

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº _____ / 2020.

Susta os efeitos do Decreto Executivo nº 34.113, de 06 de novembro de 2020, que *Regulamenta a Unidade de Conservação de Paisagem Parque da Tamarineira nos termos do artigo 4º da Lei nº 17.802/2012 e artigo 19, § 1º da Lei Municipal nº 18.014/2014 que instituiu o Sistema Municipal de Unidades Protegidas – SMUP Recife.*

Art. 1º Este Decreto susta os efeitos do Decreto Executivo nº 34.113, de 06 de novembro de 2020, que *Regulamenta a Unidade de Conservação de Paisagem Parque da Tamarineira nos termos do artigo 4º da Lei nº 17.802/2012 e artigo 19, § 1º da Lei Municipal nº 18.014/2014 que instituiu o Sistema Municipal de Unidades Protegidas – SMUP Recife.*

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões da Câmara Municipal do Recife, 12 de novembro de 2020.

Ivan Moraes Filho

Vereador

JUSTIFICATIVA

No dia 7 de novembro de 2020, foi publicado no Diário Oficial do Recife Decreto do Executivo de nº 34.113, de 06 de novembro de 2020, que regulamenta a Unidade de Conservação de Paisagem (UCP) Parque da Tamarineira, criada pela Lei Municipal nº 17802/2012, e correspondente a toda a área verde do Hospital Ulysses Pernambucano. Esta regulamentação, nos termos da referida Lei e do Sistema Municipal de Unidades Protegidas (Lei nº 18014/2014), valida os estudos técnicos sobre a área e regulariza os parâmetros urbanísticos para o uso e a ocupação do solo, vinculados ao objetivo de “proteção da paisagem e dos ecossistemas de forma a garantir a integração entre o patrimônio natural e construído, e o descortino das respectivas visadas de interesse paisagístico, histórico ou estético-cultural que emprestam significado e prestígio à história da cidade” (Lei nº 18014/2014, art. 19).

Na regulamentação proposta pelo Decreto, a área de cerca de 10 hectares será dividida entre dois setores: o Setor de Conservação Ambiental 2 e o Setor de Equilíbrio Ambiental. O primeiro corresponde a uma área ao fundo do terreno com vegetação mais densa e o segundo à área próxima à Avenida Rosa e Silva, no entorno do prédio histórico do Hospital Ulysses Pernambucano. Para o Setor de Conservação Ambiental 2 são definidos os parâmetros seguintes: coeficiente de aproveitamento 0,5; taxa de solo natural de 80%; gabarito de 15 m (5 andares); e afastamentos: Frontal: 7,00 m; Lateral: 3,00 m; Fundo: 3,00 m. Para o Setor de Equilíbrio Ambiental, os parâmetros são: coeficiente de aproveitamento de 1,5; taxa de solo natural de 50%; gabarito de 24 m (8 andares); e afastamentos: Frontal: 5,00 m; Lateral: 3,00 m; Fundo: 3,00 m . O Decreto também define regras para a Transferência do Direito de Construir (TDC) para o potencial construtivo não utilizado no terreno, permitindo ao proprietário alienar este potencial construtivo para ser acrescentado a empreendimentos em outras áreas da cidade. A regulamentação da TDC, segundo as alegações da Prefeitura e a referência ao art.

165 do Plano Diretor vigente, serviria para viabilizar uma doação da área ao Poder Público para a implementação do Projeto do Parque da Tamarineira.

A Lei Municipal nº 17.802/2012, que institui a UCP Parque da Tamarineira, em seu art. 3º, parágrafo único, determina que “Outra não poderá ser a destinação da UCP Parque da Tamarineira senão a de atender, em caráter exclusivo e permanente, à função social de parque público”. Embora o preâmbulo do Decreto cite expressamente tal vedação, a sua parte normativa não traz de fato essa restrição, contendo somente a proibição genérica de “qualquer intervenção que comprometa o patrimônio ambiental e cultural hoje existente no seu perímetro”, o que pode ser interpretado de formas diversas. Em vez de uma vedação à construção no local, há a definição de normas edilícias específicas, tais como gabarito, afastamentos e taxa de solo natural, que contradizem a vedação da Lei que institui a unidade protegida e criam sim as condições legais para a implementação de empreendimentos imobiliários no local. Fosse o Decreto destinado somente a criar a permissão para a Transferência do Direito de Construir, não haveria necessidade de definição dessas regras que disciplinam em detalhes os projetos das edificações a serem propostas, afinal a TDC baseia-se somente no potencial construtivo.

Além disso, está claro no texto do Decreto, em seus arts. 6º e 10, que a utilização da TDC e, conseqüentemente, a doação voluntária da área para a implementação do Parque é uma mera faculdade do proprietário, que, inclusive, poderia ser exercida somente em parte da área, reservando outra parte para a implementação de empreendimentos imobiliários:

“Art. 6º Fica autorizado o exercício da Transferência do Direito de Construir nos imóveis componentes da UCP Parque da Tamarineira cujos proprietários decidam doar, no todo ou em parte, os terrenos necessários para a implantação de parque público, nos termos previstos no artigo 108, § 2º da Lei Orgânica do Município c/c artigo 165 da Lei Complementar Municipal nº 17.511/2018.

Art. 10. O proprietário do imóvel que se enquadre nos termos dos artigos 6º a 7º e que tenha interesse em efetuar a transferência do direito de construir deverá formular requerimento ao Poder Executivo Municipal para que seja emitida Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência.”

A regulamentação da TDC por meio de decreto também incorre em uma ilegalidade indiscutível, haja vista que o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10257/2001, em seu art. 35, exige que ela seja feita mediante “lei municipal, baseada no plano diretor”:

“Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do *caput*.

§ 2º A lei municipal referida no *caput* estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.”

Essa exigência é repetida no art. 164, § 2º do Plano Diretor vigente, Lei Municipal nº 17511/2008. Essa regulamentação, como se sabe, está prevista para

ser feita em legislação que inclui o pacote do Plano de Ordenamento Territorial, o conjunto de revisões da legislação urbanística que acompanha a revisão decenal do Plano Diretor da Cidade. A única aplicação do solo criado atualmente regulamentada na cidade foi feita em lei específica destinada a incentivar a construção de hotéis para a Copa do Mundo, a Lei Municipal nº 17.710/2011, e se limita ao instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Embora a possibilidade de TDC seja prevista em diversas outras leis, como a legislação que institui os Imóveis Especiais de Preservação, a regulamentação das fórmulas e dos mecanismos para sua utilização nunca foi feita em lei: o Plano de Ordenamento Territorial ainda não foi apreciado por esta Casa Legislativa, não havendo legislação que discipline a TDC, estabelecendo parâmetro e coeficientes. Não poderia, portanto, ser feita por meio de decreto.

Mais grave que isso, no entanto, é o precedente que pode ser aberto pela própria ideia de que a criação de um parque público, ainda mais em uma área já tombada em nível estadual, enseja uma transferência da propriedade ou mesmo uma indenização ao proprietário por parte do Poder Público. Em primeiro lugar, como está claro no art. 31, §1º, da Lei Municipal nº 18014/2014, que regulamenta as unidades protegidas na cidade do Recife, “A Área Verde de Convivência, Recreação, Esporte ou Lazer - AVCEL poderá ser de domínio público ou de propriedade privada, desde que assegurado o uso coletivo e o acesso público”. E um exemplo notório disso é o Parque da Jaqueira, que é de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e não do Poder Público. Tão grave também é a possibilidade de indenizar o suposto proprietário pela suposta perda de um potencial construtivo, que (1) toda literatura sobre Direito Urbanístico e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) reconhecem não ser um direito adquirido até o momento da conclusão das fundações da obra e que (2), antes de qualquer outra coisa, não existe, visto que toda a área é tombada em nível estadual e não só as edificações¹. Ademais, este Decreto, está tentando compensar uma entidade privada por um suposto direito que não se encontra contemplado pelo ordenamento jurídico e que, se existisse, a entidade já não o tem há quase trinta anos (caso a Santa Casa de

¹ Diz o início do art 1º da Resolução nº 1, de 26 de novembro de 1991, do Conselho Estadual de Cultura:

Misericórdia tivesse se sentido prejudicada pelo tombamento, deveria ela ter buscado a Justiça àquele tempo e contra o Governo do Estado). Não é permitido à Prefeitura criar potencial construtivo onde a legislação de preservação do patrimônio histórico-cultural de um ente federativo superior proíbe.

Afora tais considerações sobre o não cabimento de indenização no caso, é preciso assinalar também a necessidade de se investigar a reivindicação de propriedade da área por parte da Santa Casa de Misericórdia. Isso porque, como consta no processo de tombamento estadual (fls 103ss), “o edifício foi erguido pelo Governo Provincial, que financiou, planejou e fiscalizou a obra, assim como adquiriu, com recursos públicos, alguns imóveis limítrofes ao sítio da Tamarineira para anexar ao hospício”; “o edifício foi construído em terreno pertencente à instituição pública – antiga Repartição dos Órfãos – cujo patrimônio constitui-se dos bens herdados da Congregação de São Filipe Neri da Madre de Deus”; “o Governo do Estado administra e mantém com seus recursos o Hospital da Tamarineira desde 1924, de acordo com a Lei nº 1639 de 05 de maio do mesmo ano”.

Ainda no que tange ao tópico da Transferência do Direito de Construir, é preciso assinalar a grave ameaça à ordem urbanística: ao gerar mais de 150.000 m² em potencial construtivo exportado para efeitos de Transferência do Direito de Construir e ao criar o precedente para proprietários de imóveis tombados exigirem o mesmo direito, a Prefeitura arrisca comprometer a efetividade do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Isso porque, enquanto a TDC funciona com uma transferência do potencial construtivo entre particulares, a OODC baseia-se na aquisição ao Poder Público do potencial construtivo adicional que o empreendedor queira adicionar a um projeto imobiliário. A arrecadação obtida pela Prefeitura com a venda desses títulos de OODC destina-se, conforme o

“Tombar o Hospital Ulysses Pernambucano, abrangendo seu edifício principal inaugurado em 1883, bem como seu respectivo entorno e demais benfeitorias nele erigidas ao depois, localizado em área remanescente do terreno denominado Sítio da Tamarineira, no bairro da Tamarineira, nesta cidade do Recife, capital do Estado de Pernambuco, tendo a área tombada um total de 91.375,20m² (...)”
(destaques adicionados)

Estatuto da Cidade (art. 31), a diversos investimentos de interesse público, e, no caso do Recife, conforme o Plano Diretor (art. 163), a projetos de habitação de interesse social e de saneamento ambiental. Se houver oferta demasiada no mercado entre particulares de títulos de potencial construtivo, não haverá necessidade de adquirir tais títulos ao Poder Público e, dessa forma, essa fonte de receita para empreendimentos de interesse público e que visam, inclusive, compensar os efeitos do crescimento urbano pode não gerar retornos. Assim, quando a Prefeitura concede a TDC a um proprietário particular, ela indiretamente abre mão de arrecadação que poderia ser destinada a empreendimentos de interesse público. Por isso, a regulamentação da TDC deveria ser precedida de estudos específicos sobre o mercado e sobre o quanto pode ser exportado a cada momento, a fim de não competir com a aplicação de outros instrumentos urbanísticos. Isso, porém, está ausente do estudo técnico que embasa o Decreto, como qualquer consideração sobre o potencial conflito com o instrumento da OODC.

É preciso também destacar a ausência de participação popular na definição desse Decreto e das regras para a área que, por lei, é destinada a um parque público. Ainda que a exigência de participação para a definição de parâmetros de uma UCP não seja tão explícita na Lei Municipal nº 18014/2014 quanto o é para as UCNs, o Sistema Municipal de Unidades Protegidas traz como diretriz, no art. 5º, VII, da respectiva Lei, “a participação popular e o controle social, bem como a transparência e disponibilização das informações, proposições e estudos para a coletividade”.

Além disso, é preciso ressaltar a ausência nos estudos técnicos que embasam o Decreto de estudos específicos de impacto na paisagem que permitiriam justificar os parâmetros propostos, tendo em vista que o objetivo da proteção de uma UCP é “a proteção da paisagem e dos ecossistemas de forma a garantir a integração entre o patrimônio natural e construído, e o descortino das respectivas visadas de interesse paisagístico, histórico ou estético-cultural que emprestam significado e prestígio à história da cidade” (art. 19, Lei Municipal nº 18014/2014). Na ausência de tais estudos, a regulamentação proposta pode incorrer em desvio de finalidade.

Por fim, tal premissa de sustar atos normativos do Executivo está prevista no Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife, conforme se observa no inciso IV do art. 256:

“Art. 256. Os projetos de decreto legislativo, de iniciativa de Vereador, Comissão ou Comissão Executiva, destinam-se a regular as matérias de competência exclusiva da Câmara, especialmente:

I - concessão de honorarias a pessoas cujos serviços ao município sejam reconhecidos e relevantes, na forma deste Regimento Interno;

II - autorização de referendo e convocação de plebiscito;

III - fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; e

IV - sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.”

Ante o exposto, pedimos, aos Vereadores e às Vereadoras desta Casa a aprovação da presente Propositura.

Sala das Sessões da Câmara Municipal do Recife, 12 de novembro de 2020.

Ivan Moraes Filho

Vereador