



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

Ofício nº ____ de 2017

Vitória, 18 de dezembro de 2017

À Comissão de Políticas Urbanas da Câmara 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 a norma do art. 132, da minuta do Novo Plano Diretor de Vitória

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

Em reunião da Comissão de Políticas Públicas, desta casa legislativa, realizada no dia 02 de agosto de 2017, com a participação da Defensoria Pública do Estado do Espírito



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

Santo, foi questionada a posição desta instituição sobre a limitação da possibilidade de rememramento em áreas de ZEIS, prevista na norma do art. 132, da Minuta do novo Plano Diretor de Vitória. Também foi encaminhado ao NUDAM, proposta do vereador Mazinho dos Anjos de supressão desta norma.

Uma vez que a proposta de alteração legislativa envolve o tema do direito à cidade e à moradia adequada e afeta diretamente o interesse de coletividade vulnerável, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, por intermédio do NUDAM vem apresentar o seguinte parecer:

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

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



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

decorrentes de ocupação de áreas inadequadas, à produção de Habitações de Interesse Social, à ampliação da oferta de equipamentos urbanos e comunitários, à melhoria das condições de mobilidade urbana.

Na minuta do novo PDV, houve ainda a subdivisão das ZEIS em ZEIS 1 e ZEIS 2. As ZEIS 1 são caracterizadas por área com carência de infraestrutura e serviços público, onde deverão ser promovidas a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda, dotadas de índice de controle urbanístico. Já as ZEIS 2 são caracterizadas por imóveis públicos ou particulares sem o cumprimento da função social, dotados parcialmente de infraestrutura e serviços urbanos, necessários para a implantação de Empreendimento Habitacional de Interesse Social e que poderão ser objeto de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Com a finalidade de cumprir estes objetivos previstos para as ZEIS cabe ao município estabelecer regras diferenciadas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Dentre essas regras se encontra a limitação do remembramento de lotes que totalizem área superior a 250,00 m² nas ZEIS 1, prevista no art. 132, da minuta do novo PDU de Vitória:

Art. 132. Não se admite o remembramento de lotes que totalize área superior a 250,00m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) nas ZEIS 1, exceto quando necessário para implantação de equipamentos públicos comunitários e áreas livres de uso publico.

Essa limitação da possibilidade de remembramento é razoável, segue a mesma linha de planos diretores de diversos municípios brasileiros e possui uma importante função no exercício do controle de uso e ocupação das ZEIS 1.

Em primeiro lugar, observa-se que a limitação do remembramento se restringiu às ZEIS 1 que são áreas mais sensíveis, sem infraestrutura e serviços básicos, objeto de ocupação espontânea em áreas não muito adequadas para a habitação, não abrangendo a ZEIS 2, essas com maior infraestrutura e possibilidade de expansão.

A grande preocupação nas ZEIS 1 está em levar infraestrutura, serviços de qualidade, equipamentos comunitários, reassentar pessoas em áreas de risco, realizar a regularização fundiária dos imóveis, melhorar a qualidade de vida dos moradores, consolidá-las no local.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

A limitação do remembramento para área de até 250,00 m² tem uma importante finalidade de evitar a compra de diversos lotes contíguos, seja para promover uma valorização artificial dos imóveis da região por meio da especulação imobiliária, seja para a entrada de grandes empreendimentos no local.

Nas ZEIS 1 há uma grande preocupação com a não expulsão da população originária para lugares ainda mais precários e periféricos, buscando-se a consolidação dos moradores no local. Para isso deve-se combater a atuação da especulação imobiliária no local, com a compra de vários lotes contíguos para a sua junção e valorização.

Além disso, como as ZEIS 1 já possuem uma condição urbanística e ambiental bastante sensível e pelo fato dos seus moradores já viverem em situações precárias, não se admite que essas regiões sejam ainda mais prejudicadas com a ida de grandes empreendimentos para o local e com os impactos que eles necessariamente geram ao ambiente e população do seu entorno.

A limitação do remembramento nas ZEIS 1 também não se aplica às hipóteses de implantação de equipamentos públicos e comunitários e de áreas livres de uso público. Tem-se ainda que essa limitação não impede o exercício do comércio local.

Ao contrário de impedir o exercício do comércio local pelos próprios moradores do bairro, a limitação do remembramento também pode vir a contribuir para a proteção dos pequenos comerciantes, impossibilitando a entrada de grandes redes empresárias que venham a competir de forma desigual.

O direito à livre iniciativa obviamente é um direito individual tutelado pelo nosso ordenamento jurídico, entretanto ele não é absoluto e deve se submeter ao interesse público. No presente caso, esse direito individual não se encontra restringido de forma arbitrária, mas sim interpretado à luz do interesse coletivo no desenvolvimento da função social das cidades e da garantia do bem-estar dos habitantes.

Ao tratar de urbanismo e da conseqüente prevalência do interesse coletivo sobre o individual no planejamento das cidades, José dos Santos Carvalho Filho nos ensina que:

É através das condutas urbanísticas que o Poder Público persegue um melhor meio de vida à coletividade, assegurando a todos que vivem na cidade melhores condições de desenvolvimento, de lazer, de trabalho, de conforto de funcionalidade estética. Tais condições dificilmente seriam conseguidas pela auto-organização dos indivíduos, já que são grandes e



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

muitas vezes incontornáveis os conflitos de interesses que os colocam em posições de franco e arraigado antagonismo. Com a intervenção do Estado, maior viabilidade se terá para alcançar aqueles objetivos e somente desse modo é que se poderá falar realmente em urbanismo.¹

A entrada de grandes empreendimentos em áreas de urbanização precária ao invés de atuar como instrumento de emancipação econômico-social daquela comunidade, na realidade, gera expulsão de pessoas e piora na qualidade de vida. A verdadeira emancipação econômico-social nas áreas de ZEIS 1 se dará por meio do cumprimento dos objetivos dispostos do PFV consistentes na disponibilização de infraestrutura, serviços públicos e equipamentos comunitários, pela regularização fundiária, pela conservação do meio ambiente, pela realização de ações sociais para a capacitação dos moradores.

Os impactos sociais e econômicos com a limitação do remembramento nas ZEIS 1 aparentemente é positivo, **devendo ser mantida a norma contida no art. 132, da minuta do novo Plano Diretor de Vitória sem alterações.** Contudo, após estudos mais específicos sobre o assunto, caso se constate algum impacto negativo, essa norma pode vir a ser alterada ou suprimida por meio de lei.

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

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santo. Comentários ao Estatuto da Cidade, 5ª Edição revista ampliada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2013, pág. 06.