



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1092/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0204/18

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Bruno Covas, que aprova Projeto de Intervenção Urbana do Arco Jurubatuba – PIU-ACJ, compreendendo um conjunto integrado de intervenções e medidas promovidas ou coordenadas pela Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da empresa SP-Urbanismo, para articular o ordenamento e reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação do território do Arco Jurubatuba.

De acordo com o art. 3º, ficam criadas as Áreas de Intervenção Urbana Vila Andrade, Jurubatuba e Interlagos, para as quais são estabelecidas diretrizes sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo, com os objetivos de estimular a produção habitacional, priorizar o atendimento habitacional à população de baixa renda, promover a urbanização, regularização fundiária e recuperação ambiental, recuperar a qualidade dos sistemas ambientais existentes, qualificar o ambiente urbano, direcionar os investimentos públicos e privados, incentivar novas atividades produtivas, incrementar e qualificar as condições de mobilidade e acesso à região e promover modelos de gestão que atendam às diretrizes do princípio da gestão democrática (art. 5º).

Nos termos do art. 52, caberá à SP-Urbanismo promover a implantação do PIU-ACJ, de forma global, sendo remunerada pela gestão da implantação do programa com 5% dos recursos arrecadados com a outorga de potencial construtivo adicional da área de abrangência de seu perímetro, além da mesma porcentagem de outras receitas eventuais advindas da implantação do referido projeto (art. 56).

Conforme consta da justificativa apresentada pelo proponente, o subsetor de que trata o projeto está inserido em Macroárea de Estruturação Metropolitana, que possui importante papel na reestruturação urbana prevista pelo Plano Diretor Estratégico Municipal; assim, a transformação urbanística pretendida tem como objetivo o desenvolvimento equilibrado e sustentável do território.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto pode prosperar, como veremos a seguir.

Sob o aspecto formal, a propositura atende à competência do Município para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, nos estritos termos do art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

Quanto à iniciativa legislativa, resta atendido o disposto no inciso VIII do art. 70 da Lei Orgânica, de acordo com o qual compete ao Prefeito “propor à Câmara Municipal alterações na legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como de alterações nos limites das zonas urbanas e de expansão urbana”.

Cumpra-se asseverar que o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014), em seu art. 76, § 1º, VIII, d, exclui as áreas contidas na Macroárea de Estruturação Metropolitana no subsetor Arco Jurubatuba da área de influência dos Eixos de Estruturação e Transformação Urbana, determinando que sejam encaminhados à Câmara Municipal projeto de lei com disciplina especial de uso e ocupação do solo para a área em questão, até 2017 (art. 76, § 3º, III).

Ressalte-se que o Projeto de Intervenção Urbana é mecanismo previsto pelo Plano Diretor Estratégico, que no “caput” do seu art. 136 o define da seguinte maneira:

Art. 136. Os Projetos de Intervenção Urbana, elaborados pelo Poder Público, objetivam subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística.

Desta maneira, na forma da legislação urbanística em vigor, e nos termos do art. 13, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, segundo o qual cabe à Câmara “aprovar as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor, a legislação de controle de uso, de parcelamento e de ocupação do solo urbano”, o projeto apresentado está em consonância com o ordenamento jurídico.

Cumprido destacar, no entanto, que na Subseção II, que trata do Projeto Estratégico de Interlagos, o inciso III do § 1º, do art. 32 exige o grande empreendedor imobiliário da obrigação de cumprir cota de solidariedade: “§ 1º Na área abrangida pelo Projeto Estratégico Interlagos: (...) III – não se aplicam as disposições dos artigos 111 e seguintes da Lei nº 16.050, de 2014 – PDE.”

Dispõem os artigos 111 e 112 do Plano Diretor em vigor:

“Art. 111. Fica estabelecida como exigência para o certificado de conclusão de empreendimentos imobiliários de grande porte ou implantação de planos e projetos urbanísticos a Cota de Solidariedade, que consiste na produção de Habitação de Interesse Social pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao Município para fins de produção de Habitação de Interesse Social e equipamentos públicos sociais complementares à moradia.

Parágrafo único. A doação prevista no “caput” não exige a necessidade de destinação de áreas ao Município nos termos da legislação de parcelamento do solo.

Art. 112. Os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados) ficam obrigados a destinar 10% (dez por cento) da área construída computável para Habitação de Interesse Social, voltada a atender famílias com renda até 6 (seis) salários mínimos, de acordo com regulamentação definida nesta lei. (...)”

José Antonio Aparecido Junior* ensina que “de fato, ainda que não haja qualquer impedimento a que a lei orgânica ou leis especiais disponham sobre regramento de ordenação urbanística da cidade, parece ser estreme de dúvida que tais diplomas deverão observar as disposições do planejamento urbanístico veiculadas por intermédio de lei do plano diretor, isto é, a reserva material de legislação urbanística atribuída à lei do plano diretor faz com que disposições sobre tal matéria presentes na lei orgânica ou em leis especiais devam ser consoantes às disposições àquele programa legal.”

Leciona, ainda, que, “importa destacar que, independentemente do que se pretenda considerar como matéria típica de plano diretor, suas disposições representam a síntese formal do mais intenso e relevante processo de planejamento implementado pelo município, realizado com a finalidade regular o meio ambiente urbano por longo período de tempo. Com efeito, é no momento da formulação do plano diretor que o Município observará seu território como um todo, e, consideradas as já apontadas condicionantes sociais, físicas e jurídicas, elaborará o planejamento integrado para que sejam realizadas as funções sociais da cidade e para que seja garantido o bem-estar de seus habitantes. Desta forma, a lei que torna exigíveis suas disposições constituirá, a priori, especial repositório técnico-jurídico de decisões fundamentais e obrigatórias à política de desenvolvimento urbano, consistindo seu regramento em referência de observância obrigatória ao Poder Executivo e Poder Legislativo local, seja qual for a corrente político-partidária conjuntamente hegemônica.”**

O Professor destaca como relevante a tese de repercussão geral formulada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 607.940-DF***, relatado pelo Min. Teori Zavasky, no sentido de que “a legislação urbanística especial e extraordinária do município deverá guardar pertinência, em termos de planejamento urbanístico, com os destinos do município definidos neste diploma.”:

“Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.”

A questão a considerar, portanto, é se o projeto sob exame pode, sem resvalar em ilegalidade e inconstitucionalidade, excluir em hipótese específica, determinação genérica expressa no Plano Diretor Estratégico quanto à ordenação territorial, pois as disposições a respeito da cota de solidariedade estão inseridas nesse capítulo.

Ensinam Ana Beatriz Pahor Pereira da Costa, Giovana Helena Benedetti de Albuquerque e Luiz Filipe Rampazio**** em artigo cuja leitura integral se recomenda, que “adotada em muitas cidades, principalmente nos EUA, a Cota de Solidariedade é, no Brasil, um instrumento urbanístico que busca unir a produção de habitação de mercado à produção de habitação social, apresentando-se como uma ferramenta de diversificação social e criando vizinhanças mais plurais.”

Ensinam ainda que, “esse instrumento se apresenta vantajoso por ser passível de aplicação em diferentes condições de mercado. Em comunidades sofrendo gentrificação a cota solidária é capaz de diminuir a saída de moradores de baixa renda e sua consequente mudança para áreas periféricas; já em novos bairros ou áreas em crescimento populacional ou construtivo as unidades de cota solidária criam residências de baixo custo e previnem a geração de comunidades homogêneas, fechadas ou excluídas.”

Destacam que “nas cidades norte-americanas, apesar de ser da escolha do município a obrigatoriedade ou não dos programas, a grande maioria optou por impor a cota de solidariedade aos novos empreendimentos. Em São Paulo, a lei aprovada tem, teoricamente, caráter obrigatório, muito embora as alternativas por ela própria deixadas como um meio de contorná-la façam com que seu objetivo seja muito pouco incisivo.

A flexibilidade de um programa de Cota de Solidariedade deve estar ligada à oferta de opções, caso não seja vantajoso ou possível realizar a construção da habitação social no mesmo terreno. (...)

Os programas de cota solidária, tanto nos Estados Unidos como em São Paulo, apresentam-se, em sua teoria, como alternativas inovadoras para a questão da habitação social e do acesso igualitário à cidade. Partem da premissa de que é necessário construir uma sociedade mais heterogênea e diversa, onde as pessoas poderiam morar perto de seus trabalhos e gastar menos tempo – e menos recursos – para locomover-se todos os dias.”

Desse modo, em face da flexibilidade do instrumento da Cota Solidária no PDE, parece-nos possível admitir sua exclusão em determinados e específicos projetos de intervenção urbana, sem que, com tal procedimento, o projeto em questão seja considerado inconstitucional ou ilegal, desde que esteja tecnicamente justificado que em toda a macrozona respectiva não sejam necessárias quaisquer medidas previstas pelo artigo 111 e seguintes ou, em outras palavras, não seja necessária a construção de novas habitações sociais ou a doação de terrenos para esse fim etc.

Não há qualquer trabalho técnico nesse sentido que tenha sido oferecido pelo Executivo com o projeto de lei sob exame.

Ora, não me parece, de nenhum modo que a Cidade de São Paulo possa abrir mão desse instrumento urbanístico e social neste exato momento histórico, ainda abalada pelas constatações aterradoras advindas após o trágico desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida.

No entanto, tais questões técnicas refogem às atribuições desta Comissão e devem ser, s.m.j., detidamente analisadas pela Colenda Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente a qual incumbe responder se cabe abrir mão da construção de unidades habitacionais ou equivalentes na Cidade de São Paulo, neste momento, para a implantação do PIU do Arco Jurubatuba, especificamente o Projeto Estratégico Interlagos.

Por fim, quanto à definição da necessidade de realização de audiências públicas e do quórum para aprovação do projeto, deve ele ser enquadrado no tema zoneamento urbano, que é definido por Celso Antônio Bandeira de Mello como “a disciplina condicionadora do uso da propriedade imobiliária mediante delimitação de áreas categorizadas em vista das utilizações urbanas nelas admitidas”, sendo nele “contemplados entrelaçadamente as naturezas de uso, os coeficientes de edificação, as taxas de ocupação, os recuos exigidos das construções, sejam fronteiros, laterais ou de fundos, as dimensões de lote, o alinhamento, vale dizer: o afastamento da edificação em relação à via pública e outros fatores que concorrem para dar

completa e real identidade ou sentido à participação da cidade em zonas” (“Natureza Jurídica do Zoneamento – Efeitos”, in Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, ed. 147, p. 23-24, jan/mar 1982).

Assim, durante a tramitação do projeto, devem ser realizadas pelo menos duas audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VI, da Lei Orgânica do Município.

Já quanto ao quórum para ser aprovado, o projeto depende do voto de 3/5 (três quintos) dos membros desta Casa, conforme o art. 40, § 4º, inciso I, da Lei Orgânica do Município, observado, contudo, o disposto no art. 46, § 2º, do mesmo diploma legal, se for o caso.

Ante todo o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 26/06/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR - Relator

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

João Jorge - PSDB

Reis - PT - Contrário

* In Direito Urbanístico Aplicado, Juruá Editora, 2017, p.131 (destaques não originais)

** Opus cit., p.133 (destaques não originais)

*** Opus cit., p.135, 137

**** In “Inclusionary Zoning: comparing policies from United States cities and São Paulo”, “Cota de solidariedade: comparando políticas entre cidades norte americanas e São Paulo”, PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção, Campinas, v. 6, n. 1, p. 56-68, jan-mar..2015 (disponível em <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc>)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 27/06/2018, p. 89

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