PARECER Nº 204/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0616/11.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa dos nobres Vereadores Toninho Paiva, José Police Neto, Juscelino Gadelha, Paulo Frange, Quito Formiga e Tião Farias, que propõe alteração da Lei nº 13.885/04 (antigo Plano Diretor Estratégico - PDE), com o objetivo de admitir o remembramento de lotes integrantes das zonas de centralidades - ZCL com lotes pertencentes à Zona Exclusivamente Residencial - ZER, desde que para uso exclusivamente residencial, prevalecendo a configuração original no caso de desmembramento posterior. Prevê ainda que as disposições da nova lei ficariam "excluídas do artigo 46, caput, da Lei Orgânica do Município", segundo o qual "A legislação referente ao Plano Diretor e ao zoneamento urbano poderá ser alterada uma vez por ano".

Nos termos da justificativa, a impossibilidade de remembramento de lotes naquela condição decorreria de disposição então em vigor, contida no inciso I do parágrafo 4º do artigo 108 do antigo PDE, "que visava proteger as zonas exclusivamente residenciais de descaracterização advinda da aplicação das zonas de centralidade linear lindeiras à (ZCLz-I e ZCLz-II) ZER, as quais são admitidos alguns usos diferentes do exclusivamente residencial". Segundo os autores, "Embora o objetivo primário da disposição esteja, realmente, cumprido, verificamos que se estende a bem mais do que se propõe uma vez que a proibição de remembramento de lotes nas zonas de centralidade linear pertencentes à ZER inviabiliza a implantação dos usos residenciais agrupados horizontalmente - R2h e verticalmente R2v naquelas porções de lotes onde tais categorias de uso são permitidas". Concluem, assim, que o projeto promoveria o necessário ajuste para a aplicação das disposições existentes, sem declinar da qualidade urbanística implícita à preservação das ZERs.

Em que pesem os elevados propósitos de seus autores, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação.

Primeiramente, como visto, o projeto pretende alterar lei já revogada, o que, evidentemente, não é juridicamente possível. Com efeito, a Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, foi expressamente revogada pela Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo - LPUOS, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que instituiu o novo Plano Diretor Estratégico (PDE).

Quanto ao mérito, é de se reconhecer que a edição de normas que regulem as edificações na cidade, estabelecendo requisitos mínimos a serem observados em razão de fatores como a proteção do meio ambiente, a segurança, a saúde e o conforto da população, é indiscutivelmente atribuição primária do Município, posto que a ele a Constituição Federal atribuiu a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e para executar a política de desenvolvimento urbano (art. 182).

Entretanto, o projeto em análise conflita com a sistemática adotada pelo novo PDE (Lei nº 16.050/14) e pela proibição, contida na LPUOS (Lei nº 16.402/16), relativamente ao remembramento de lotes de ZER com lotes de outras zonas. Nesses termos, o seguinte dispositivo da LPUOS (Lei nº 16.402/16):

Art. 17. As Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER) são porções do território destinadas ao uso exclusivamente residencial, com densidade demográfica baixa, sendo subdivididas em:

I - Zona Exclusivamente Residencial 1 (ZER-1): áreas destinadas exclusivamente ao uso residencial com predominância de lotes de médio porte;

II - Zona Exclusivamente Residencial 2 (ZER-2): áreas destinadas exclusivamente ao uso residencial com predominância de lotes de pequeno porte;

III - Zona Exclusivamente Residencial Ambiental (ZERa): áreas destinadas exclusivamente ao uso residencial com predominância de lotes de grande porte, localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental.

Parágrafo único. Fica proibido o remembramento de lotes da ZER com lotes enquadrados nas demais zonas.

(grifos acrescentados)

De notar que o controle dos remembramentos é matéria da LPUOS, por disposição expressa do artigo 29, II, da Lei nº 16.050/14:

Art. 29. A legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS deverá apresentar estratégia para controle de:

I - parcelamento do solo, englobando dimensões mínimas e máximas de lotes e quadras;

II - remembramento de lotes, englobando dimensões máximas do lote resultante e previsão das condições para destinação de áreas públicas;

.....

Dessa forma, o projeto, além de pretender alterar lei revogada, no mérito é contrário a remembramento expressamente proibido pela LPUOS consoante diretrizes traçadas no novo PDE, entre as quais a adequação das condições de uso e ocupação do solo de modo a impedir a degeneração de áreas do Município, com efeitos negativos sobre o meio ambiente, a mobilidade e a qualidade de vida urbana.

Neste ponto, cumpre observar que está consolidado, em sede doutrinária e jurisprudencial, que não podem ser promovidas alterações legislativas contrárias aos regramentos gerais traçados pelo Plano Diretor, que possam comprometer os seus objetivos centrais ou desconfigurá-lo. Nesse sentido, o seguinte julgado do STF:

(...) Não há dúvida de que as normas constitucionais trazidas a cotejo impõem certas limitações à autonomia das Casas legislativas dos municípios de demografia populacional superior a 20.000 (vinte mil) habitantes, exigindo-lhes, antes de mais nada, um dever de atuação positiva consistente na elaboração de um plano diretor. Todavia, nem toda a matéria urbanística deve estar necessariamente contida nesse Plano, cujo conteúdo material não tem delimitação objetivamente estanque no texto constitucional. Tanto no caput, quanto nos dois parágrafos subsequentes do artigo 182, a Constituição utiliza locuções dotadas de significativo grau de indeterminabilidade semântica para se referir ao conteúdo do plano diretor, tais como "diretrizes gerais" (caput), "instrumento básico" (§ 1º) e "exigências fundamentais de ordenação". Essa indeterminação conceitual abre espaço a legítimos preenchimentos valorativos que, sem comprometimento do núcleo normativo essencial, atendam circunstâncias especiais de espaço e de tempo.

Decerto, os preceitos em questão determinam seja o plano diretor instrumento básico, geral e fundamental da política de desenvolvimento e expansão urbana. Isso significa que o plano há de possuir um certo grau de universalidade na percepção dos espaços habitáveis da cidade, princípio de inteireza sem o qual ficaria ele inapto para fins a que deve servir, de construir um planejamento de expansão distrital. (...)

(Recurso Extraordinário nº 607.940-DF, j. 29/10/15, grifos acrescentados)

Ante o exposto, somos PELA ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 28/04/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (PATRIOTA) - Relator

Sandra Tadeu (DEM)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 29/04/2021, p. 78

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