



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

Ofício nº ____ de 2018

Vitoria, 13 de março de 2018

À Comissão de Políticas Urbanas da Camara Municipal de Vitória

Ao Presidente, Exmo. Vereador Sr. Davi Esmael

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, nº 1788, Bento Ferreira, Vitória, CEP: 29.050-940, telefone (027) 3334-4500

Da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

Rua Pedro Palácios, 60, sala 104, Cidade Alta, Vitória/ES

Assunto: Parecer jurídico sobre determinadas Emendas Modificativas do Plano Diretor Urbano de Vitória/ES.

A **Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo**, por intermédio do **Núcleo de Defesa Agrária e Moradia**, apresentado pelos Defensores Públicos signatários, vem, expor o que se segue.

O Núcleo de Defesa Agrária e Moradia, doravante NUDAM, foi criado para dotar a Defensoria Pública Estadual de força de trabalho especializada para lidar com a complexa questão da regularização fundiária e conflitos relacionados ao direito de moradia digna no Estado do Espírito Santo. Tal núcleo possui como vetor principal a atuação em grandes adensamentos populacionais, notadamente daqueles que possuem baixo índice de desenvolvimento humano neste estado.

A Constituição Federal de 1988, preocupada com o crescimento desordenado das cidades e com a intensificação das desigualdades sócio espaciais, criou um capítulo



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

específico para tratar da política urbana, a qual tem o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A execução da política de desenvolvimento urbano, conforme art. 182, da CFRB foi atribuída ao poder público, principalmente ao ente municipal, o qual utilizará como instrumento básico para o planejamento das cidades, o plano diretor. Uma vez que se pretende alcançar objetivos fundamentais previstos no art. 3º, da CFRB, a função social do direito à propriedade passou a ser vinculada ao cumprimento das exigências do plano diretor relacionadas à ordenação da cidade.

No presente momento, vem se desenvolvendo um novo Plano Diretor Urbano do Município de Vitória/ES, realizando alterações no antigo PDV de grande importância. Uma vez que tais propostas de alteração legislativa envolvem o tema do direito à cidade e à moradia adequada e afetam diretamente o interesse de coletividade vulnerável, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, por intermédio do NUDAM vem apresentar o seguinte parecer acerca das emendas a seguir:

I - Emenda objeto do processo nº 13098-2017. Propõe a inclusão do inciso V e do parágrafo único, no art. 28, do Novo Plano Diretor de Vitória:

A política de desenvolvimento urbano foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o qual estabeleceu as suas diretrizes gerais. Dentre elas se encontram o planejamento do desenvolvimento das cidades (art. 2º, IV), bem como a ordenação e o controle do uso do solo urbano (art. 2º, VI).

No intuito de exercer o planejamento das cidades e de se evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano, o Estatuto da Cidade, em seu art. 4º, previu a realização do zoneamento urbano, com a instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS). Assim, nos planos diretores a cidade é dividida em áreas que possuem diretrizes distintas de uso e ocupação do solo e índices urbanísticos diferenciados.

Com base no Plano Diretor de Vitória (PDV), as ZEIS são áreas destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária, à eliminação de riscos decorrentes de ocupação de áreas inadequadas, à produção de Habitações de Interesse



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

Social, à ampliação da oferta de equipamentos urbanos e comunitários, à melhoria das condições de mobilidade urbana.

Assim, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo sugere a não criação de critérios específicos para se definir população de baixa renda para fins de reconhecimento de uma área como ZEIS. Defendemos que a análise para se determinar o zoneamento de uma área deve ocorrer em relação à coletividade e ao meio ambiente que a cerca, não sendo produtiva a análise individual das condições financeiras dos seus moradores. Em nenhum outro tipo de zoneamento existe qualquer critério em que as pessoas que nela residem devem se enquadrar individualmente para o seu reconhecimento. Trata-se de um critério discriminatório que não deve ser utilizado.

Mesmo assim, caso se considere indispensável a determinação do conceito de família de baixa renda, o parágrafo 1º, do artigo 154 do PDV já conceitua esta como aquela que possui renda familiar de até 05 salários mínimos. Ou seja, o critério proposto na emenda em análise contraria o próprio PDV, sendo, assim, insustentável a sua procedência.

Por sua vez, é compreensível que o objetivo do proponente ao apresentar a presente Emenda Modificativa ao PDV seria o de evitar que indivíduos não moradores do município de Vitória e que recebam mais que 03 salários-mínimos se beneficiem de programas habitacionais a serem implementados nas referidas ZEIS. Contudo, a regulamentação de tais programas habitacionais nada tem a ver com a definição de ZEIS. Referidos programas são regidos pelas normas ditadas pela Caixa Econômica Federal, as quais já determinam que, para que a família seja beneficiada, ela necessariamente precisa estar inscrito no CadÚnico.

Soma-se a isso o entendimento pela inadequação da inscrição no CadÚnico como critério para definição de população de baixa renda ao se definir ZEIS, pois nem toda família de baixa renda possui inscrição no referido sistema. Tal opinião é reforçada ao visualizar-se a diferença quantitativa presente na pesquisa acerca do déficit habitacional no Espírito Santo realizada pelo Instituto Jones dos Santos Neves, que contabilizava apenas aquelas famílias inscritas no CadÚnico, e a realizada pela Fundação João Pinheiro. Naquela foi contabilizado um déficit de 103.631, enquanto nesta o número encontrado foi de somente 74.287.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

Além disso, tem-se a impropriedade da restrição imposta aos ocupantes de assentamentos irregulares quanto ao registro de propriedade diversa em seu nome. Novamente, tal restrição se relaciona aos critérios para ser beneficiado em programas habitacionais, mas não se relaciona com critérios para se determinar uma Zona Especial de Interesse Social.

Desta feita, **a emenda então discutida deve ser rejeitada**, tendo em vista a limitação indevida para a classificação de determinada área como Zona Especial de Interesse Social, negando reflexos positivos para a área como um todo a partir de critérios subjetivos dos moradores da localidade. Portanto, a confusão feita pela emenda entre o direcionamento do benefício de programas habitacionais a famílias feito de forma subjetiva e o simples zoneamento da área como ZEIS, gerando reflexos que não se limitam à implantação de programa habitacional, é evidente, devendo, assim, ser evitado.

II. Emenda objeto do processo nº 13.085/2017. Propõe a flexibilização da avaliação e aprovação de proposta de obra no Centro de Vitória (ZOP 5).

Ainda quanto às modificações sugeridas para o Novo PDU, tem-se a emenda objeto do Processo nº 13085/2017, propondo certa flexibilidade para avaliação e aprovação de proposta que trate da região do Centro de Vitória (ZOP 5), sendo, para isso, admitida a apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança-EIV com índices urbanísticos diferentes do estabelecido para a região. Como objetivo, o proponente da proposta apontou a efetiva revitalização do Centro de Vitória

O Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV é um instrumento de política urbana que visa a proteção da vizinhança de possíveis danos que determinado empreendimento pode causar, visando, assim, a tutela do bem-estar social. Concomitantemente, o EIV é uma limitação administrativa que incide sobre o direito de propriedade, objetivando a proteção do interesse público¹.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5ª Ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013. p. 309-311



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

Tendo em vista a sua natureza protetiva e de limitação do direito de propriedade, este instrumento não pode ser utilizado para a flexibilização de índices urbanísticos de determinado zoneamento. Este seria um total desvirtuamento e descaracterização do mencionado instrumento urbanístico gerando, inclusive, a inversão da sua finalidade, já que ao invés de buscar mais proteção promoveria uma maior tolerância na produção de impactos à vizinhança.

A divisão e a classificação de áreas em zoneamentos serve justamente para se garantir o planejamento do desenvolvimento das cidades princípio previsto no art. 2º, IV, do Estatuto das Cidades, buscando sempre a manutenção das características peculiares de cada região. Assim, a flexibilização dos índices urbanísticos em casos individuais por meio de Estudo de Impacto de Vizinhança irá esvaziar por completo a intenção de se estabelecer padrões para o desenvolvimento de cada região por meio dos seus respectivos zoneamentos.

Da mesma forma que o autor da proposta, acreditamos na indispensabilidade de se pensar políticas para que a revitalização do Centro de Vitória ocorra de fato. Contudo, precisa-se refletir sobre formas adequadas de revitalização, tendo sempre em vista a proteção do bem-estar social e do interesse público. Cumpre, portanto, alertar que a flexibilidade apresentada pela proposta tomou rumos abstratos e demasiadamente vagos, podendo gerar uma maior tolerância à aprovação de projetos de empreendimentos que não se adequem às necessidades e características do centro.

Ressalta-se, ainda, que o respeito aos índices urbanísticos decorrentes do zoneamento dado ao centro de Vitória é de suma importância, uma vez que esta região possui um importante valor histórico, paisagístico, turístico, cultural, arquitetônico, o qual não pode ser comprometido por propostas que visem ser mais tolerantes com os impactos gerados por empreendimentos à vizinhança.

Portanto, **esta emenda também deverá ser rejeitada**, já que viola o princípio do planejamento do desenvolvimento das cidades, previsto no art. 2º, IV do Estatuto das Cidades e que inverte por completo a função do EIV o qual deixa de ser um instrumento protetivo, mas de flexibilização de regras de respeito à vizinhança.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

III. Emenda objeto do processo nº 13.072/2017. Propõe a extinção das Zonas de Proteção Ambiental localizadas na área do complexo industrial da Vale S.A.

Outra modificação proposta para o Novo PDU é a da emenda objeto do Processo nº 13072/2017, em que se extingue Zonas de Proteção Ambiental (ZPA) localizadas na área com complexo industrial da Vale S. A. De acordo com o artigo 17 do PDU, as ZPA são caracterizadas pela existência de componentes biológicos, geológicos, paisagísticos, hidrológicos, arqueológicos, históricos e culturais importantes para o equilíbrio ambiental e para o bem estar da população, demandando sua preservação, conservação, restauro e recuperação, bem como o desenvolvimento de atividades sustentáveis.

Ocorre que as Zonas de Proteção Ambiental que foram inseridas no Projeto originário do Novo PDU, já são reconhecidas como Áreas de Proteção Permanente, nos termos do Código Florestal, Lei nº12.651/12, em seu artigo 3º. Dessa forma, o autor da referida proposta alega que o reconhecimento das áreas como zonas de proteção ambiental não reflete em nenhuma proteção extra, promovendo somente uma maior burocracia para se criar áreas recreativas no local.

Contudo, a intenção de reconhecer as áreas como Zona de Proteção Ambiental no PDU visa justamente a adequação da legislação municipal com a federal e uma maior proteção dessas áreas. Um fraco argumento dos defensores da proposta de extinção das ZPAs é de que o Município de Vitória tem a intenção de criar áreas recreativas dentro da Zona Industrial da Vale. Esse argumento não faz qualquer sentido, uma vez que o reconhecimento de uma área como Zona de Proteção Ambiental tem a finalidade primordial em promover a sua preservação e não a implantação de áreas recreativas, o que não deve ocorrer caso a área não apresente um potencial para isso.

Dessa maneira, a exclusão de tais Zonas de Proteção Ambiental **não deve ser acatada**, pois quanto mais as áreas de preservação forem protegidas, mais condizente com o interesse público o PDU se mostra. Reforça-se, ainda, que a proteção e preservação de áreas de grande relevância ambiental é de grande importância promoção do bem-estar da população.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

IV - Emenda objeto do processo nº 13093-2017. Propõe a supressão dos Marcos Naturais do Morro da Gamela, do Morro do Guajuru e do Morro do Itapenambi:

A emenda objeto do Processo nº 13.093/2017 propõe suprimir os marcos naturais de preservação de paisagem do Morro da Gamela, do Morro do Guajuru e do Morro do Itapenambi. Dessa forma, obras civis poderiam bloquear a vista das referidas estruturas geográficas, alterando drasticamente a paisagem local.

Quanto ao tema, indispensável lembrar que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 6.938/81, por meio da alínea “d”, inciso III do artigo 3º, ecologizou a noção de paisagem, ou seja, tornou-a um atributo para que se tenha um meio ambiente ecologicamente equilibrado, fazendo com que as condições estéticas do meio ambiente integrassem a estrutura de uma qualidade ambiental. Ressalta-se, ainda, que a paisagem também é lembrada pela Lei nº 9.605/98, em seu artigo 63, quando trata de crimes contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural².

Soma-se ainda a ideia de que a paisagem possui um significado incomparável para a memória de uma comunidade local, devendo, portanto, ser preservada como meio de se proteger esse reconhecimento afetivo dos indivíduos com o local que habitam. Ressalta-se que isoladamente as partes desse cenário podem não possuir significado, mas o conjunto de signos de identidade própria da área a tornam singular e incomparável³.

Desta feita, reforçando a importância da paisagem para o alcance da complexidade entendida como meio ambiente equilibrado, entendemos como grande retrocesso a supressão dos devidos marcos naturais já consolidados, **a proposta deverá ser rejeitada** para que se permaneça a proteção de tais patrimônios naturais e históricos do Município de Vitória.

² BENJAMIN, Antonio Herman. Paisagem, natureza e direito – uma homenagem a Alexandre Kiss. *Congresso Internacional de Direito Ambiental. Paisagem, natureza e direito*. Organizador: Antonio Herman Benjamin. - São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde. 2v. p.20.

³ VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A Paisagem Urbana e a Privatização do Espaço Coletivo. *Congresso Internacional de Direito Ambiental. Paisagem, natureza e direito*. Organizador: Antonio Herman Benjamin. - São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde. 2v. p.518.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

V - Emenda objeto do processo nº 13102-2017. Propõe o zoneamento da Ilha de Santa Cruz como ZEIS 1:

A emenda em questão propõe a alteração do zoneamento da Ilha de Santa Cruz, conhecida também como Ilha Crisógono, localizada no limite administrativo do Bairro Nova Palestina, Região Administrativa VII (Grande São Pedro). Pela proposta, a área, de Zona de Proteção Ambiental, (ZPA 2), passaria a ser reconhecida como uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 1), ou seja, partindo das conceituações presentes no artigo 17 e no artigo 29 do Projeto original do Novo PDU, e, inclusive, já aprofundadas em tópicos anteriores deste mesmo parecer, a presente área, de zona destinada a proteção de recursos naturais, passaria a ser área de promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda.

Logo de início se percebe a contradição no zoneamento proposto: para ocorrer a caracterização de determinada localidade como ZEIS, a área já deve estar previamente ocupada, sendo características de tal ocupação a carência de infraestrutura e serviços públicos, servindo o zoneamento como política pública para a melhoria de tais condições.

Ao mesmo tempo, a Ilha de Santa Cruz não possui nenhum potencial para o recebimento de empreendimentos habitacionais de interesse social, uma vez que é uma região com grande importância para o meio ambiente e que deve ser preservada. Ressalta-se que no bairro São Pedro existem inúmeras outras áreas com maior potencial para a construção de moradias populares, não sendo razoável que se retire a característica de proteção ambiental já consolidada de uma área para que a agenda habitacional se desenvolva.

Assim, devido à importância da preservação de manguezais, ecossistema de imensa biodiversidade e já tão devastado em nosso município devido ao desenvolvimento urbano, **a proposta aqui debatida não deverá ser acolhida.** Acreditamos que a técnica do zoneamento estaria sendo utilizada de forma errônea, não correspondendo ao interesse público, tendo em vista que proporcionará o desmatamento do pouco que nos resta da vegetação original de nossa cidade, enquanto há diversas áreas urbanas que clamam pela implementação de políticas públicas para melhoramento de infraestrutura e construção de habitação popular.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

Conclui-se, assim, pelo posicionamento contrário da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, por intermédio do Núcleo de Defesa Agrária e Moradia, quanto às propostas de Emendas ao PDV referentes aos processos nº. **13.098-2017**, **13.085/2017**, **13.072/2017** e **13.102-2017**, tendo em vista a compreensão de que ocasionarão impactos negativos ao interesse público e ao ordenamento urbano do município de Vitória.

Aproveitamos o ensejo para reforçar os votos de estima e consideração.

Cordialmente,

Vinicius Lamego de Paula
Defensor Público

Maria Gabriela Agapito da Veiga Pereira da Silva
Defensora Pública

Rafael Mello Portella Campos
Defensor Público

Mariana Andrade Sobral
Defensora Pública