anos estão aptas a receberem atendimento definitivo (no caso, "reassentamento").

Dessa forma, em caso de criação de nova hipótese de atendimento habitacional, obrigação de reassentamento ou reurbanização de áreas de risco públicas não consolidadas há pelo menos 10 anos ou áreas de risco particulares parece evidente que criaria um aumento de despesas ao Município. No entanto, salvo melhor juízo, não seria possível mensurar tal aumento.

Quanto ao parágrafo único, entendemos que há dois problemas a serem apontados. Primeiro, o PL não define o que está considerando como "assentamento habitacional", o que prejudica a aplicação da lei, caso aprovada. O segundo consiste em restringir as possibilidades de demolição de assentamentos em área de risco, o que pode colocar em risco a vida dos ocupantes, pois só poderiam ocorrer no âmbito de um plano prévio de erradicação de risco (o

que, salvo melhor juízo, não existe atualmente no Município de São Paulo e nem há previsão neste PL de sua criação), e em hipóteses específicas, tais como a “impossibilidade de reversão do risco”, juízo que pode depender de avaliação complicada, ou mesmo quando fosse “possível reverter o risco” não seria a prioridade do Poder Público para o momento, o que não muda o perigo a que estaria sujeita a população. Nessa mesma linha, caso se trate de área particular, a eliminação do risco, ainda que possível não caberia ao Município, o que não impede de ocorrer a necessidade de demolição das moradias para fins de resguardar a integridade física dos ocupantes.

Além disso, deve-se considerar que o próprio PL não especifica o que está tratando de “área de risco”, adotando “os critérios [...] já utilizados [...] pela Secretaria Municipal de Coordenadoria das Subprefeituras de São Paulo e pelas demais instituições públicas que tenham destacada atuação com relação ao objeto desta lei” (art. 1º, parágrafo único).

Em outras palavras, a delimitação de risco seria feita por critérios já existentes e infralegais, enquanto as limitações às demolições e banimento de moradia seriam feitas por Lei (no caso de aprovação deste PL), o que pode acabar criando uma situação de insegurança jurídica em determinados momentos de atuação por parte do Poder Público. Como exemplo, o PL utiliza a expressão “grave risco humano”, enquanto é costumeiro se classificar o risco como “alto” (R3) ou “muito alto” (R4).

....

... Pelo exposto, voltamos às três perguntas elaboradas pela ATL:

1º) As disposições do projeto podem ser executadas com os atuais recursos materiais e humanos a disposição da Prefeitura, ou implicam elevação da despesa pública? Em caso de implicarem elevação de despesa, qual o impacto orçamentário financeiro da propositura?

Entendemos que haveria aumento de despesas significativas, porém não passíveis de mensuração no caso de aprovação do art.3º do referido PL.

2º) Existem ações da Administração ou estudos em andamento que vão ao encontro dos objetivos do projeto?

Pelo que se informou, há ações e estudos nesse sentido que foram e são realizados pelo COMDEC.

3º) Qual a opinião do Executivo sobre a matéria?

Do ponto de vista formal, somos contrários à aprovação, nos termos atuais, dos arts. art. 4º, 5º, 6º e art. 8º do PL. Do ponto de vista do interesse público envolvido, somos contrários à aprovação do art. 3º e parágrafo único do mesmo PL. Os demais artigos entendemos que poderão ser melhor avaliados por outras Pastas da Administração.”

A Divisão de Prevenção da SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA respondeu:

- “...Atendendo aos questionamentos ... informamos:

1º) Ao que compete à esta Divisão de Prevenção, já desenvolvemos mapeamentos para os riscos geológicos, hidrológicos e tecnológicos, e tais atividades não demandam elevação da despesa pública uma vez que são realizadas por corpo técnico já pertencente ao quadro de servidores da PMSP.

2º) Os mapeamentos realizados por esta Divisão de Prevenção contemplam os seguintes riscos:

- riscos geológicos, que corresponde a áreas com risco de escorregamentos de encostas e/ou solapamentos de margens de córregos;

- riscos hidrológicos, que corresponde a áreas com risco de inundações, alagamentos e/ou processos correlatos;

- riscos tecnológicos, que corresponde a áreas próximas ou sobre dutos da TRANSPETRO e COMGAS, e também aos prédios ocupados irregularmente (tratados na Portaria 648/2018).

Sobre os mapeamentos desenvolvidos por esta Divisão, é importante salientar que: (1) todos são desenvolvidos apenas em assentamentos precários; (2) todos os métodos aplicados consideram uma estimativa no número de moradias a partir da contagem de telhados; (3) todos os resultados estão/estarão disponíveis para consulta e download no Portal GeoSampa - geológico disponível integralmente; hidrológico disponível parcialmente (ainda em desenvolvimento); e tecnológico indisponível (em tratativas finais com a TRANSPETRO e iniciais com a COMGAS).

39) Seguem opiniões técnicas desta Divisão sobre o Projeto de Lei:

Art. 1º – IV

- o desabamento por si só, sem estar atrelado aos processos geológicos e/ou hidrológicos, é ocasionado por problemas específicos de cada edificação. Por isso, esse mapeamento requereria a avaliação individual de cada moradia, o que é inviável para uma cidade com mais de 12 milhões de habitantes.

Art. 1º – V

- o órgão competente para avaliar risco de explosões e incêndios e o Corpo de Bombeiros, não havendo, no nosso julgamento, equipe técnica na municipalidade com essa competência e expertise.

Art. 1º - VI e VII

- pela competência quanto às áreas de preservação permanente e proteção de mananciais, sugerimos encaminhamento à Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente para análise da proposta.

Art. 2º

- dentro do recorte dos assentamentos precários, o levantamento de todos os moradores e inviabilizado pelo tamanho das áreas, oscilação do número total da população residente e ausência de moradores por motivos de trabalho/escola/etc.

Art. 3º

- esta Divisão de Prevenção recomenda remoção de moradias apenas em situações muito críticas, levando em consideração diversos critérios técnicos para tal conclusão;

- todas as áreas do mapeamento de risco hidrológico e parte considerável das áreas do mapeamento de risco geológico encontram-se em fundos de vales, o que representa uma quantidade muito grande de moradias e pessoas. Julgamos que a reurbanização desses espaços com implementação de infraestrutura urbana, é uma solução mais viável do ponto de vista social, ambiental e econômico;

- com base na nossa experiência, apenas a remoção não soluciona o problema das áreas de risco, uma vez que esses espaços são rapidamente reocupados. Quando há recomendação técnica para remoção, e necessário alinhamento com diversas outras pastas para que seja dado uso ao espaço.

Art. 4º; Art. 6º; Art. 7º

- como informado anteriormente, os mapeamentos desenvolvidos pela Coordenação Municipal de Defesa Civil estão/estarão disponíveis no Portal GeoSampa, que é o canal oficial para disponibilização de dados georreferenciados da Prefeitura. Salientamos que o Portal permite o cruzamento de diversos dados, inclusive de diferentes pastas, além do download de arquivos. A disponibilização dos mapeamentos produzidos pela Coordenação Municipal de Defesa Civil no Portal GeoSampa facilitou o acesso tanto da população quanto de órgãos públicos, otimizando a comunicação entre os interessados.

....

Para o monitoramento e análise das áreas de risco, esta Divisão de Prevenção já utiliza imagens aéreas captadas por drone em conjunto com os dados obtidos nas vistorias. As imagens também são utilizadas para delimitação dos perímetros dos setores de risco e compõe os relatórios técnicos dos mapeamentos.

Cada relatório de mapeamento contém, além das imagens aéreas, a caracterização dos setores de risco, estimativa de número de moradias, recomendações de intervenções para mitigação e fotos obtidas durante as vistorias. Esse produto final, somado à outros dados e atividades da Municipalidade, integra os subsídios para o planejamento urbano e gerenciamento de riscos na Cidade.

Por fim, discordamos que seja uma alternativa mais barata, uma vez que não substitui a vistoria in loco por parte de um profissional capacitado”.

Destarte, diante das observações acima destacadas, e analisando a matéria quanto aos aspectos atinentes a esta Comissão, consideramos que o projeto vem ao encontro do interesse público, com benefícios potenciais para milhões de habitantes, presentes e futuros, desta megalópole.

Favorável, portanto, é o parecer.

Contudo, ponderando o texto original e o conjunto de informações recebidas, apresentamos, a seguir, substitutivo que, entendemos, ser mais consentâneo com as possibilidades municipais diante da complexa realidade habitacional do Município:

SUBSTITUTIVO Nº AO PROJETO DE LEI Nº 211/2019

Dispõe sobre o mapeamento, zoneamento e levantamento cadastral de áreas de risco, no Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo decreta:

Art. 1º - O Poder público elaborará o mapeamento, zoneamento e levantamento cadastral das áreas de risco, bem como das moradias situadas em áreas que se enquadrem nas condições de:

I - risco geológico;

II – demais riscos pertinentes considerados relevantes, conforme decreto regulamentador.

Art. 2º - O levantamento deverá demonstrar o grau de risco e identificar as moradias e os respectivos moradores existentes nas áreas a que se refere o art. 1º desta lei.

Parágrafo único: Para fins desta lei, considera-se moradia qualquer tipo de habitação ou conjunto de habitações, conforme decreto de regulamentação.

Art. 3º - A demolição ou banimento de moradias detectadas no mapeamento, zoneamento e levantamento cadastral de áreas de risco só serão permitidos no âmbito de planos de erradicação de áreas de risco, contemplando programas de reassentamento habitacional e de reurbanização das áreas, excetuando-se apenas os casos identificados como de risco iminente.

Parágrafo único: Estarão sujeitos à demolição ou banimento os assentamentos habitacionais nas condições estabelecidas em decreto regulamentador.

Art. 4º - O resultado do mapeamento, zoneamento e levantamento cadastral de áreas de risco será encaminhado à Secretaria Municipal de Habitação, para orientar os programas habitacionais.

Art. 5º - O levantamento cadastral de áreas de risco será atualizado periodicamente conforme regulamento.

Art. 6º- A listagem das áreas de risco da Cidade de São Paulo, será publicada na página da Secretaria Municipal de Segurança Urbana.

Art. 7º - A relação das áreas de riscos apontadas pelo levantamento será enviada anualmente para a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo, até o dia 31 de dezembro para o conhecimento dos Senhores Vereadores e Vereadoras.

Art. 8º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 9º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.
Sala da Comissão de Finanças e Orçamento em 29/11/2023.
Ver. Jair Tatto (PT) - Presidente
Ver. Atílio Francisco (REPUBLICANOS) - Relator
Ver. Cris Monteiro (NOVO)
Ver. Dr. Sidney Cruz (SOLIDARIEDADE)
Ver. Isac Félix (PL)
Ver. Paulo Frange (PTB)
Ver. Roberto Tripoli (PV)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 30/11/2023, p. 379

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.