



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

JUSTIFICATIVA - PDL 0052/2018

O decreto nº 58.226, de 15 de maio de 2018, que aprovou o Projeto de Intervenção Urbana para a Zona de Ocupação Especial do Complexo do Pacaembu foi editado sem a devida aprovação no âmbito deste Poder Legislativo, como exige a Lei Orgânica do Município em seu artigo 70, inciso VIII, exorbitando, assim, o Executivo de seu poder regulamentar, o que exige imediata e contundente resposta desta Casa, com a sustação do referido edito.

O artigo 15, § 1º da Lei nº 16.402/16, admite a edição de decretos de PIU em um único caso: definição de parâmetros específicos de uso do solo em razão das especificidades do local.

Art. 15. As Zonas de Ocupação Especial (ZOE) são porções do território que, por suas características específicas, necessitem de disciplina especial de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 1º Os perímetros de ZOE terão parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo adequados às suas especificidades e definidos por Projeto de Intervenção Urbana, aprovado por decreto, observados os coeficientes de aproveitamento estabelecidos por macroárea conforme Quadro 2A da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE.

Não nos parece, no entanto, que a cota de solidariedade extirpada pelo § 2º do artigo 2º, do decreto cuja sustação propomos aos nobres pares, seja instrumento considerado "parâmetro específico de uso do solo" como exige o dispositivo acima transcrito para que a regra pudesse ser veiculada por decreto.

A rigor, sequer por lei que não a do plano diretor poderiam ser editadas regras que permitissem suprimir a cota de solidariedade, como inclusive já decidiu o Supremo Tribunal Federal em tese de repercussão geral, como se verá adiante.

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 exime 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 Junior¹ 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 conjunturalmente hegemônica ."²

O Professor destaca como relevante a tese de repercussão geral formulada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 607.940-Df³, 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."

Ensinam Ana Beatriz Pahor Pereira da Costa, Giovana Helena Benedetti de Albuquerque e Luiz Filipe Rampazio⁴ 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."

Ao editar o decreto nº 58.226, de 15 de maio de 2018 o Executivo USURPOU competência do Legislativo, invadindo sua esfera constitucional de atuação pois, ainda que se considere possível suprimir do empreendedor privado a obrigação e as despesas com a cota de solidariedade (o que é bastante discutível nos termos da doutrina e da decisão do STF acima transcritas), tal só poderia ser feito mediante lei, em razão de que referido instrumento não está abrangido pela definição de parâmetros que excepcionalmente podem ser definidos por decreto.

Além disso, não nos 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. Tal medida ofende a moralidade administrativa. Fere de morte o princípio da

igualdade, oferecendo vantagens inexplicáveis ao empreendedor privado em desvantagem da população paulistana e do erário público que, por tal medida - editada por um simples decreto - deixará de receber imóveis populares, ou terrenos para sua construção ou bens equivalentes.

Por fim, cumpre destacar que esta Casa já recebeu inúmeros Projetos de Intervenção Urbana veiculados todos por meio de projeto de lei, à exceção do PIU do Novo Entrepasto de São Paulo, objeto do Decreto nº 57.569/2016, já sujeito à PDL de sustação de autoria dos Vereadores Adilson Amadeu e Eduardo Tuma, com parecer favorável da Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, justamente pela invasão de competência regulamentar.

Por tais razões entendi primordial a apresentação desta propositura que ora submeto à aprovação dos nobres pares, na certeza de que vislumbrarão seu mérito e o interesse público.

¹ In Direito Urbanístico Aplicado, Juruá Editora, 2017, p.131(destaques não originais)

² Opus cit., p. 133 (destaques não originais)

³ Opus cit., p.135, 137

⁴ In "

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 08/08/2018, p. 86-87

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