



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 1013/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0148/2019.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Arselino Tatto, que tem por finalidade regulamentar o §2º do artigo 367 da Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico, especialmente em relação à utilização da outorga onerosa do direito de construir como meio de regularização das edificações.

De acordo com a justificativa, nas legislações anteriores, para que fosse possível construir acima do coeficiente de aproveitamento básico era preciso adquirir potencial construtivo, através da outorga onerosa. Havia, no entanto, um estoque de potencial construtivo que limitava a aquisição, o que levou muitos imóveis a serem edificados acima do coeficiente de aproveitamento básico, sem o pagamento de outorga onerosa. O novo Plano Diretor, Lei Municipal nº 16.050/2014, a nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei Municipal nº 16.402/2016, e o novo Código de Obras e Edificação do Município, Lei Municipal nº 16.642/2017, no entanto, extinguiram os estoques, não havendo mais restrição para a utilização da outorga onerosa. Nesse passo, o §2º do artigo 367 do Plano Diretor previu a necessidade de lei específica para determinar as condições para a regularização de edificações através da utilização da outorga onerosa do direito de construir. Portanto, o presente projeto tem o condão de atender à necessidade da população de regularizar seus imóveis, bem como propiciar ao Poder Público a arrecadação de valores por meio dos pagamentos relacionados à outorga onerosa do direito de construir.

O projeto de lei prevê que, para a utilização da outorga onerosa para a regularização de imóveis já edificados, deverão ser atendidas as mesmas exigências que são feitas para edificações novas e reformas, salvo nos casos de edificações anteriores ao Plano Diretor, que estão sujeitas ao ordenamento da época (arts. 2º e 3º), sem prejuízo do pagamento do Imposto sobre Serviços (art. 3º, §2º). Poderão ser feitas exigências que garantam a estabilidade física, salubridade e segurança do uso (art. 5º).

De acordo com o texto do projeto, estarão isentos do pagamento de outorga onerosa do direito de construir os imóveis até 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), os hospitais e equipamentos de saúde, as escolas e equipamentos de educação, seriados ou não, os templos e locais de cultos religiosos e os equipamentos e serviços públicos.

O projeto de lei elenca, também, alguns bens cuja regularização dependerá da autorização ou anuência do órgão competente (art. 6º), além de especificar as edificações que não serão passíveis de regularização (art. 7º). Por fim, o projeto estabelece alguns critérios para seja permitida a regularização (arts. 8º e 9º) e impede a aplicação de sanções às edificações que estejam em processo de regularização, salvo quanto ao desrespeitos às regras de segurança de uso e circulação (art. 10).

Nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, que se insere no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal).

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (in Curso de Direito Constitucional, 2ª Ed. Salvador, Juspodivm, p. 841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato. Mais precisamente, explana a jurista Fernanda Dias Menezes de Almeida (In "Competências na Constituição de 1988", 6ª edição, São Paulo, Atlas, p. 98), o seguinte:

"Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse "interesse local", que aparece na Constituição substituindo o "peculiar interesse" municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município."

Ademais, o presente projeto de lei, ao cuidar da regularização de edificações, pretende promover o "adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano", o que confere aos municípios competência legislativa para regulamentar a matéria (artigo 30, inciso VIII, da Constituição da República).

Assim, a edição de normas que regulem o uso e ocupação de solo na cidade é indiscutivelmente atribuição primária do Município, posto que a ele a Constituição Federal atribuiu a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, promovendo 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).

Regulamentando o dispositivo constitucional acima mencionado, foi editado o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que por sua vez estabeleceu como diretrizes da política urbana:

"Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XIX - garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados." (grifamos).

No ordenamento jurídico paulistano, o presente projeto de lei é amparado pelos artigos 13, incisos I e XIV, e 70, inciso VIII, combinado com o parágrafo único, todos da Lei Orgânica Municipal, os quais conferem a esta Casa Legislativa competência para iniciar, na espécie, o processo legislativo.

No que tange ao aspecto material, esclarece-se que a regulamentação edilícia tem por objetivo dois aspectos bem distintos, embora oriundos das mesmas exigências sociais: o ordenamento da cidade no seu conjunto e o controle técnico funcional da construção individualmente considerada. O ordenamento da cidade visa, precipuamente, ao traçado urbano e a regulação do uso do solo urbano e urbanizável, com o conseqüente zoneamento e disciplina dos loteamentos para fins urbanos. Já o controle das construções tem por fim assegurar as condições mínimas de habitabilidade e funcionalidade à edificação, principalmente à moradia, que é a razão de ser de toda a cidade (Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 7ª edição atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1994, pág. 400).

A regularização das edificações, portanto, é um desdobramento de outra prerrogativa do Poder Público Municipal que é a de fixar as regras de uso e ocupação do solo. Resta claro, em vista do exposto, que o projeto de lei se encontra apto à tramitação, tanto em seu aspecto

formal quanto material, estando em perfeita harmonia com os dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

Ressalve-se que, por certo, incumbe a Comissão de Mérito a análise das questões técnicas e da conveniência e oportunidade da pretensão.

Tratando-se de matéria relacionada ao uso e ocupação do solo, é necessária a realização de duas audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VI, da Lei Orgânica e art. 85, inciso I, do nosso Regimento Interno, e a apreciação da propositura pelo Plenário desta Edilidade, ex vi do artigo 105, inciso XXVII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

Deve ser apresentado substitutivo, no entanto, tão somente para: (i) adequar o texto à técnica de elaboração legislativa da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998; (ii) corrigir a referência feita no §1º do artigo 3º; (iii) excluir o conteúdo do art. 11, que impõe prazo para que o Executivo exerça o poder regulamentador, porque a jurisprudência dominante entende que se trata de invasão das atribuições do Executivo, uma vez que a regulamentação expressa atividade tipicamente administrativa, a ser exercida segundo juízo de conveniência e oportunidade, como foi decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, nos autos da ADI nº 2095527-18.2018.8.26.0000 (j. 26/09/18); (iv) excluir a parte final do artigo 13, porque, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 95/1998, "a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas", sendo vedada a cláusula de revogação genérica.

Diante do exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do substitutivo.

### **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 148/2019.**

Regulamenta o § 2º do artigo 367 da Lei nº 16.050/2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Art. 1º Esta Lei regulamenta o § 2º do artigo 367 da Lei nº 16.050/2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, quanto à utilização da outorga onerosa do direito de construir para regularização de edificações.

Art. 2º Os critérios de utilização da outorga onerosa do direito de construir para regularização de edificações serão exatamente os mesmos previstos na legislação municipal para edificações novas ou reformas.

Parágrafo único. Tanto a documentação a ser apresentada pelo interessado como os procedimentos para regularização utilizando a outorga onerosa do direito de construir para regularização serão os mesmos aplicados para edificações novas ou reformas.

Art. 3º As edificações a serem regularizadas segundo o previsto nesta lei deverão atender completamente as determinações estabelecidas na legislação vigente atualmente ou à época comprovada da construção da área a ser regularizada da edificação, em especial o coeficiente de aproveitamento máximo.

§ 1º Conforme estabelece a legislação edilícia, as edificações construídas anteriormente a sua promulgação, poderão ser regularizadas segundo o previsto na legislação vigente à época de sua construção desde que comprovada.

§ 2º - Todas as edificações cuja regularização que se referirem a aumento ou alteração de área construída deverão recolher Imposto Sobre Serviços - ISS - incidente sobre a área acrescida ou alterada, quando da conclusão do respectivo processo de regularização.

Art. 4º As edificações com área construída total de até 500,00 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) ficam isentas do pagamento da outorga onerosa do direito de construir para sua regularização.

Parágrafo único. Também ficam isentas de pagamento de outorga onerosa do direito de construir para efeito de regularização as edificações que abriguem os seguintes usos ou atividades:

I - Hospitais e equipamentos de saúde;

- II - Escolas e equipamentos de educação seriado ou não;
- III - Templos e locais de culto religiosos;
- IV - Equipamentos e serviços públicos.

Art. 5º A Prefeitura poderá exigir à realização de obras para garantir estabilidade física, salubridade e segurança de uso.

Art. 6º A regularização por meio da utilização da outorga onerosa do direito de edificações enquadradas nas situações abaixo descritas dependerá de prévia anuência ou autorização do órgão competente:

- I - Tombadas, preservadas ou contidas em perímetro de área tombada, e localizadas no raio envoltório do bem tombado;
- II - Situadas em área de proteção dos mananciais;
- III - Situadas em área de proteção dos aeroportos;
- IV - Situadas em vilas e destinadas a uso diverso do residencial, desde que apresentem também a anuência da totalidade dos proprietários dos imóveis integrantes da vila;
- V - Situadas nas áreas de proteção ambiental;
- VI - Que abriguem atividade considerada Polo Gerador de Tráfego;
- VII - Que abriguem atividades sujeitas ao licenciamento ambiental; e
- VIII - Que abriguem qualquer tipo de atividade que exija licenciamento específico.

Art. 7º Não serão passíveis de regularização para os efeitos desta lei as edificações que:

- I - Estejam edificadas em logradouros ou terrenos públicos, ou que avancem sobre eles;
- II - Tenham sido objeto de Operações Interligadas em vigor;
- III - Estejam situadas em faixas não-edificáveis junto a represas, lagos, lagoas, córregos, fundo de vale, faixa de escoamento de águas pluviais, galerias, canalizações e linhas de transmissão de energia de alta tensão ou em áreas atingidas por melhoramentos viários previstos em lei;
- IV - Estejam "sub judice" em ações relacionadas à execução de obras irregulares;
- V - Não atendam às restrições convencionais de loteamentos aprovados pela Prefeitura;
- VI - Estejam localizadas dentro de perímetro de uma Operação Urbana.

Art. 8º As edificações cujo terreno tenha área impermeabilizada superior a 500,00 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) que não atendam o percentual de permeabilidade exigido na lei vigente serão objeto de regularização, desde que atendam um dos seguintes dispositivos:

- I - reserva, de no mínimo, 15% (quinze por cento) da área do terreno permeável;
- II - construção de reservatório de retardamento de escoamento da água de chuva nos termos da legislação em vigor.

Art. 9º Todas as edificações a serem regularizadas por meio da utilização da outorga onerosa do direito de construir deverão atender, quando for o caso, o disposto no item 6 - "Das condições de segurança de uso e circulação" - do Anexo I da Lei nº 16.642/2017 - Código de Obras e Edificações.

Art. 10. As edificações cuja regularização trata esta lei, enquanto seus processos de regularização estiverem em andamento, não serão passíveis de sanções em decorrência de infrações regularizáveis nos termos ora fixados ou por falta de Certificado de Conclusão bem como Licença de Funcionamento, mesmo no caso de reconsideração de despacho de indeferimento.

Parágrafo único. O caput deste artigo não se aplica a desrespeito ao disposto a infrações relativas ao desrespeito ao previsto no item 6 - "Das condições de segurança de uso e circulação" - do Anexo I da Lei nº 16.642/2017 - Código de Obras e Edificações bem como ao desrespeito a determinações relativas a legislação ambiental.

Art. 11. As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 12. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 12/06/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

José Police Neto (PSD)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB) - Relator

Rinaldi Digilio (PRB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 15/06/2019, p. 92

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).