



PARECER CONJUNTO Nº DAS COMISSÕES REUNIDAS DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE; DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 397/18

Trata-se de Substitutivo nº , de autoria da Liderança do Governo, apresentado em Plenário ao projeto de lei nº 397/18, encaminhado pelo Exmo. Sr. Prefeito, que altera disposições da Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013, que estabelece diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da referida Operação, bem como visa promover a substituição do Quadro III – Fatores de Equivalência de CEPAC, anexo à citada lei, dispondo sobre as regras de transição referentes à aplicação da nova tabela de fatores constante do aludido quadro.

O projeto, em sua redação original, previa basicamente apenas a alteração dos arts. 40 e 41 da Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013, com a finalidade de reduzir os valores originalmente previstos para os CEPACs, com vistas a viabilizar a implantação efetiva da Operação.

O Substitutivo aprimora a proposta original nos seguintes aspectos:

- i) altera a redação do art. 12 da Lei nº 15.893, de 2013, aumentando para 30% (trinta por cento) o percentual anteriormente previsto de 22% (vinte e dois por cento) do total dos recursos a serem destinados à construção e recuperação de Habitações de Interesse Social – HIS,



reurbanização de favelas, programas vinculados ao Plano Municipal de Habitação ou programa público de habitação, incluindo a aquisição de terras, os serviços de apoio e custos de atendimento à população assistida, no perímetro da Operação Urbana Consorciada e em seu perímetro expandido, recursos estes que deverão também ser aplicados nas medidas previstas nos artigos 12-A e 12-B acrescidos à citada Lei nº 15.893, de 2013;

ii) acresce artigo 12-A à Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013, com a finalidade de autorizar o Poder Executivo, com relação especificamente às HIS da faixa 1, a: 1) - utilizar terrenos públicos situados no território da Operação para a produção habitacional destinada a famílias de baixa renda, por meio da realização de parcerias com o setor privado, associações e cooperativas habitacionais, previamente habilitados pela Secretaria Municipal de Habitação ou pela Companhia Habitacional de São Paulo, observados os critérios e requisitos da política habitacional do Município e as modalidades de produção previstas em lei; 2) - realizar parcerias com o setor privado que viabilize a realização de permuta de terrenos públicos situados na área da Operação para a produção habitacional destinada a famílias de baixa renda, por descontos em unidades de Habitação de Interesse Social ou por unidades integrais produzidas no próprio terreno, observados os critérios e requisitos da política habitacional do Município;

iii) acresce artigo 12-B à Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013, com a finalidade de autorizar o Poder Executivo a conceder subsídio habitacional, mediante a utilização de recursos oriundos da Operação, a



ser utilizado para a aquisição de unidades de habitação de interesse social destinadas exclusivamente à faixa I de que trata o parágrafo único do artigo 46 da Lei nº 16.050, de 2014, por famílias de baixa renda cadastradas na demanda habitacional do Município para a mencionada faixa, devendo o Poder Executivo disciplinar os critérios para o acesso ao subsídio, os valores máximos a serem concedidos, o instrumento de formalização de contrato de compra e venda da moradia por intermédio da utilização do subsídio e os critérios e procedimento para cadastramento de unidades imobiliárias situadas no perímetro da Operação, passíveis de aquisição com o uso do subsídio imobiliário, inclusive no que tange à regularidade fiscal e fundiária e valores mínimo e máximo. Estabelece ainda que a concessão do subsídio habitacional poderá ser operacionalizada mediante a expedição de cartas de crédito ou outros instrumentos previstos no âmbito da Política Habitacional;

iv) acresce artigo 12-C com a finalidade de estabelecer que os recursos não poderão ser utilizados no âmbito de parcerias público-privadas, regradas pela Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e pela Lei nº 14.517, de 16 de outubro de 2007;

v) altera o valor dos CEPACs, fixando seus valores mínimos em R\$ 900,00 (novecentos reais) para os CEPAC-R e em R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) para os CEPAC-nR, valores que poderão ser atualizados pela SP-Urbanismo por índice a ser definido em decreto, ouvido o Grupo de Gestão;

vi) estabelece, em seu art. 5º, que os primeiros R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) arrecadados nos leilões públicos de



CEPAC realizados após a publicação da lei serão reservados especificamente para aplicação em Habitações de Interesse Social da faixa 1;

vii) acresce, em seu art. 6º, a determinação de que o Executivo encaminhará, em até 180 (cento e oitenta) dias, projeto de lei complementar contendo os melhoramentos públicos que deverão garantir a qualidade ambiental e o devido suporte viário às demandas oriundas do adensamento decorrente da Lei nº 15.893, de 2013, oportunidade em que deverão ser efetuadas eventuais adequações com relação aos melhoramentos previstos na Lei nº 15.893, de 2013, especialmente em seus anexos.

Observa-se, assim, que o Substitutivo aprimora a proposta original ao inserir dispositivos que se voltam, precipuamente, à garantia de acesso à moradia pela população de baixa renda, ressaltando-se que as medidas preconizadas têm por objeto as Habitações de Interesse Social - HIS da faixa 1, ou seja, as HIS de famílias cuja renda familiar mensal não ultrapasse a 3 (três) salários mínimos (art. 46, inciso I, do PDE).

Sob o aspecto jurídico, o Substitutivo reúne condições para ser aprovado.

Inicialmente cumpre observar que ao Legislativo é conferido como função típica e exclusiva o poder de oferecer emendas ou substitutivos aos projetos cuja iniciativa seja ou não se sua competência.



Com efeito, a apresentação de emendas é tida pelo Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar” (Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva. 3ª ed., 1995).

A proposta veicula matéria de típico interesse local inserida, portanto, na competência legislativa do Município, prevista no art. 30, inciso I, da Constituição Federal e no art. 13, inciso I, de nossa Lei Orgânica.

A operação urbana consorciada é um instrumento de política urbana previsto no art. 4º, inciso V, alínea ‘p’, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) e conceituada pelo §1º do art. 32 do mesmo diploma legal, nos seguintes termos: *“Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. §1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.”*

O dispositivo acima mencionado estabelece, ainda, em seu §2º que nas operações urbanas consorciadas poderão ser previstas, entre outras medidas, a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo



e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente (inciso I) e, também, a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (inciso II). Em seu artigo 33, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 — Estatuto da Cidade — estabelece ainda quais os elementos que deverão constar, forçosamente, da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada, dispositivo esse observado na elaboração do presente projeto, uma vez que nele se encontram especificados não só a definição da área a ser atingida, o programa básico de sua ocupação e suas finalidades, bem como, ainda, como se dará o atendimento da população diretamente afetada pela operação, quais serão as contrapartidas exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores e como será a sua forma de controle. Nos termos de informação prestada pelo Executivo (fl.57, in fine), em respeito ao princípio da gestão democrática da cidade insito ao art. 43, o Estatuto da Cidade, consta que o Grupo de Gestão da Operação Urbana Água Branca reuniu-se regularmente, assim como realizou ao menos uma Audiência Pública, em 20 de outubro de 2017, na Prefeitura Regional Lapa, conforme publicação no DOC de 11/10/2017, constante de fls 51-vº.

Cabe observar ainda que a exigência de participação popular também se estende às Operações Urbanas Consorciadas por força do art. 40, § 4º, inciso I, do mesmo Estatuto da Cidade, segundo o qual as audiências públicas também se fazem necessárias no momento de implementação do Plano Diretor Estratégico.

Reafirmando a autonomia das operações urbanas para dispor sobre os seus aspectos específicos, atendendo às peculiaridades e necessidades locais, o



Plano Diretor Estratégico de São Paulo, Lei nº 16.050, de 31 de setembro de 2014, estabeleceu: *“Art. 137. A Prefeitura poderá realizar Operações Urbanas consorciadas, de acordo com a Lei Federal no 10.257, de 2001, com o objetivo de promover, em um determinado perímetro, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, previstas no Projeto de Intervenção Urbanística elaborado para a área, (...) Art. 139. A lei específica que regulamentar cada Operação Urbana Consorciada poderá prever, mediante contrapartida: I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias; II - formas de regularização de edificações executadas em desacordo com a legislação vigente. §1º (VETADO) §2º Os Planos Regionais das subprefeituras deverão observar o disposto nas respectivas leis de operações urbanas consorciadas nos perímetros localizados em seu território de abrangência. Art. 140. Nos perímetros de abrangência delimitados pelas leis específicas de criação das operações urbanas consorciadas, a outorga onerosa do potencial construtivo adicional será regida, exclusivamente, pelas disposições de suas leis específicas.”*

Portanto, a alteração pretendida encontra-se dentro do escopo da Operação Urbana Consorciada Água Branca, que tem autonomia para dispor sobre os critérios próprios de sua execução, assim como harmoniza-se com o disposto no art. 182 da Constituição da República.

De se observar ainda, que o Substitutivo se coaduna com o art. 7º, inciso II da Lei Orgânica Municipal, segundo o qual é dever do Poder Municipal assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais



estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a dignas condições de moradia.

Encontra fundamento também no mandamento do art. 148, inciso II da Lei Orgânica Municipal, o qual determina que a política urbana do Município terá por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, propiciar a realização da função social da propriedade e garantir o bem-estar de seus habitantes. *In verbis*:

Art. 148. A política urbana do Município terá por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, propiciar a realização da função social da propriedade e garantir o bem-estar de seus habitantes, procurando assegurar:

(...)

II — o acesso de todos os seus cidadãos às condições adequadas de moradia, transporte público, saneamento básico, infra-estrutura viária, saúde, educação, cultura, esporte e lazer e às oportunidades econômicas existentes no Município;

E, ainda, no art. 167, inciso I, também da Lei Orgânica, que estabelece ser da competência do Município a elaboração de política municipal de habitação integrada à política de desenvolvimento urbano, promovendo programas de construção de moradias populares, garantindo-lhes condições habitacionais e de



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

infraestrutura que assegurem um nível compatível com a dignidade da pessoa humana

Traçados os contornos do instituto ora em análise, conclui-se, portanto, que a competência legislativa para a matéria está prevista no art. 30, inciso I, da Constituição Federal e no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município, os quais estabelecem ser competência de tal ente legislar sobre assuntos de interesse local.

E encontra respaldo, ainda, no art. 13, inciso XIV, da Lei Orgânica, que dispõe ser competência da Câmara, com a sanção do Prefeito, aprovar as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor, a legislação de controle de uso, de parcelamento e de ocupação do solo urbano.

Pelo prisma formal, o Substitutivo ampara-se no art. 269, § 1º do Regimento Interno.

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa é **pela Legalidade**.

Quanto ao mérito, a **Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente**, destaca que é importante relembrar que a Operação Urbana Água Branca foi instituída pela Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995, com objetivo de reurbanizar parte dos bairros da Água Branca e da Barra Funda. Para tanto, elaborou programa de intervenções com foco na ampliação do sistema viário, drenagem da área, parcelamento das grandes glebas e construção de moradias de



interesse social, sendo reestruturada em 2013, pela Lei nº 15.893, com intuito de adequá-la ao Estatuto das Cidades e ao Plano Diretor vigente à época.

Recentemente foi encaminhado a esta Casa o presente projeto de lei, que segundo o autor, basearam-se “em estudos econômicos e tem como finalidade viabilizar a efetiva implantação de empreendimentos privados na região, proporcionando, desta forma, a concretização de programas de intervenções”.

O substitutivo, ora apresentado, elaborado após amplo processo de discussão da matéria, com realização de audiências públicas e reuniões técnicas, além de alcançar os objetivos iniciais da propositura, incluiu no seu bojo os anseios da população paulistana, bem como adequou a Operação Urbana Consorciada Água Branca ao Marco Regulatório Urbanístico vigente no Município.

Nesse sentido, além de viabilizar as almejadas transformações urbanísticas e ambientais para aquela região, o **substitutivo**, face o ordenamento instituído pelo novo Marco Regulatório Urbanístico do Município, faz os devidos ajustes a norma, razão pela qual a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, posiciona-se **favoravelmente** a sua aprovação.

Naquilo que compete à análise, a **Comissão de Administração Pública**, destaca que é oportuno informar que a gestão de todos os aspectos envolvidos nas Operações Urbanas Consorciadas e não Consorciadas na Cidade de São Paulo é exercida pela SÃO PAULO URBANISMO – SP-URBANISMO.



A Operação Urbana Consorciada visa requalificar territorialmente uma área do município de modo que o Poder Público Municipal conceda mediante condições específicas, índices e parâmetros urbanísticos adicionais aos previstos na legislação da cidade.

Nesse sentido, “cada setor da Operação possui um ESTOQUE em metros quadrados, que pode variar por setor e tipo de uso, compatibilizado com a quantidade de CEPAC por uma TABELA DE EQUIVALÊNCIAS. Nesta tabela podem ser consultadas quantas unidades de CEPAC são necessárias para cada novo metro quadrado a ser construído ou nas aplicações dos demais parâmetros”.

Nos termos do substitutivo, os recursos obtidos com a venda dos CEPACs serão oferecidas melhorias diversas aos munícipes, cabendo destacar a construção e recuperação de Habitações de Interesse Social, reurbanização de favelas, programas vinculados ao Plano Municipal de Habitação ou programa público de habitação, incluindo a aquisição de terras, os serviços de apoio e custos de atendimento à população assistida.

Tendo em vista o interesse público de que se reveste a matéria, esta Comissão é favorável ao presente substitutivo.

Por fim, a **Comissão de Finanças e Orçamento**, após análise da propositura, entende que ajustar o valor e o fator de equivalência de CEPAC é condição mínima necessária para reverter o baixo interesse do mercado imobiliário na aquisição dos CEPACs. Os CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de



Construção – CEPAC) são valores mobiliários que podem ser utilizados, por seus detentores, no âmbito das Operações Urbanas Consorciadas, no pagamento de área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a Operação. O disposto na propositura estimula a obtenção de recursos para a realização do programa de intervenções, e, dessa forma, viabilizar a presente operação urbana, motivo pela qual se posiciona favoravelmente à proposição. **FAVORÁVEL**, portanto, o parecer.

Sala das Comissões Reunidas em,