

PARECER Nº 377/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0025/11.

Trata-se de projeto de lei, encaminhado pelo Exmo. Sr. Prefeito, que visa modificar parcialmente os melhoramentos viários aprovados pelo artigo 28 da Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, que aprovou a Operação Urbana Consorciada Água Espreada (“OUCAE”).

As alterações propostas alteram as disposições constantes da Lei da OUCAE, em especial do Programa de Intervenções e Melhoramentos Viários descritos nos artigos 3º e 28 dessa Lei, propondo como alternativa à proposta original que previa a ligação da Avenida Água Espreada (atual Avenida Roberto Marinho) até a Rodovia dos Imigrantes em sua quase totalidade em viário de superfície por uma ligação via túnel.

A nova solução proposta, qual seja, a interligação da Avenida Água Espreada (atual Av. Roberto Marinho) à Rodovia Imigrantes via túnel, com a implantação de Parque Linear de aproximadamente 600 mil metros quadrados (metade do tamanho do Parque Ibirapuera) é medida que tem por objetivos a realização de melhorias no sistema viário e no sistema de drenagem do Córrego Água Espreada, aumento da quantidade de áreas verdes da região, bem como a promoção de melhores condições de habitações à população residente em favelas situadas às margens do Córrego.

Encontra perfeita consonância com os princípios e objetivos gerais do Plano Diretor Estratégico, conforme se observa dos artigos abaixo reproduzidos:

“Art. 7º Este Plano Diretor Estratégico rege-se pelos seguintes princípios:

- I - justiça social e redução das desigualdades sociais e regionais;
- II - inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes;
- III - direito à Cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- IV - respeito às funções sociais da Cidade e à função social da propriedade;
- ...
- VI - direito universal à moradia digna;
- ...
- IX - preservação e recuperação do ambiente natural;

Art. 8º São objetivos gerais decorrentes dos princípios elencados:

- ...
- II - elevar a qualidade de vida da população, particularmente no que se refere à saúde, à educação, à cultura, às condições habitacionais, à infra-estrutura e aos serviços públicos, de forma a promover a inclusão social, reduzindo as desigualdades que atingem diferentes camadas da população e regiões da Cidade;
- III - promover o desenvolvimento sustentável, a justa distribuição das riquezas e a equidade social no Município;
- IV - elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico;
- ...
- IX - racionalizar o uso da infra-estrutura instalada, em particular a do sistema viário e de transportes, evitando sua sobrecarga ou ociosidade;
- X - democratizar o acesso à terra e à habitação, estimulando os mercados acessíveis às faixas de baixa renda;
- ...
- XV - implantar regulação urbanística baseada no interesse público;

Art. 9º É objetivo da Política Urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar equânime de seus habitantes mediante:

...

II - a racionalização do uso da infra-estrutura instalada, inclusive sistema viário e transportes, evitando sua sobrecarga ou ociosidade e completando sua rede básica;

III - a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

IV - a redução dos deslocamentos entre a habitação e o trabalho, o abastecimento, a educação e o lazer;

...

VI - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana;

Art. 10. A Política Urbana obedecerá às seguintes diretrizes:

I - a implementação do direito à moradia, saneamento ambiental, infra-estrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer;

...

V - o planejamento do desenvolvimento da Cidade, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

VI - a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população;

...

XI - a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico, arqueológico e urbanístico;

XII - a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Art. 55. São objetivos da Política Ambiental:

...

II - proteger e recuperar o meio ambiente e a paisagem urbana;

...

V - ampliar as áreas integrantes do Sistema de Áreas Verdes do Município;

Art. 56. Constituem diretrizes da Política Ambiental do Município:

...

IV - a ampliação das áreas permeáveis no território do Município;

Art. 57. São ações estratégicas para a gestão da Política Ambiental:

...

II - implantar parques lineares dotados de equipamentos comunitários de lazer, como forma de uso adequado de fundos de vale, desestimulando invasões e ocupações indevidas;

Art. 58. São objetivos da política de Áreas Verdes:

I - ampliar as áreas verdes, melhorando a relação área verde por habitante no Município;

II - assegurar usos compatíveis com a preservação e proteção ambiental nas áreas integrantes do sistema de áreas verdes do Município;

Art. 59. São diretrizes relativas à política de Áreas Verdes:

...

III - a incorporação das áreas verdes significativas particulares ao Sistema de Áreas Verdes do Município, vinculando-as às ações da municipalidade destinadas a assegurar sua preservação e seu uso;

Art. 81. São ações estratégicas da Política Habitacional:

...

VII - aplicar nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, os instrumentos relativos à regularização fundiária e, quando couber, a concessão especial para fim

de moradia, previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;

...

XII - nas Operações Urbanas priorizar o atendimento habitacional às famílias de baixa renda, que venham a ser removidas em função das obras previstas no respectivo Programa de Intervenções, devendo preferencialmente, ser assentadas no perímetro dessas operações, nas proximidades ou, na impossibilidade destas opções, em outro local a ser estabelecido com a participação das famílias;

A fim de melhor embasar o presente parecer, após a realização de audiência pública em 28 de abril de 2011, no âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, o Poder Executivo foi consultado sobre todos os questionamentos originários da audiência pública, tendo esclarecido às fls. , o seguinte:

1. DO PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

As embocaduras de entrada e saída do túnel estão no perímetro da Operação Urbana Água Espraiada; o percurso que ele faz trata-se de uma escolha técnica e econômica que não tem impacto urbanístico, obedecendo à disposição da Lei 13.260/2001 que prevê, em seu artigo 3º, inciso II, "a", a conclusão da Avenida Água Espraiada a partir da Avenida Dr. Lino de Moraes Leme até sua interligação com a Rodovia dos Imigrantes, com os complementos viários necessários.

Os benefícios dessa intervenção, a serem alcançados pelos instrumentos delineados na referida Lei, transpõem a linha perimetral que contém a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, beneficiando bairros lindeiros e, por extensão, a própria cidade. Portanto, tal intervenção não deixa de legitimar um escopo de obras proposto para alcançar as diretrizes de requalificação urbanística cujo alcance certamente atende, mas não se restringe a tal perímetro.

2. DA ESTIMATIVA DO ORÇAMENTO

A construção dos túneis está orçada em R\$ 1,362 bilhões (base julho de 2009); o total da intervenção que compreende, além dos túneis, a construção de 4.000 unidades habitacionais e 60 hectares de parque totalizam aproximadamente R\$ 2,2 bilhões de reais.

3. DA ORIGEM DOS RECURSOS

As intervenções a serem realizadas nos termos da Lei 13.260 de 2001, inclusive a conclusão da Avenida Água Espraiada a partir da Avenida Dr. Lino de Moraes Leme até sua interligação com a Rodovia dos Imigrantes, com os complementos viários necessários (artigo 3º, inciso II, alínea "a") utilizarão recursos provenientes da comercialização dos Cepac's e, em havendo necessidade, recursos do Tesouro.

4. SOBRE O PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 33 DO ESTATUTO DA CIDADE

As intervenções a serem realizadas nos termos da Lei 13.260 de 2001, utilizarão recursos provenientes da comercialização dos Cepac's e, em havendo necessidade, recursos do Tesouro.

O prazo inicialmente previsto para a execução das obras é de 24 (vinte e quatro) meses e recursos do Tesouro serão alocados se e na medida que estes forem necessários, obedecendo integralmente a legislação em vigor, em especial o Estatuto da Cidade.

5. A ÁREA DE INTERVENÇÃO DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

Não houve alteração na área de intervenção da OUCAE, uma vez que os melhoramentos viários constantes do aludido PL 25/11 visam à melhoria urbanística, social e ambiental da área objeto dessa operação e integram a relação de obras e intervenções previstas no artigo 3º da Lei nº 13.260 de 2001.

6. DAS NORMAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E DO PLANO DIRETOR

A alteração proposta no PL 25/11 encontra consonância com as normas de Uso e Ocupação do Solo e do Plano Diretor, uma vez que as mudanças têm seu fundamento na Lei 13.430 de 2002 (PDE), mais especificamente em seus artigos 225 a 238, que tratam do regramento das Operações Urbanas Consorciadas.

7. DO PARQUE LINEAR E SUA DELIMITAÇÃO NO PLANO DIRETOR COMO ÁREA DA ZEIS

A área prevista para o parque linear incide no perímetro de uma Operação Urbana Consorciada prevista no PDE, que tem regras específicas e prevalentes sobre a legislação comum.

Ao longo da intervenção desejada, verificam-se interferências pontuais com alguns recortes de perímetros intermitentes de ZEIS do PRE - Jabaquara, mas não há a coincidência integral da área do parque com a área da ZEIS.

8. DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Nos termos do arts. 279 e 280 do PDE foi realizada audiência pública em 23/11/2009, na qual foi apresentado o projeto do prolongamento da Avenida Roberto Marinho, objeto do PL 25/11.

9. IMPLANTAÇÃO DO PARQUE LINEAR

Foi realizada, nos termos do arts. 279 e 280 do PDE, audiência pública em 23/11/2009, na qual foi apresentado estudo ambiental do prolongamento da Av. Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes, bem como a proposta de reassentamento de famílias e de implantação do parque linear.

10. IMPACTO DE VIZINHANÇA

No que diz respeito ao Estudo de Impacto de Vizinhança, a elaboração do EIA/RIMA, que se encontra em curso, abrange o estudo de impacto de vizinhança requerido.

Ademais, de acordo com a legislação municipal, mais especificamente o disposto no artigo 2º, § 1º, alínea "b" do Decreto municipal nº 34.713/94, com a redação dada pelo Decreto nº 36.613/96, ficam dispensados de Relatório de Impacto de Vizinhança os projetos contidos em perímetros de Operação Urbana.

11. LICENÇA AMBIENTAL

Foi obtida Licença Ambiental específica para as alterações propostas pelo presente projeto de lei e a mesma está em análise final pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, aguardando apenas a aprovação do PL para a sua liberação. É importante destacar que o Parecer Técnico 013/DECONT-2/GTAIA/2010, datado de 27/07/2010, já se manifestou favorável a sua liberação por entender não haver óbice para aprovação e expedição desse documento.

12. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi cumprida nos termos como deve ser feita para a Operação Urbana Consorciada, uma vez que os recursos necessários para suportar as intervenções em seu âmbito são oriundos da comercialização de Cepac's, títulos de valor mobiliário com forte demanda no mercado, que poderão, se necessário, ser complementados de imediato por suplementação orçamentária e/ou remanejamento de recursos do Tesouro.

Para o presente exercício (2011) já consta dotação orçamentária específica.

13. ESTUDO DE TRÁFEGO DE VEÍCULOS

Para a elaboração do projeto viário foram realizadas simulações de tráfego com o objetivo de verificar qual a demanda prevista e os impactos para o sistema viário estrutural da região, uma vez que neste momento é necessário apenas que se tenham estas diretrizes, conforme exigido no Parecer 13 do DECONT. Neste estudo foram abordados diversos cenários, considerando-se variações na oferta da infraestrutura viária.

Ainda, a forma como está concebida a nova via reduz os impactos negativos, uma vez que cria um túnel que oferece a ligação para o tráfego de passagem, retirando, portanto, qualquer inconveniência de fluxo na área objeto da intervenção.

No entanto, também assegura acessibilidade em nível no alinhamento da via e da área em que se incentiva o incremento de usos e atividades, visto que articula duas áreas separadas pela Via Parque, através das vias que apresentam condições de atravessamento.

14. DOS IMPACTOS DO ADENSAMENTO POPULACIONAL

A forma como está concebida a nova via reduz os impactos negativos, uma vez que cria um túnel que oferece a ligação para o tráfego de passagem, retirando, portanto, qualquer inconveniência de fluxo na área objeto da intervenção. Também assegura acessibilidade em nível no alinhamento da via e da área em que se

incentiva o incremento de usos e atividades, visto que articula duas áreas separadas pela Via Parque, através das vias que apresentam condições de atravessamento.

15. DA DESTINAÇÃO DAS ZEIS E OUTROS IMPACTOS

A destinação das ZEIS, sem dúvida, prioritária para HIS e HMP, não exclui outras possibilidades de aproveitamento, inclusive por usos complementares e necessários para a fruição dos próprios interessados residentes nesta zona especial, que não podem ficar alijados das demais funções urbanas.

A regra geral para a ZEIS, vem contida na primeira parte do comando normativo dos artigos 138 e seguintes da Lei nº 13.885/04, impondo para estas porções do território, a destinação, prioritária à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular – HMP.

Os mesmos artigos, no entanto, contêm a previsão de hipóteses de exceção à regra da exigência da destinação prioritária para o uso residencial específico de HIS e HMP, especialmente quando recaem sobre terreno público, nos termos da previsão de seus parágrafos primeiros: “§ 1º - Excetuam-se da exigência estabelecida no inciso II do "caput" deste artigo: II. os terrenos públicos edificados ou não edificados, destinados a áreas verdes e a equipamentos sociais de abastecimento, assistência social, cultura, educação, esportes, lazer, recreação, saúde e segurança;”

Considerando que a área será desapropriada para a implantação da intervenção, convertendo-se em “terreno público” com destinação à área verde integrada à via estará amparada pela exceção regida pela própria legislação definidora das ZEIS.

Não se verifica em uma visão sistemática nenhuma incompatibilidade com as disposições legais vigentes (Leis de Zoneamento), ao contrário, uma perfeita subsunção entre os fatos e a norma, com suas regras e exceções devidamente disciplinadas e voltadas ao atendimento das funções urbanas em sua realidade dinâmica e complexa.

Tampouco se podem aventar os especulados “impactos negativos”. Primeiro porque, como se demonstrou, não se trata de alterar padrões de uso e ocupação do solo, mas sim de reconhecer a incidência de uma exceção prevista pela própria lei. Em segundo lugar, há que se ponderar que o uso do solo associado às áreas verdes e parques lineares, na verdade, sob o prisma do incremento populacional, diminui sensivelmente o impacto que poderia ser causado, revertendo, em vez disso, em melhoria da qualidade ambiental, sem prejuízo do atendimento habitacional devido, que será provido em estrita consonância com o plano da Operação e as diretrizes do Plano Diretor Estratégico.

16. DA VIA ESTRUTURAL E COLETORA

O Plano Diretor Estratégico (Lei 13.430/02) reconhece que a urbanização do território do Município se organiza em torno de elementos designados como “estruturadores”, definidos pela lei como os “...eixos que constituem o arcabouço permanente da Cidade, os quais, com suas características diferenciadas, permitem alcançar progressivamente maior aderência do tecido urbano ao sítio natural, melhor coesão e fluidez entre suas partes, bem como maior equilíbrio entre as áreas construídas e os espaços abertos”, compreendendo, a Rede Viária Estrutural. Citada rede viária é constituída pelas vias que estabelecem as principais ligações entre as diversas partes do Município e entre este e os demais Municípios e Estados.

Por óbvio, a lei retratou a rede viária tal qual existente quando de sua edição, sem pretender, com isso, inculpir no panorama legislativo municipal uma espécie de cláusula pétreia, ou *numerus clausus*, imutável e eterno, que viesse a impedir qualquer modificação superveniente em suas vias de circulação, fatores vitais que são para a mobilidade urbana.

O art. 102 previu a implantação de novos elementos estruturadores na cidade, orientando que preferencialmente, tal implantação se faça por meio de intervenções

urbanas específicas, em parceria com a iniciativa privada, utilizando os instrumentos previstos nesta lei - exatamente do que trata o presente.

É natural e necessário que a cidade continue a aprimorar sua rede estrutural viária, determinando as prioridades para melhoria e implantação de novas vias conforme as necessidades de transporte, de complementação de ligações entre as localidades internas e da integração entre os municípios da Região Metropolitana. Incompreensível seria uma determinação legal em sentido contrário.

A classificação das vias no Plano Diretor, além do propósito elucidativo inerente à orientação do tráfego, tem repercussão sobre a disciplina do uso e ocupação do solo no que diz respeito a algumas limitações que as vias locais, aquelas definidas pela sua função predominante de proporcionar o acesso aos imóveis lindeiros, sofrem com relação às possibilidades de implantação de usos e densidades, em prol da coexistência com o uso residencial que nelas é prioritário.

Nas vias da rede estrutural, por sua vez, priorizam-se os aspectos inerentes à segurança e fluidez do tráfego.

Eventuais alterações das características físicas das vias e mesmo a mudança de sua classificação, impostas pela necessidade de garantir o cumprimento das funções urbanas, podem ter reflexos sobre parâmetros de uso e ocupação do solo, o que não autoriza a conclusão sobre a "alteração" do zoneamento.

A zona de uso permanece a mesma até que outra lei a modifique, sendo que apenas alguns parâmetros construtivos podem ser atingidos pela alteração da classificação viária.

17. DA SUPRESSÃO DE VIAS

Para a elaboração do projeto viário foram realizadas simulações de tráfego com o objetivo de verificar qual a demanda prevista e os impactos para o sistema viário estrutural da região, uma vez que neste momento é necessário apenas que se tenham estas diretrizes, conforme exigido no Parecer 13 do DECONT. Neste estudo foram abordados diversos cenários, considerando-se variações na oferta da infraestrutura viária.

18. DAS DESAPROPRIAÇÕES

Há um aumento no número de desapropriações inicialmente previsto. No entanto, a implantação do Parque representará grandes benefícios à fauna e à vegetação regional, ao micro-clima e ao saneamento básico, diretrizes fundamentais do Plano Diretor Estratégico, e conforme confirma o Parecer DECONT nº 13/2010, às fls. 49, se o conjunto de desapropriações não for completamente efetivado, o Parque Linear previsto dificilmente poderá ser instalado.

19. DAS AVALIAÇÕES PARA DESAPROPRIAÇÕES

Todas as desapropriações que vierem a serem feitas obedecerão integralmente à legislação em vigor atinente à matéria, quais sejam: Decreto-Lei Federal nº 3.365/1941, a Lei Federal nº 4.132/1962 e o Decreto Municipal nº 51.638/2010.

A avaliação obedecerá ao contido nas normas técnicas em vigor, editadas pelo Centro de Apoio aos Juizes das Varas da Fazenda Pública e Acidentes do Trabalho – CAJUFA e pelo Departamento de Desapropriações, e seguir estritamente os ditames constitucionais da "justa indenização", ou seja, não haverá arbitramento de indenização que seja incompatível com o valor do imóvel frente ao mercado.

De acordo com o decreto municipal, a avaliação adotará critérios técnicos e será feita por perito que elaborará relatório de vistoria da área e de eventuais benfeitorias a serem desapropriadas, instruindo-o com documentação fotográfica atualizada, identificação de eventuais ocupantes, informando a que título está na área, bem como descrição pormenorizada das benfeitorias existentes. Os recursos para o pagamento das desapropriações contidas no perímetro da OUCAE já estão previstos dentre as intervenções descritas e oneração a dotação da OUCAE específica para este fim.

20. DA PARTICIPAÇÃO DO GRUPO GESTOR DA OUCAE

Houve três deliberações do Grupo Gestor que permitiram a referida alteração, em especial a utilização de recursos provenientes da venda dos CEPACs. São elas: a

Ata da Reunião nº 13 de 25 de março de 2008, Ata da Reunião nº 19 de 09 de dezembro de 2009 e Ata da Reunião nº 20 de 23 de março de 2010.

O Programa de Intervenções foi aprovado pela própria Lei da Operação Urbana Água Espreada, de acordo com a inteligência do artigo 3º da Lei 13.260/2001. Desse modo, cabe ao Grupo Gestor, dentro de sua competência estabelecida na citada lei, formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções da Operação Urbana, bem como definir as prioridades para aplicação dos recursos, nos termos do acordo artigo 22 da citada lei.

O Grupo Gestor teve sua composição estabelecida em lei e conta com representantes tanto da Municipalidade como da sociedade civil, haja vista a redação do artigo 19 da Lei 13.260/2001 (o Grupo Gestor conta com um representante do Movimento Defesa São Paulo, Instituto dos Arquitetos do Brasil, APEOP, SECOVI, OAB, FAU/USP e União dos Movimentos de Moradia e associação de moradores das favelas contidas no perímetro desta Operação).

21. DO REPASSE DE VERBA DA OUCAE PARA O METRÔ

O Grupo Gestor aprovou por unanimidade, em sua 13ª Reunião, as intervenções ali delineadas, sendo transporte coletivo uma delas (item 2.3 da Ata de Reunião: Deliberação sobre a aplicação dos recursos da Operação Urbana). No intuito de viabilizar o atendimento a esta intervenção específica, a Prefeitura do Município de São Paulo e a Cia. do Metropolitano de São Paulo – Metrô, com interveniência-anuência da então EMURB, celebraram contrato (22/09/2008) e, na sequência, Termo de Cooperação (30/009/2008), tendo por objeto transferência de recursos obtidos através da venda de CEPAC, no montante definido nesses documentos, a fim de viabilizar, de modo articulado, a implementação de projetos, obras e serviços destinados ao transporte público de passageiros, abrangendo a implantação de terminais de embarque e desembarque, a implantação de sistemas de transporte complementares, como ciclovias e demais intervenções urbanísticas consideradas necessárias e decorrentes do programa de intervenções da Lei 13.260/2001 e da implantação de Linhas do Metrô de São Paulo (no caso, Linhas 5 Lilás e 17 Ouro, ambas no âmbito da OUC Água Espreada, tudo isso de forma a assegurar a qualidade urbanística da região, compatível com o adensamento previsto na Lei da Operação Urbana em questão, procurando-se estimular a utilização do transporte coletivo em detrimento do transporte individual, diretriz do Plano Diretor Estratégico. O valor aportado para transporte coletivo é da ordem de R\$ 334,5 milhões.

22. DA CRIAÇÃO DE PARQUES LINEARES EM REGIÕES URBANIZADAS

O artigo 107, inciso II do Plano Diretor Estratégico determina que dentre os objetivos do Programa de Recuperação Ambiental de Cursos d'água e Fundos de Vale deve-se ampliar os espaços de lazer ativo e contemplativo, criando progressivamente parques lineares ao longo dos cursos d'água e fundos de vale não urbanizados. Não há nenhuma vedação de que Parques Lineares sejam construídos em áreas urbanizadas, principalmente quando existem estudos técnicos que apontam que a implantação do referido Parque melhorará a qualidade ambiental da região, representando grandes benefícios à fauna e à vegetação regional, ao micro-clima e ao saneamento básico, conforme confirma o Parecer DECONT nº 13/2010, às fls. 49.

23. DA DIMENSÃO DO PARQUE LINEAR VERSUS DESAPROPRIAÇÕES

Há um aumento na área verde no local, com a implantação do Parque Linear que tem a previsão de 60 hectares. Isso representará grandes benefícios à fauna e à vegetação regional, ao micro-clima e ao saneamento básico, diretrizes fundamentais do Plano Diretor Estratégico, e conforme confirma o Parecer DECONT nº 13/2010, às fls. 49, se o conjunto de desapropriações não for completamente efetivado, o Parque Linear previsto dificilmente poderá ser instalado.

24. DA DESTINAÇÃO DIVERSA ÀS ZEIS

A destinação das ZEIS para HIS e HMP, embora prioritária, não exclui outras possibilidades de aproveitamento, inclusive por usos complementares e necessários

para a fruição dos próprios interessados residentes nesta zona especial, que não podem ficar alijados das demais funções urbanas.

De fato, a regra geral para a ZEIS, vem contida na primeira parte do comando normativo dos artigos 138 e seguintes da Lei nº 13.885/04, impondo para estas porções do território, a destinação, prioritária à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular – HMP.

Os mesmos artigos, no entanto, contêm a previsão de hipóteses de exceção à regra da exigência da destinação prioritária para o uso residencial específico de HIS e HMP, especialmente quando recaem sobre terreno público, nos termos da previsão de seus parágrafos primeiros: “§ 1º - Excetua-se da exigência estabelecida no inciso II do "caput" deste artigo: II. os terrenos públicos edificados ou não edificados, destinados a áreas verdes e a equipamentos sociais de abastecimento, assistência social, cultura, educação, esportes, lazer, recreação, saúde e segurança;”

Assim, considerando que a área será desapropriada para a implantação da intervenção, convertendo-se em “terreno público” com destinação a área verde integrada à via, integrante da rede estrutural da cidade, estará amparada pela exceção regida pela própria legislação definidora das ZEIS.

Assim, em uma visão sistemática da lei, não se verifica nenhuma incompatibilidade com as disposições legais vigentes (Leis de Zoneamento), ao contrário, uma perfeita subsunção entre os fatos e a norma, com suas regras e exceções devidamente disciplinadas e voltadas ao atendimento das funções urbanas em sua realidade dinâmica e complexa.

Tampouco se podem aventar os especulados “impactos negativos”. Primeiro porque, como se demonstrou, não se trata de alterar padrões de uso e ocupação do solo, mas sim de reconhecer a incidência de uma exceção prevista pela própria lei. Em segundo lugar, há que se ponderar que o uso do solo associado às áreas verdes e parques lineares, na verdade, sob o prisma do incremento populacional, diminui sensivelmente o impacto que poderia ser causado, revertendo, em vez disso, em melhoria da qualidade ambiental, sem prejuízo do atendimento habitacional devido, que será provido em estrita consonância com o plano da Operação e as diretrizes do Plano Diretor Estratégico.

25. DOS VALORES ARRECADADOS COM LEILÕES DE CEPAC; DA CONTA CORRENTE DA OUCAE E DOS INVESTIMENTOS DOS RECURSOS AUFERIDOS

Até 31/03/2011 o total arrecadado com leilões foi de R\$ 1.159.921.713,00 (hum bilhão, cento e cinquenta e nove milhões, novecentos e vinte e um mil, setecentos e treze reais).

O saldo disponível na conta da OUCAE, em 31/03/2011, era de R\$ 911.440.103,23 (novecentos e onze milhões, quatrocentos e quarenta mil, cento e três reais e vinte e três centavos).

Posição em 31/01/2011 dos investimentos dos recursos auferidos: R\$ 351.683.558,55 (trezentos e cinquenta e um milhões, seiscentos e oitenta e três mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos) em obras e serviços; R\$ 43.116.410,78 (quarenta e três milhões, cento e dezesseis mil, quatrocentos e dez reais e setenta e oito centavos) com taxa de administração, despesas bancárias, CPMF e outros; R\$ 13.932.823,40 (treze milhões, novecentos e trinta e dois mil, oitocentos e vinte e três reais e quarenta centavos) em desapropriações; R\$ 22.582.361,74 (vinte e dois milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, trezentos e sessenta e um reais e setenta e quatro centavos) em desapropriações para Habitação de Interesse Social (HIS).

Da análise das informações prestadas pelo Executivo às fls. 488/505, supratranscritas, sob o estrito aspecto da legalidade, nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, conforme se demonstrará.

Sob o aspecto formal, a propositura encontra fundamento na competência municipal para legislar sobre matéria de interesse local (art. 30, inciso I da Constituição Federal e art. 13, inciso I, da Lei Orgânica), inserindo-se dentro da

esfera de competência legislativa do Prefeito (art. 37, § 2º, inciso IV, da Lei Orgânica).

Isso porque ao Prefeito, administrador-chefe do Município ao qual cabe o exercício do Poder Executivo (art. 56, LOM), compete decidir sobre a realização de obras públicas.

Como ensina Hely Lopes Meirelles, "a execução das obras e serviços públicos está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos e técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade". Mais do que isso, compete ao Prefeito não somente executar, mas planejar as obras da Municipalidade, "idealizar realizações, analisando, ponderando os elementos necessários à sua econômica e eficiente execução, dentro do esquema geral da administração" (in "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª ed., págs. 552/553), ressaltando, ainda, que o "alinhamento é o limite entre a propriedade privada e o domínio público urbano, sendo que o arruamento, o alinhamento e o nivelamento constituem atribuições próprias do Município, porque deles dependem o traçado, a funcionalidade e a estética da cidade. Traduzem-se em obras e serviços diretamente executados pela Prefeitura ou simplesmente aprovados por seus órgãos técnicos para serem realizados pelos particulares interessados na formação de novos núcleos urbanos (loteamentos) ou observados nas edificações e na renovação de bairros envelhecidos, como legítimas imposições urbanísticas." (ob. cit., págs. 310 e 311).

Tecidas essas considerações iniciais acerca da adequação do projeto em seu aspecto formal, outras considerações necessitam ser feitas quanto ao aspecto material da proposta.

Inicialmente cumpre observar que o projeto não versa sobre simples plano de melhoramento viário, mas altera, substancialmente, a própria Operação Urbana Consorciada Água Espraiada - OUCAE, na medida em que, como alternativa à proposta original que previa a ligação até a Rodovia dos Imigrantes através de abertura de vias ao longo do córrego Água Espraiada, prevê a interligação através de via expressa subterrânea em túnel que se encontra, quase na sua totalidade, fora do perímetro delimitado pela Lei nº 13.260/01 para a OUCAE.

Segundo o art. 32 da Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade – "lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas".

Nos termos do Plano Diretor Estratégico:

"Art. 225. As Operações Urbanas Consorciadas são o conjunto de medidas coordenadas pelo Município com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, notadamente ampliando os espaços públicos, organizando o transporte coletivo, implantando programas habitacionais de interesse social e de melhorias de infra-estrutura e sistema viário, num determinado perímetro.

§ 1º Cada nova Operação Urbana Consorciada será criada por lei específica, de acordo com as disposições dos artigos 32 a 34 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

§ 2º Ficam delimitadas áreas para as novas Operações Urbanas Consorciadas Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Rio Verde-Jacú, Vila Leopoldina, Vila Sônia e Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira, além as existentes Faria Lima, Água Branca, Centro e Águas Espraiadas, com os perímetros descritos em suas leis específicas e indicadas no Mapa nº 09, integrante desta lei.

..."

"Art. 229. Cada operação urbana consorciada deverá ser aprovada por lei específica, que conterà, no mínimo:

- I – delimitação do perímetro da área de abrangência;
- II – finalidade da operação;

- III – programa básico de ocupação da área e intervenções previstas;
- IV – estudo prévio de impacto ambiental, de vizinhança;
- V – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- VI – solução habitacional dentro de seu perímetro ou vizinhança próxima, no caso da necessidade de remover os moradores de favelas e cortiços;
- VII – garantia de preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor histórico, cultural, arquitetônico, paisagístico e ambiental, protegidos por tombamento ou lei;
- VIII – instrumentos urbanísticos previstos na operação;
- IX – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função dos benefícios recebidos;
- X – estoque de potencial construtivo adicional;
- XI – forma de controle da Operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;
- XII – conta ou fundo específico que deverá receber os recursos de contrapartidas financeiras decorrentes dos benefícios urbanísticos concedidos.

Parágrafo único. Os recursos obtidos pelo Poder Público na forma do inciso IX do caput deste artigo serão aplicados exclusivamente no programa de intervenções, definido na lei de criação da Operação Urbana Consorciada." (grifamos).

Do supra exposto, vemos que a lei que aprovou a OUCAE não só delimitou o perímetro de abrangência da Operação Urbana, mas também especificou o programa básico de ocupação da área, as intervenções previstas e, ainda, os instrumentos urbanísticos previstos na operação.

Tanto é assim que dentre os objetivos gerais da OUCAE (art. 4º, inciso VII, da Lei 13.260/01) inserem-se a implantação dos melhoramentos viários constantes do Programa de Intervenções descrito no art. 3º da própria Lei 13.260/01. In verbis:
Art. 4º A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada tem com objetivos gerais:

...

VII – Implantar os melhoramentos viários constantes do Programa de Intervenções descrito no artigo 3º desta lei, em especial a conclusão da Avenida Água Espraiada, preservando a qualidade de vida do seu entorno mediante a ampliação das áreas verdes e de lazer, com tratamento paisagístico, visando a minimização do impacto decorrente da intensidade do tráfego;

No entanto, não se pode olvidar que a alteração proposta, com a substituição de um túnel de aproximadamente 400 (quatrocentos) metros de extensão sob a Av. Engenheiro Armando de Arruda Pereira, promovendo a ligação da via expressa aberta ao longo do córrego Água Espraiada com a Rodovia dos Imigrantes (art. 28, inciso IV da Lei nº 13.260/01), por outro de muito maior extensão, de aproximadamente 2.350 metros que, inclusive, extrapola os limites do perímetro da OUCAE, institui uma substancial alteração da própria Operação Urbana aprovada nos termos de lei específica conforme exigência dos arts. 32 e seguintes do Estatuto da Cidade.

Cabe ressaltar ainda que nos termos do art. 28 da lei específica que autorizou a OUCAE foram aprovados os melhoramentos viários constantes nas plantas anexas que passaram a fazer parte integrante da própria Lei 13.260/01, dentre os quais não consta o citado túnel do presente Projeto de Lei.

Por outro lado, o citado art. 3º, ao estabelecer as obras e intervenções da OUCAE, em seu inciso II, alínea "a", é cristalino ao preceituar como um dos cerne da Operação, "a conclusão da Avenida Água Espraiada a partir da Avenida Dr. Lino de Moraes Leme até sua interligação com a Rodovia dos Imigrantes".

Dessa forma, inquestionável que a propositura versa sobre alteração da própria OUCAE, razão pela qual, sua aprovação, dependerá do voto favorável de 3/5 dos membros desta Casa, nos termos do § 4º, do art. 40, da Lei Orgânica do Município. Estabelecido o âmbito de abrangência da proposta e, conseqüentemente, o seu quorum de aprovação, outras considerações necessitam ser feitas frente às informações prestadas pelo Executivo.

No tocante a instalação do Parque Linear em área de ZEIS (item 14 das informações prestadas) o Executivo esclarece não haver coincidência integral da área do Parque com a área de ZEIS. Esclarece ainda que não haveria incompatibilidade da sua utilização para a instalação do Parque porque a destinação de ZEIS para a construção de HIS e HMP não é exclusiva, admitindo outras possibilidades de aproveitamento.

Traz como fundamento o inciso II, do § 1º do art. 138 da Lei nº 13.885/04 que, conforme o Executivo, conteria hipótese de exceção à regra da exigência de destinação prioritária para o uso residencial específico de HIS e HMP vazada nos seguintes termos:

Art. 139. Nas ZEIS 1 e ZEIS 2, a construção de edificações, a instalação de usos e o parcelamento do solo deverão atender às seguintes disposições:

...

II – nos imóveis que se enquadram nos tipos estabelecidos no artigo 136 desta lei, a aprovação de nova edificação ou reforma, com ou sem aumento de área, com ou sem mudança de uso, deverá observar a destinação de:

a) na ZEIS 1, no mínimo, 80% (oitenta por cento) do total de área construída computável para HIS e HMP, garantindo o mínimo de 50% (cinquenta por cento) do total da área construída computável para HIS ficando os demais 30 % (trinta por cento) para HIS ou HMP;

b) na ZEIS 2, no mínimo 80% (oitenta por cento) do total da área construída computável para HIS e HMP, garantindo o mínimo de 40% (quarenta por cento) do total da área construída computável para HIS e ficando os demais 40% (quarenta por cento) para HIS e HMP.

§ 1º Excetuam-se da exigência estabelecida no inciso II do “caput” deste artigo:

...

II – os terrenos públicos edificados ou não edificados destinados a áreas verdes e a equipamentos sociais de abastecimento, assistência social, cultura, educação, esportes, lazer, recreação, saúde e segurança.

Dessa forma, segundo entendimento do Executivo, nada obstará a instalação do Parque em área com “interferências pontuais com alguns recortes de perímetros intermitentes de ZEIS do PRE-Jabaquara” porque a área para a implantação da intervenção será objeto de desapropriação, convertendo-se em pública, adequando-se assim à hipótese de exceção à aplicação dos percentuais do art. 139, inciso II, da Lei nº 13.885/04 contida no art. 139, § 1º, inciso II da Lei nº 13.885/04.

In verbis:

“Considerando que a área será desapropriada para a implantação da intervenção, convertendo-se em “terreno público” com destinação à área verde integrada à via estará amparada pela exceção regida pela própria legislação definidora das ZEIS.”

Dessa forma, por se tratar de matéria eminentemente técnica que extrapola o âmbito de atuação desta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação, remete-se às D. Comissões de Mérito, notadamente à Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, a análise das informações prestadas acerca da instalação de Parque Linear em área delimitada, ainda que não integralmente, como ZEIS, bem como a sua compatibilização com o PDE, a sua consonância com as normas de Uso e Ocupação do Solo e demais questões de mérito que envolvem a proposta.

Com relação ao Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, cumpre observar que segundo informações do Executivo ele já encampa o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e, com relação à OUCAE aprovada pela Lei nº 13.260/01, constam, segundo tomou ciência este Relator, do Processo Administrativo nº 2003-0.001.750-9, da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

Com relação às Licenças Específicas para o empreendimento em questão, informa o Executivo que o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança encontra-se abrangido pelo EIA/RIMA e, indagado sobre a sua obtenção, esclarece: “Sim, foi obtida Licença Ambiental específica e a mesma está em análise final pela Secretaria do

Verde e do Meio Ambiente, aguardando apenas a aprovação do PL para a sua liberação. É importante destacar que o Parecer Técnico 013/DECONT-2/GTAIA/2010, datado de 27/07/2010, já se manifestou favoravelmente a sua liberação por entender não haver óbice para aprovação e expedição desse documento”.

Por fim, caberá à D. Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa a análise da pertinência das informações prestadas no tocante ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda sobre a utilização de recursos advindos dos CEPAC'S na construção de túnel cujas embocaduras de entrada e saída encontram-se dentro do perímetro da OUCAE mas que extrapola, em nível subterrâneo, o perímetro da própria Operação.

A aprovação do projeto dependerá do voto favorável de 3/5 dos membros desta Casa, nos termos do § 4º, do art. 40, da Lei Orgânica do Município, devendo ser convocadas, durante a sua tramitação, pelo menos 2 (duas) audiências públicas.

Pelo exposto, sob o aspecto estritamente jurídico somos PELA LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE, sem prejuízo da análise das Comissões Competentes também acerca da conveniência e oportunidade da pretensão.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 30/05/2011

Dalton Silvano - Relator

Abou Anni - PV

Adilson Amadeu – PTB (Contrário)

Adolfo Quintas - PSDB

Aurélio Miguel – PR (Contrário)

Florian Pesaro - PSDB

Ítalo Cardoso – PT (Contrário)

José Américo – PT (Contrário)

Milton Leite – DEM