

# Nota Técnica nº 01/2020

## **Vanessa Chalegre de Andrade França**

Defensora Pública do Estado de São Paulo.

## **Allan Ramalho Ferreira**

Defensor Público do Estado de São Paulo.

## **Rafael Negreiros Dantas de Lima**

Defensor Público do Estado de São Paulo.

---

**Assunto:** Adoção pela Companhia de Habitação de São Paulo (COHAB/SP) de concessão administrativa, via Parceria Público-Privada (PPP), para construção de unidades habitacionais de HIS (Habitação de Interesse Social) e HMP (Habitação de Mercado Popular), além de equipamentos públicos e infraestrutura urbana, em imóveis demarcados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tipo 1 pelo Plano Diretor Estratégico, ocupados por núcleos urbanos informais consolidados formados por famílias de baixa renda, sem prévia constituição e deliberação por Conselho Gestor Participativo e sem plano de reassentamento das pessoas que serão removidas em razão das obras.

O NÚCLEO ESPECIALIZADO DE HABITAÇÃO E URBANISMO; órgão de execução e de atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, pelos Defensores Públicos que esta subscrevem, no cumprimento de suas atribuições legais, especialmente previstas no artigo 134 da Constituição da República de 1988; artigos 1º e 4º, incisos I, II, III, VII da Lei Complementar nº 80/94; e artigos 5º, inciso XII e 53, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 988/2006, que tem como missão primordial atuar em demandas sempre pertinentes ao direito à moradia e ao direito à cidade, bem como propor e acompanhar propostas de elaboração, revisão e atualização legislativa na área de habitação e urbanismo (artigo 4º da Deliberação CSDP nº 105/2008), vêm apresentar NOTA TÉCNICA sobre Parceria Público-Privada (PPP), para construção de unidades habitacionais de HIS e HMP, além de equipamentos públicos e infraestrutura urbana, em imóveis demarcados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tipo 1 pelo Plano Diretor Estratégico, ocupados por núcleos urbanos informais consolidados formados por famílias de baixa renda, sem prévia constituição e deliberação por Conselho Gestor Participativo e sem plano de reassentamento das pessoas que serão removidas em razão das obras.

**Quadro sinótico:** **1** Objeto da nota técnica – **2** Do regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – 2.1 Do Conselho Gestor da ZEIS como um dos instrumentos de gestão democrática da cidade – 2.2 Da regularização fundiária como conteúdo da função social da propriedade definido por meio da demarcação de imóvel como ZEIS – 2.3 As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o vínculo entre política habitacional e o planejamento urbano – **3** Das implicações da realização do projeto habitacional contratado pela COHAB/SP por meio de parceria público-privada em áreas demarcadas como ZEIS 1 – 3.1 Da precedência da constituição de Conselho Gestor em relação à elaboração e aprovação do projeto urbanístico e de qualquer intervenção urbanística na área definida como ZEIS 1 – 3.2 Do dever do município de promover moradia digna aos ocupantes de ZEIS 1: da necessária vinculação do atendimento habitacional pela parceria público-privada da COHAB/SP às famílias eventualmente removidas em decorrência da execução das obras – **4** Da conclusão

---

## 1 Objeto da nota técnica

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB/SP), sociedade de economia mista vinculada ao Poder Executivo Municipal, publicou o Edital de Concorrência Internacional nº 001/2018, conhecido como Edital da Parceria Pública Privada (PPP) da Habitação. O referido edital tem como objeto a implantação de 24.950 (vinte e quatro mil novecentas e cinquenta) unidades habitacionais em 12 (doze) lotes, localizados em áreas descontinuadas da cidade de São Paulo. Trata-se de novo programa habitacional denominado “Casa da Família”, por meio do qual o Município pretende gerar a produção de habitação de interesse social através de concessão administrativa.

As parcerias público-privadas (PPPs) em geral seguem o estatuto jurídico previsto na Lei Federal nº 11.079/2004. Seguindo as diretrizes gerais previstas nesta lei, o Estado de São Paulo publicou a Lei Estadual nº 11.688/2004, que regulamentou as PPPs no âmbito estadual. Já o Município, regulamentou as PPPs em 2007 por meio da Lei Municipal nº 14.517/2007.

Em junho de 2019, foram assinados pela COHAB/SP contratos relativos aos lotes nº 1, 5, 7, 11 e 12, não tendo havido licitações frutíferas relativamente aos demais. Os contratos realizados representam a provisão de 13.180 unidades habitacionais no total.

Os contratos em questão preveem a disponibilização e transferência de imóveis públicos aos entes privados (concessionários), que neles executarão projetos urbanísticos que englobam a construção de unidades habitacionais (HIS, HMP e, no caso da PPP municipal, HMC), a provisão de infraestrutura e a prestação de serviços públicos, nos moldes do que está previsto no edital.

Quanto ao perfil das pessoas que poderão ser beneficiadas com as unidades construídas via PPP, tem-se que as unidades de HIS se destinam àquelas com renda mensal de 1 até 6 salários mínimos; as unidades de HMP para aquelas com renda mensal superior a 6 e inferior a 10 salários mínimos, e as unidades de HMC (Habitação de Mercado COHAB) poderão ser adquiridas por interessados com renda mensal superior a 10 e inferior a 20 salários mínimos.

Chamou a atenção o fato de que entre os lotes contratados pela COHAB/SP, foram identificados dois casos em que existem imóveis ocupados de forma consolidada por população de baixa renda que serão destinados à construção de empreendimentos habitacionais e outros equipamentos ou infraestrutura urbana, quais sejam, os lotes nº 7 e o nº 12.

Apesar do Edital indicar que os imóveis em que estão os núcleos urbanos consolidados em questão são ZEIS 1 (fls. 122 e 150 do edital) e que “as intervenções habitacionais servirão para erradicar a favela existente ao longo do Córrego do Violão” (*sic*) (fls. 123 do edital), bem como que deverá ser considerada a

realocação dos moradores que atualmente ocupam o Córrego do Bispo nas novas unidades habitacionais produzidas pela concessionária (fls. 152 do Edital), ele não traz qualquer informação sobre a quantidade de moradores em cada uma dessas áreas e tampouco indica com precisão se a totalidade delas será removida e como se dará o reassentamento daqueles que forem deslocadas de suas residências em decorrência da execução das obras pela concessionária. Ademais, por se tratar de ZEIS 1, os processos de intervenção urbanística em tais áreas devem se desenvolver com participação popular, a fim de dar cumprimento ao parágrafo único do artigo 1º, inciso III, do referido artigo da Constituição Federal.

Esse cenário reclama análise quanto à legalidade e constitucionalidade do Edital e dos contratos realizados pela COHAB/SP no âmbito de PPP (Parceria Público-Privada) de Habitação, considerando, especificamente, a disciplina jurídica das Zonas Especiais de Interesse Social tipo 1.

## 2 Do regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

A ZEIS é instrumento jurídico da política urbana e de regularização fundiária, considerada também categoria de zoneamento especial, cuja existência formal no ordenamento jurídico pátrio se deu a partir da previsão no artigo 4º, alínea “f”, inciso V, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Segundo as diretrizes previstas na referida lei, tem-se que o instrumento deve ser regulamentado pelo Plano Diretor Estratégico, no âmbito municipal.

O art. 5º da Resolução nº 34/2005 do Conselho das Cidades, órgão com atribuição para emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257/2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano, buscou traçar a aplicação das ZEIS a partir da previsão de que o Plano Diretor poderia delimitar *áreas especialmente protegidas e normatizadas para o fim de regularização fundiária de assentamentos urbanos e rurais ocupados por população de baixa renda*, nos seguintes termos:

Art. 5º. A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá: I – destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; II – demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos; III – demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde; IV – *demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária*; V – *definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à*

*titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber; VI – definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas; VII – demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. (grifos nossos)*

A Lei nº 11.977/2009 no seu artigo 47, inciso V (atualmente revogado pela Lei nº 13.465, de 2017), previu a definição legal de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

Resta claro, portanto, que o instituto em questão possibilita a flexibilização do regime urbanístico dos imóveis ocupados irregularmente para fins de moradia, *de modo a concorrer para a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais que estão ocupadas por população de baixa renda* em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações.

Consoante os ensinamentos de Betânia de Moraes Alfonsin:<sup>1</sup>

As Zonas Especiais de Interesse Social já vem sendo utilizadas por diversos municípios que estão implementando programas de regularização fundiária em seus territórios. O objetivo do instrumento é permitir a flexibilização do regime urbanístico de áreas ocupadas irregularmente para fins de moradia, a fim de facilitar o processo de regularização fundiária da mesma. A regularização urbanística representa muitas vezes, um poderoso obstáculo à regularização fundiária e o instrumento das ZEIS, utilizado pioneiramente pelas cidades de Recife e Belo Horizonte, ainda na década de 80, representam um instrumento ágil e flexível para reconhecer por um lado o ‘direito a igualdade’ da população moradora (direito à moradia) e, por outro, o ‘direito à diferença’ (direito de utilizar padrões que, ainda que distintos dos estabelecidos pela lei, garantem dignidade de habitabilidade aos assentamentos.

Quanto à natureza jurídica desse instrumento, Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida<sup>2</sup> leciona que por se tratar de zoneamento de uso e ocupação do solo e

<sup>1</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Dos Instrumentos da Política Urbana. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 122.

<sup>2</sup> ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. In: LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). *Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

manifestação concreta do planejamento urbanístico, deve ser regulado mediante lei, uma vez que a delimitação de porções do território como ZEIS consiste em “legítima restrição ao direito de propriedade e ao direito de construir instituídos em face do interesse público municipal no cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade imobiliária”. Ainda segundo a autora mencionada, a previsão de normas especiais, que possibilitam a adoção de índices e parâmetros urbanísticos específicos, é fundamental para assegurar a destinação e o uso dessas áreas na cidade para habitação de interesse social.

A ZEIS, com efeito, está atrelada a dois objetivos, como bem sintetiza Nelson Saule Junior:<sup>3</sup>

[...] O primeiro diz respeito a atender às diretrizes da política urbana, prevista no inciso XIV e XV do Estatuto da Cidade, da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e da simplificação da legislação de parcelamento uso e ocupação do solo e normas edificações.

O segundo objetivo refere-se à ampliação da oferta de moradia adequada para a população de baixa renda em regiões da cidade dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, ao determinar o uso de áreas urbanas não utilizadas, não edificadas e subutilizadas para a execução de projetos de habitação de interesse social.

Essas finalidades estão atreladas aos dois tipos de ZEIS que passaram a ser mais utilizados nos planos diretores e nas leis municipais, quais sejam, as ZEIS ocupadas por assentamentos informais, em que se configura como interesse público a permanência das famílias por meio da regularização fundiária; e as ZEIS de vazios, destinadas à provisão de unidades habitacionais de interesse social.

Acrescentaríamos um terceiro objetivo, em complemento ao magistério de Saule Junior, que é concretizar o princípio da gestão democrática da cidade, permitindo maior participação popular da comunidade e das pessoas que estão situadas na área demarcada como ZEIS, pelo menos assim foi concebido o instrumento no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Aquele primeiro e este terceiro objetivo são os mais relevantes quanto à *ZEIS do tipo 1*, que o inciso I do art. 45 do PDE de São Paulo (Lei nº 16.050/2014) definiu da seguinte forma:

Art. 45. As ZEIS classificam-se em 5 (cinco) categorias, definidas nos seguintes termos:

I – ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse

<sup>3</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 363.

social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, *onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social; [...].* (grifos nossos)

É sobretudo relevante destacar que o processo histórico de ocupação e resistência contra as intervenções públicas em assentamentos informais é o que levou ao reconhecimento do perímetro de núcleos urbanos como ZEIS 1 no Plano Diretor do Município, uma vez que o zoneamento especial consiste em instrumento jurídico-urbanístico, como exposto acima, destinado a assegurar a priorização de habitação de interesse social, garantir a segurança da posse e viabilizar a regularização fundiária. Está claro, portanto, que a partir da demarcação da ZEIS espera-se a concretização de tais finalidades a partir dos meios de participação social na definição do projeto de urbanização da área.

Considerando-se, portanto, que, as áreas delimitadas pelo Plano Diretor como ZEIS 1 tratam-se de assentamentos constituídos por moradores de baixa renda que lá residem há décadas, que estabeleceram no local laços afetivos, familiares, educacionais e empregatícios, o ordenamento jurídico veda que o Município realize intervenção na área sem que a comunidade participe do planejamento e execução do projeto de intervenção, de modo a evitar remoções e a definir eventual plano de reassentamento dos moradores.

*Para o caso específico, de área localizada em ZEIS 1, existe a previsão de um instrumento específico para garantia da observância do princípio da gestão democrática, que é a constituição de Conselho Gestor, previsto no art. 48 do Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014) e nas regulamentações posteriores.*

O Conselho Gestor será composto por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, e deverá participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas.

Diante do exposto acima quanto à disciplina jurídica prevista no PDE de São Paulo para as ZEIS do tipo 1, e a fim de abordar detalhadamente os seus elementos constituintes, desdobra-se a análise de três perspectivas distintas, que serão abordadas a seguir, nos tópicos 2.1, 2.2 e 2.3.

## **2.1 Do conselho gestor da ZEIS como um dos instrumentos de gestão democrática da cidade**

A ZEIS, portanto, reconhece outras formas de uso e ocupação do solo urbano, bem como implica que essas formas serão definidas pela própria comunidade, em processo participativo, e não previamente por gestores públicos e seus órgãos técnicos.

A legislação urbanística vigente no Município de São Paulo é bastante clara ao determinar a exigência de ser constituído Conselho Gestor para participar *da formulação e implementação das intervenções* a serem realizadas em áreas de ZEIS, conforme previsão do Plano Diretor Estratégico:

Art. 48. Nas ZEIS 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, *deverão ser constituídos Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas.*

§1º Moradores de áreas já ocupadas, poderão solicitar ao Executivo a criação de ‘Conselhos Gestores’, desde que tenha a anuência expressa de ao menos 20% (vinte por cento) dos moradores da área da respectiva ZEIS (Lei Municipal nº 16.050/2014). (g.n.)

Ademais, *o artigo 51 do Plano Diretor* prevê, em seus incisos I e II, nas ZEIS 1, a necessidade de análise dos “aspectos físico-ambientais, urbanísticos, fundiários, socioeconômicos e demográficos”, além do “cadastramento dos moradores da área, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Gestor da respectiva ZEIS”. No que tange ao direito à moradia digna, *o inciso XI, ainda estabelece que os Planos de Urbanização das ZEIS 1 devem prever “soluções para a regularização fundiária do assentamento, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores”.*

A *função e caráter essencial do Conselho Gestor* também estão descritas no inciso IX, uma vez que ele é previsto *como instrumento garantidor de formas de participação dos beneficiários na implementação da intervenção.*

Como bem analisa a Prof.<sup>a</sup> Maria da Glória Gohn:<sup>4</sup>

A grande novidade dos conselhos gestores é o fato de eles terem criado novo padrão de relação entre Estado e sociedade, criando novas formas de contrato social, por meio da ampliação da esfera social pública. Isso se deu porque a dinâmica societária dos conselhos fortalece os espaços de representação da sociedade civil e passou a exigir que os próprios espaços de gestão das políticas públicas fossem alargados, ampliados, pela inclusão e participação de novos sujeitos sociopolíticos.

Especificamente na área de ZEIS, portanto, a gestão democrática deve ser exercida *também* por meio da criação do Conselho Gestor, *órgão de composição*

<sup>4</sup> GÖHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio de Azevedo (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 66.

*paritária que é responsável*, por força do disposto no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, *pela elaboração e aprovação do plano de urbanização*.

Note-se a relevância de tal instrumento, pois ele garante a participação dos moradores da ZEIS de forma paritária com os representantes do poder público e a sua criação deve ser anterior aos atos de elaboração de projetos de intervenção/urbanização na área.

Evidentemente, de acordo com o Plano Diretor, a criação do Conselho Gestor deve *preceder a elaboração do plano de urbanização* (artigo 48, §4º).

Nesse sentido, é sobretudo relevante trazer à baila a definição de Conselho Gestor da ZEIS, trazida no anexo do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, caracterizado por “um instrumento de gestão e participação instituído para acompanhar a elaboração e implantação de planos e projetos de urbanização e de regularização fundiária”.

O *Decreto Lei nº 57.377/2016*<sup>5</sup> estabelece ainda, em seus artigos 51 e 52, a importância do Conselho Gestor e as características que devem ser atribuídas à sua composição:

Art. 51. Em ZEIS 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, *deve ser constituído Conselho Gestor*, aplicando-se diretamente os artigos 48 a 52 do PDE, para efeito de elaboração e implementação do Plano de Urbanização.

Art. 52: Nas áreas objeto de Plano de Urbanização, a regularização do parcelamento do solo, edificações e usos preexistentes, bem como as novas edificações, devem atender às diretrizes, aos índices e aos parâmetros urbanísticos estabelecidos no Plano de Urbanização aprovado pela CAEHIS/SEL e pelo respectivo Conselho Gestor quando se tratar de área ocupada, observadas as disposições das leis estaduais específicas de Proteção e Recuperação dos Mananciais, ficando dispensado o atendimento dos índices e parâmetros estabelecidos neste decreto.

§2º O *Conselho Gestor referido no ‘caput’ deste artigo deve ser composto por representantes do Poder Público e dos moradores da ZEIS, observada a paridade entre o número de representantes do Poder Público e da sociedade civil.* (grifamos)

Não resta dúvida, portanto, de que a criação do Conselho Gestor deve *anteceder* os encaminhamentos iniciais de elaboração do projeto de urbanização na

<sup>5</sup> Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, e nº 16.402, de 22 de março de 2016 – LPUOS.

área de ZEIS tipos 1 e 3, de modo a *garantir que a população, por meio desse instrumento, interfira efetivamente na discussão em TODAS as etapas do projeto.*

Por isso é que tal constituição e as medidas correlatas não podem ser meramente formais. Há que se garantir efetiva participação popular, com a adoção de medidas de forma prudente, razoável e transparente. Caso contrário, compromete-se todo o processo participativo garantido por lei.

## 2.2 Da regularização fundiária como conteúdo da função social da propriedade definido pela demarcação de imóvel como ZEIS

Como dito anteriormente, tem-se que a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é instrumento da política urbana e de regularização fundiária.

Nesse sentido, Paulo Romeiro<sup>6</sup> aponta que a utilização da ZEIS como instrumento de planejamento urbano implica no reconhecimento da informalidade urbana como parte da cidade e na aplicação do zoneamento especial com objetivo nítido de *inclusão urbana*. As ZEIS, por excelência, são um zoneamento especial que possui como função incluir os assentamentos informais no planejamento da cidade, *de forma a vincular a atuação do Estado em sua urbanização e regularização*. Tal constatação leva à conclusão de que a demarcação de um imóvel como ZEIS define o conteúdo da função social da propriedade relativo àquela porção de terras e vincula territorialmente o direito subjetivo dos moradores à regularização fundiária, nas palavras do mesmo autor:

*O zoneamento, a partir das ZEIS, não se restringe a definir limitações administrativas para determinadas áreas como fazia o zoneamento funcional tradicional, mas define o conteúdo da função social da propriedade, o qual obriga o Poder Público a implementar políticas públicas na medida em que territorializa o direito subjetivo à regularização fundiária, e permite o estabelecimento de um regime jurídico especial que parte dos dados da vida real para definição de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e edificações, o que permite a materialização de um novo tratamento dos assentamentos informais, antes simplesmente considerados ilegais ou irregulares.<sup>7</sup> (grifos nossos)*

Como citado anteriormente, o Plano Diretor de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), no seu art. 45, define as Zonas Especiais de Interesse Social do

<sup>6</sup> ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). *O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019, p. 445.

<sup>7</sup> ROMEIRO, Paulo Somlanyi. 2019, obra cit., p. 445.

tipo 1 como aquelas “caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social” (grifos nossos)

Diante do exposto, resta claro que as políticas públicas habitacionais e de planejamento urbano levadas a cabo pelo Município de São Paulo devem ser norteadas pela utilização desse instrumento (ZEIS) de forma a convergir para a sua finalidade última, qual seja, *assegurar a destinação do uso da área delimitada, impedindo outros usos e, especialmente, garantindo a permanência da população que ali reside*. Atuação do Município em sentido contrário afrontaria a natureza jurídica do instrumento e seus fundamentos jurídicos constitucionais.

### 2.3 As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o vínculo entre política habitacional e o planejamento urbano

Almeida<sup>8</sup> reforça, a partir do resgate da natureza jurídica da ZEIS, a intrínseca e fundamental relação desse instrumento com a política de planejamento urbano e, por decorrência, com a política de regularização fundiária. É cediço que o artigo 182 da Constituição Federal inserido no capítulo da Política Urbana eleva o Plano Diretor das cidades à categoria fundamental de instrumento básico da política urbana. O Plano Diretor funciona como uma espécie de carta magna da cidade, em se tratando de ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade, conforme preceitua o dispositivo constitucional, corroborado pelo Estatuto da Cidade e pelo artigo 40, §4º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que prevê quórum diferenciado para sua aprovação.

Nesse sentido, o Plano Diretor do Município de São Paulo de 2014 delimitou os imóveis incluídos nos lotes nº 7 e nº 12 do Edital da PPP da COHAB/SP como áreas inseridas em Zonas Especiais de Interesse Social do tipo 1.

Tais áreas (ZEIS 1) foram propositadamente assim demarcadas justamente para que a população que nelas reside não seja expulsa e não se provoque mais segregação sócio espacial. Isso por que, como exposto acima, a lei estabelece que nestas porções da cidade caberá ao Município a formação do conselho gestor e urbanização da área com sua regularização fundiária que pode ser dar por diversos instrumentos como por exemplo a concessão de uso especial para fins de moradia prevista na MP 2.220/01 (área pública), desapropriação, legitimação de

<sup>8</sup> ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de. 2019, obra citada.

posse ou legitimação fundiária (áreas particulares), ou, ainda, pela Regularização Fundiária Urbana (artigos 9 e ss. da Lei federal nº 13.465/2017).

Contudo, esse vínculo intrínseco entre a política habitacional e a política de desenvolvimento urbano que exsurge do instrumento da ZEIS pode ser, por vezes, negado de forma explícita por políticas públicas levadas a cabo pelo Poder Executivo.

Tal contradição se mostra fortemente presente no caso em análise, já que um instrumento urbanístico que é indutor da função social da propriedade, a ZEIS, é mobilizado para gerar remoções de milhares de famílias de áreas de núcleos urbanos consolidados e muito precários da cidade. O Edital da PPP da habitação da COHAB/SP não preza pela transparência quanto a essa questão, pois menciona que a escolha dos perímetros de intervenção, ou seja, dos “lotes” disponibilizados no edital priorizaria áreas demarcadas como ZEIS, o que leva a crer que se refira à ZEIS de “vazios”, ou seja, áreas vazias bem localizadas e demarcadas como zonas especiais para a implementação de habitação de interesse social, a demonstrar certa coerência com o instrumento.

Contudo, apesar de constar em vários lotes do Edital a presença de ZEIS dos tipos 2, 3 e 5, boa parte das ZEIS incluídas são ZEIS do tipo 1, ou seja, áreas ocupadas de forma irregular por população de baixa renda, que atraem o dever do poder público de urbanização e regularização fundiária voltado às necessidades habitacionais das famílias que se encontram naquele perímetro. Verifica-se de forma clara a desarticulação entre a política habitacional e o instrumento de planejamento urbano representada pelo Edital de Licitação da COHAB/SP.

Ressalte-se que na PPP habitacional não há previsão para o atendimento de famílias com faixa de renda de 0 a 1 salário mínimo e todas as unidades produzidas serão destinada à aquisição por meio de financiamento imobiliário com crédito subsidiado. Vislumbra-se, sem muita dificuldade, que os moradores mais pobres dessas áreas não terão acesso a tais habitações. Dessa forma, *o descompasso entre a política habitacional e a de desenvolvimento urbano demonstra ter o potencial de causar consequências bastante negativas*, já que aponta para um quadro em que população que deveria ser beneficiada pela política pública é a que será atingida pelas remoções, ou seja, a justificativa das remoções das famílias é justamente a execução da política habitacional do município.

Nesse sentido, cumpre mencionar estudo que abordou o caso das políticas habitacionais planejadas e executadas pelo Estado de São Paulo na região central da capital, conhecida como ‘Cracolândia’, em que ZEIS do tipo 3 foram indicadas como perímetros de intervenção no Edital de PPP do Estado de São Paulo para construção de empreendimentos habitacionais, experiência que se pretende replicar por meio do Edital de PPP da COHAB/SP. Os autores do artigo, dentre os

quais a professora e urbanista Raquel Rolnik, apontaram que os critérios para acessar um apartamento na PPP Habitacional não tinham qualquer relação com uma leitura da situação dos moradores de ZEIS removidos pelas obras,<sup>9</sup> o que denota a execução de uma política habitacional que viola os direitos daqueles que mais deveria proteger.

### 3 Das implicações da realização do projeto habitacional contratado pela COHAB/SP por meio de parceria público-privada em áreas demarcadas como ZEIS 1

Diante do exposto nos tópicos anteriores, passa-se, a partir deste momento, à investigação relativa às contraposições entre o programa promovido pela COHAB/SP, consistente em Parceria Público-Privada para a construção de unidades habitacionais, e o ordenamento jurídico pátrio, em especial a legislação municipal de regulação do uso e ocupação do solo.

#### 3.1 Da precedência da constituição de Conselho Gestor em relação à elaboração e aprovação do projeto urbanístico e de qualquer intervenção urbanística na área definida como ZEIS 1

Não restam dúvidas de que intervenção urbanística em regiões demarcadas como ZEIS somente pode ser realizada mediante a criação de um Conselho Gestor. Importante destacar que é nesse sentido o entendimento firmado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

É o que se extrai do trecho destacado do acórdão, referente à sentença que foi mantida em seus próprios termos e fundamentos:

Tratam-se de recursos de apelação, extraídos dos autos da ação civil pública (Autos nº 1150/583/53/07/119898-8), interposto contra a r. sentença (fls. 1038/1049), proferida pela MM. Juíza Sílvia Maria Meirelles Novaes de Andrade da 12ª Vara da Fazenda Pública da Capital, que julgou parcialmente procedente o pedido de abertura de matrícula das áreas desafetadas, e a não realização de intervenção urbanística.

Entendeu o juízo *a quo* que [...] em relação aos projetos de urbanização da região, seria possível somente se a ré providenciasse a moradia da comunidade em outro local, visto que este direito é

<sup>9</sup> ROLNIK, Raquel; MIRANDA, Felipe Villela; LINS, Regina Dulce; SANTOS, Renato Abramowicz. Planejando contra moradores de ZEIS no centro de São Paulo. *Anais XVIII ENANPUR 2019*.

garantido constitucionalmente. *De acordo com o Plano Diretor Estratégico da cidade, a intervenção urbanística é possível desde que se crie um Conselho Gestor, através do qual a comunidade e o Poder Executivo discutem as suas etapas, o que não se verifica no presente caso. Condenou a ré a se abster de praticar qualquer ato de perturbação da posse dos integrantes da comunidade Boa Esperança/Itambé do Mato Dentro, deixando de realizar a intervenção urbanística até que seja constituído o Conselho Gestor e efetivado amplo debate.* (TJSP, Apelação Nº 994.09.248315-0. Relator Franco Cocuzza, g.n.).

Ressalte-se que a excessiva vulnerabilidade da população das áreas em questão, composta majoritariamente por moradores de baixa renda que vivem do trabalho informal, torna necessário um amplo processo de divulgação e capacitação dos atores envolvidos para que os mesmos tenham conhecimento de seus direitos e deveres junto ao Conselho Gestor e possam se preparar para o processo eleitoral.

*Portanto, a constituição do aludido Conselho Gestor, sem a devida preparação, transparência e divulgação do processo eleitoral para escolha dos representantes da sociedade civil que dele farão parte, com prazos razoáveis para que a população tome conhecimento e se capacite minimamente para tanto, e compreendam as próprias funções do órgão colegiado, não cumpre o seu objetivo enquanto instrumento de participação popular.*

As informações constantes no Edital de Concorrência e nos contratos administrativos celebrados pela COHAB/SP, bem como as respostas da Companhia aos ofícios remetidos pela Defensoria Pública, comprovam *que apesar de existir a previsão contratual para a instalação do Conselho Gestor nas áreas abrangidas pelo projeto de intervenção e demarcadas como ZEIS 1, a constituição do mesmo se dará, inevitavelmente, após a definição e contratação do projeto, que já aconteceram.* Note-se que o Edital da COHAB/SP estabelece que a constituição do Conselho Gestor deverá ocorrer no prazo de 6 (seis) meses após a assinatura do contrato com a concessionária, prorrogável por iguais períodos, conforme disposição prevista na cláusula “9” do Edital.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 9. DA VIGÊNCIA E DOS PRAZOS DA CONCESSÃO

9.1. A CONCESSÃO vigorará pelo prazo de 20 (vinte) anos.

9.2. O início da contagem do prazo da CONCESSÃO dar-se-á a partir do término do prazo da ETAPA PRELIMINAR.

9.2.1. A ETAPA PRELIMINAR:

9.2.1.1. A ETAPA PRELIMINAR terá duração de até 06 (seis) meses, contados da data de assinatura do CONTRATO, prorrogáveis por iguais períodos, mediante a concordância ou determinação do PODER CONCEDENTE, e compreenderá as seguintes atividades:

a) autorização expressa do PODER CONCEDENTE para que a CONCESSIONÁRIA possa ingressar livremente nas áreas a serem disponibilizadas para a IMPLANTAÇÃO e realizar as demais atividades para a execução do OBJETO do CONTRATO.

b) especificação e dimensionamento pelo PODER CONCEDENTE da INFRAESTRUTURA PÚBLICA e dos EQUIPAMENTOS PÚBLICOS que pretende implantar, com o apoio dos órgãos setoriais respectivos e da CONCESSIONÁRIA, acompanhados das planilhas de preços e memoriais.

Contudo, mesmo que tal prazo inicial esteja praticamente esgotado, o Conselho Gestor ainda não foi criado e sequer os atos preparatórios foram iniciados, sendo que a população segue completamente desinformada a respeito do projeto de intervenção na área, que continua sendo decidido de forma unilateral e, portanto, não democrática, pelo Poder Público.

Além disso, resta claro que o projeto em questão não implica apenas na construção de um empreendimento habitacional. Pelo contrário, ele engloba a urbanização integral da área, de modo que deve haver o debate democrático sobre todos os elementos que decorrem da intervenção prevista nas ZEIS, a saber: a identificação da necessidade ou não de remoção de parte dos moradores do local, e a forma de atendimento habitacional daqueles que terão que ser realocados, bem como as obras necessárias para enfrentar a precariedade das moradias que possam ser regularizadas com a permanência no local a partir da execução de infraestrutura essencial e titulação, bem como as melhorias ambientais decorrentes da necessidade de preservação ambiental de áreas com vegetação nativa e cursos de água especialmente protegidos na região.

O Conselho Gestor poderá/deverá contribuir substancialmente com o planejamento urbano, levando-se em conta estes elementos, de modo que qualquer outra intervenção estatal, desvinculada de um debate democrático e franqueado aos moradores da ZEIS, consubstanciará, certamente, em uma atuação abusiva e totalitária por parte do Poder Público.

*A toda evidência, no presente caso, além de o Conselho Gestor não ter sido criado até o momento, muito embora o Projeto de implantação dos empreendimentos habitacionais e das obras já esteja sendo elaborado (considerando que as diretrizes dele já foram delimitadas no próprio Edital elaborado pela COHAB/SP<sup>11</sup> e que a Concessionária vencedora do certame se encontra realizando estudos para a elaboração do projeto executivo), não houve qualquer processo participativo ou a publicização do Plano de Intervenção na ZEIS. Desta forma, a vontade da sociedade civil não está sendo levada em consideração previamente às intervenções urbanísticas que foram planejadas na área.*

c) formalização pela CONCESSIONÁRIA da contratação da VERIFICADORA, observando o disposto no ANEXO XI DO CONTRATO – DIRETRIZES PARA CONTRATAÇÃO E ATUAÇÃO DA VERIFICADORA.

d) formalização do contrato de [\*\*\*] e do contrato de garantia solidária necessários para efetividade da GARANTIA prestada pelo PODER CONCEDENTE, nos termos dos subitem 25 deste CONTRATO.

e) constituição pelo PODER CONCEDENTE dos conselhos de ZEIS, onde estes forem exigíveis.

<sup>11</sup> Note-se que nas “Diretrizes específicas para implantação” de cada Lote previstas no Edital de Concorrência da COHAB/SP já consta quais serão os empreendimentos habitacionais, a infraestrutura, os equipamentos públicos e as construções de uso não residencial que deverão/poderão ser construídas e exploradas pelo Concessionário, bem como indica em que imóveis tais obras devem ser executadas.

*Como exposto acima, o artigo 48 do PDE, em seu parágrafo 4º, deixa claro que a instalação do Conselho Gestor deverá PRECEDER a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado.*

No caso em questão, a publicação pela COHAB/SP de Edital de Concorrência ao prever que sobre áreas demarcadas como ZEIS 1, em que estão inseridas essas comunidades, realizar-se-ão empreendimentos e obras, tais obras, a toda e demais evidência, devem além de garantir os percentuais mínimos de Habitação de Interesse Social, sem prejuízo da regularização da comunidade, passar obrigatoriamente sob o crivo dos Conselhos Gestores das respectivas ZEIS, pena de se afrontar diretamente o Plano Diretor.

Além disso, o artigo 124 da Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê que todas as obras deverão se adequar ao Plano Diretor do Município de São Paulo. Ora, a toda e demais evidência, as obras de construção de empreendimentos habitacionais e de outras naturezas que serão realizadas nos Lotes 7 e 12, em que existem comunidades consolidadas, deveriam, antes de serem apresentadas à concorrência da iniciativa privada por meio do Edital da COHAB/SP, terem sido aprovados pelos respectivos Conselhos Gestores das ZEIS 1 nas quais essas comunidades estão inseridas.

Como se não bastasse, não há, nem pela COHAB/SP, e tampouco pela Secretaria Municipal de Habitação e pela Concessionária “Habita Brasil S/A” a disponibilização de informações aos moradores acerca das intervenções planejadas pelo poder público na área, especialmente no que tange ao número de remoções e a previsão de quando irão ocorrer e da forma de reassentamento.

Em outras palavras, o Projeto denominado “Casa da Família”, executado pelo Município de São Paulo por meio da COHAB/SP, nos lotes previstos do Edital em que estão localizadas ZEIS 1 vem sendo formulado sem observar o disposto na legislação urbanística.

*Insta salientar ainda que a inércia do Poder Executivo, na não instauração do Conselho Gestor até o momento, já estando o Projeto habitacional e de urbanização dos lotes contratados em fase de elaboração, representa uma lesão à participação popular na realização da gestão democrática das cidades.*

Outrossim, representa violação ao princípio do devido processo legal (artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal de 1988), uma vez que o planejamento urbano é um processo administrativo transformador e demanda prévia consulta à sociedade, ou a grupos sociais potencialmente afetados por um projeto realizado pelo Poder Público, como é o caso das Comunidades da Paz e Miguel Ignácio Curi.

O Plano Diretor Municipal dispõe, em seu artigo 134, que “com o objetivo de promover *transformações estruturais*, o Município *deverá desenvolver Projetos de Intervenção Urbana* para promover o ordenamento e a reestruturação urbana

em áreas subutilizadas e com potencial de transformação (...). Além disso, o §1º do referido artigo exige a participação social previamente às intervenções: “§1º As intervenções a serem realizadas nas áreas referidas no “caput” desse artigo *deverão estar baseadas em Projetos de Intervenção Urbana, a serem elaborados de forma participativa, sob responsabilidade do Poder Público Municipal*”.

A toda evidência, a ausência de criação do Conselho Gestor é flagrante violação ao processo participativo no planejamento das intervenções que acontecerão na área localizada em ZEIS 1. Ressalte-se que não se trata de uma exigência formalista ou burocrática para a aprovação do projeto de intervenção, pois verifica-se no caso concreto que a participação efetiva da população afetada não tem sido garantida por outros mecanismos pelo município, o que reforça a alegação de que todo o arcabouço normativo mencionado acima está sendo descumprido pela ré.

Sequer o cadastro das famílias conforme previsto no art. 52 do Plano Diretor Estratégico – não só do perímetro da ZEIS, mas de todo o projeto – que deveria ter sido elaborado antes da finalização do Plano de Intervenção da ZEIS, se verificou no caso em comento, para além da não implementação do Conselho Gestor.

Tem-se que o mínimo que se exige do *planejamento* de uma intervenção pública que implicará na remoção de famílias é que esse seja elaborado a partir da *informação sobre quantas famílias serão removidas e onde serão reassentadas*. Tal, porém, ainda não ocorreu, estando o referido levantamento previsto para somente após a conclusão do Projeto Executivo, sem a instauração do Conselho Gestor.

Não se pode olvidar a importância do processo de realização de qualquer plano, projeto e programa urbanístico. Somente com o diálogo entre todos os atores é que se pode construir alternativas de intervenção que podem ser responsabilmente assumidas, que vai muito além de garantir a eficácia econômico-financeira do investimento público. E de se buscar a tão propalada modernização da cidade, além de melhorias na infraestrutura urbana, tal como figura a implementação do projeto habitacional e de intervenção urbanística contrato pela COHAB/SP, eis que permite um aprendizado político que aponte para a construção da cidadania. Refere-se ainda à tomada de consciência de que a cidade é um lugar público que é próprio de cada um e de todos: ou seja, na refundação de uma verdadeira República (artigo 1º e parágrafo único da CF/88), em que os conflitos, longe de serem eliminados, são reconhecidos como próprios de uma estrutura política pluralista. Conflitos estes para cuja solução se faça uso não só da mediação do conhecimento técnico, mas também por meio dos mecanismos de gestão democrática.

*A violação à gestão democrática no presente caso é flagrante, evidenciando inconstitucionalidade e ilegalidade na intervenção urbanística, por violar o disposto*

*nos artigos 1º, incisos I, II, III e parágrafo único; 3º, incisos I e II, e art. 182 da Constituição Federal; inciso II do artigo 2º c.c. artigos 43 e 45, ambos da Lei nº 10.257/2001; art. 180, I, II e V, da Constituição do Estado de São Paulo;<sup>12</sup> arts 5º, VII, 48, 134, §1º do Plano Diretor do Município de São Paulo; arts. 51 e 42 do Decreto nº 57.377/2016; art. 124 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e a Portaria nº 317 do Ministério das Cidades.*

Ademais, ao alijar do processo participativo de discussão e elaboração do projeto os moradores da referida ZEIS 1, o Município de São Paulo está tentando impedir que eles possam participar ativamente do planejamento e da execução das políticas urbanas naquela região, prejudicando-os concretamente.

### **3.2 Do dever do município de promover moradia digna aos ocupantes de ZEIS 1: da necessária vinculação do atendimento habitacional pela parceria público-privada da COHAB/SP às famílias eventualmente removidas em decorrência da execução das obras**

Reitere-se que o diploma normativo que diz que as áreas incluídas no Edital da PPP da COHAB/SP são ZEIS é o Plano Diretor Estratégico do Município. Em outras palavras, *a função social da propriedade da área de ZEIS é servir de moradia para população de baixa renda, o que leva à conclusão de que a remoção forçada das famílias que residem nessas áreas além de ser ilegal, é inconstitucional.*

Em casos como o descrito, em que a população de baixa renda ocupa imóveis situados em Zonas Especiais de Interesse Social ou em áreas decretadas pelos entes federativos como de interesse social, de forma mansa e pacífica há décadas, a postura correta a ser adotada pelo Poder Público, conforme a previsão constitucional e legal, é a promoção de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos como forma de dar cumprimento à diretriz da política urbana relativa a regularização fundiária e urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Isto é, o direito à moradia digna garantido constitucionalmente deve ser prioridade da intervenção estatal. Além de que, ainda que comprovada extrema

<sup>12</sup> Artigo 180 – No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I – o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II – a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

III – a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

IV – a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública;

V – a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida.

necessidade de desocupação e demolição das edificações, esta não pode ser exercida por autoexecutoriedade do Estado, de modo a frustrar a proteção ao direito fundamental das famílias afetadas.

Nesse exato sentido foi a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, nos termos da ementa transcrita a seguir.

*AÇÃO RESCISÓRIA – Parte autora pretende rever a decisão que julgou procedente ação possessória transitada em julgado em 1º.3.2016 – Preenchimento dos requisitos do artigo 966, inciso VII, do CPC/15 – Alegação de que a área localizada na Avenida Belmira Marin, altura do nº 3.000, São Paulo – Capital, tornou-se ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) somente em 2016 – Hipótese dos autos em que há comprovação de que, na verdade, a Lei Municipal 16.050/2014 e a Lei nº 16.402/16 entrou em vigor em 22.3.2016 reconheceram fato urbano já existente ou consolidado, sem, contudo, constituir restrição nova, ou seja, a área não é ZEIS 1 em decorrência de direcionamento provocado pela lei, com efeitos constitutivos de uma situação urbanística e novas restrições dominiais, mas sim porque tal lei reconheceu que as comunidades já existiam de maneira consolidada no momento de sua edição, ou seja, a restrição do domínio era prévia, já existia antes do novo regime jurídico - Notícia nos autos do início da ocupação desde os idos de 1974 - A lei municipal apenas reconheceu a comunidade já consolidada, e o interesse na sua regularização, daí tê-la classificada como ZEIS 1. Legitimidade da Douta e Nobre Defensoria Pública do Estado de São Paulo. AÇÃO RESCISÓRIA JULGADA PROCEDENTE. (AÇÃO RESCISÓRIA Nº: 2160989-53.2017.8.26.0000. COMARCA: SÃO PAULO Autores: SILVANA ROSA SANTANA e outros Ré EMAE – EMPRESA METROPOLITANA DE ÁGUAS E ENERGIA S/A)*

Ressalte-se, como já salientado anteriormente, que os critérios para acessar um apartamento na PPP Habitacional não tem qualquer relação com uma leitura da situação e do perfil dos moradores das áreas de ZEIS 1 que serão removidos pelas obras. Contudo, as disposições do Plano Diretor e as diretrizes do Estatuto das Cidades implicam na obrigatoriedade do atendimento habitacional com garantia do direito à moradia de todos os ocupantes e, conseqüentemente, na vinculação do atendimento habitacional no projeto previsto para a área às famílias que serão atingidas pela remoção decorrente das obras.

Diante do exposto nos tópicos anteriores, a conclusão pela vinculação do atendimento habitacional não poderia ser diferente tendo em vista que os artigos 45 e 51 do PDE preveem expressamente que o interesse público na demarcação

de ZEIS 1 consiste na manutenção da população moradora no local e a promoção da regularização fundiária dos núcleos urbanos inseridos no seu perímetro; bem como estabelecem que no plano de urbanização da ZEIS deve constar a solução para a regularização fundiária, de modo a assegurar a segurança da posse dos imóveis em favor dos moradores. Não resta dúvida, portanto, de que a garantia do direito à moradia dos moradores de áreas delimitadas como ZEIS 1 deve ser o fim precípua de qualquer intervenção realizadas nessas regiões especialmente reguladas.

Tanto é assim, que o próprio Edital da COHAB/SP previu de forma demasiadamente genérica e imprecisa que o reassentamento dos moradores das áreas localizadas nos Lotes 7 e 12, ou seja, da Favela do Violão e da região do Córrego do Bispo, deve ocorrer por meio das novas unidades construídas pelo concessionário ou no âmbito dos “serviços” que deverão ser prestados pelo parceiro privado.<sup>13</sup>

Contudo, como exposto anteriormente, as diretrizes de implementação do projeto e de comercialização das unidades construídas pelo concessionário, previstas no Edital e nos contratos assinados pela COHAB/SP, não coadunam com a indicação de que as famílias removidas serão aquelas que deverão ser contempladas e atendidas com as unidades habitacionais construídas no local. Pelo contrário, resta evidente que o projeto e as obras previstas para cada Lote da PPP têm menos a ver com o perfil das famílias que residem no perímetro objeto de intervenção e que serão removidas do que com a garantia de ganhos esperada pelo parceiro privado a partir dos cálculos que determinam a quantidade de unidades e o perfil de renda daqueles a que deverão ser destinadas/vendidas.

Cumprido ressaltar que há previsão no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo quanto às ZEIS tipo 3 que menciona expressamente a vinculação do atendimento habitacional aos moradores da área. O art. 52, §2º, dispõe que *nas ZEIS 3, em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo imóvel.*

<sup>13</sup> “[...] 3.7.2.3 Estimativas do Aproveitamento e Caracterização das Áreas: (Lote 7 – Favela do Violão)

As intervenções habitacionais servirão para erradicar a favela existente ao longo do Córrego do Violão, razão pela qual o objeto do contrato contemplará, no âmbito dos SERVIÇOS, o reassentamento das famílias.

3.12.2.3 Estimativas do Aproveitamento e Caracterização das Áreas: (Lote 12 – Córrego do Bispo)

Cabe salientar ainda que deverá ser considerada a realocação dos moradores que atualmente ocupam as áreas 12PS1, 12PS2, 12PS3, 12PS4, 12PS5, 12PS6, 12PS7 nas novas unidades habitacionais produzidas pela Concessionária.”

Dessa forma, se em ZEIS do tipo 3, cujo escopo é a produção de empreendimento de Habitação de Interesse Social em imóveis ociosos ou deteriorados localizados em regiões centrais, as moradias produzidas por meio do plano de urbanização da ZEIS devem ser prioritariamente destinadas à população moradora removida dos antigos imóveis, não se mostra possível concluir de forma distinta em relação à ZEIS do tipo 1, em relação à qual o escopo do PDE é justamente garantir a permanência dos moradores no local, garantindo o seu direito à moradia.

A elaboração e contratação, pela COHAB/SP, das intervenções e obras previstos nos Lotes 7 e 12 do Edital de Parceria Público-Privada, implicam em ameaça de remoção de milhares de famílias residentes em ZEIS 1 sem qualquer garantia de atendimento habitacional adequado, de modo que representa violação ao art. 182, §1º e 2º, da Constituição Federal, ao art. 2º, IX e XIV, da Lei nº 10.257/2001 e aos artigos 45 e 51 do Plano Diretor do Município de São Paulo.

#### 4 Da conclusão

*Conclui-se, portanto, que a publicação de Edital de Concorrência Internacional para a implantação de projeto habitacional e urbanístico em imóveis demarcados como ZEIS 1 pelo Plano Diretor Estratégico através de contratação de Parceria Público-Privada (PPP) pela COHAB/SP representada violação à ordem urbanística, uma vez que afronta os princípios constitucionais da gestão democrática das cidades e o da função social da propriedade, bem como viola a legislação infraconstitucional que regulamenta a disciplina de uso e ocupação do solo, ao definir intervenções urbanísticas em áreas demarcadas como ZEIS 1 sem a prévia constituição de Conselho Gestor e sem prever a regularização fundiária das comunidades consolidadas existentes em tais áreas, tampouco o atendimento habitacional das famílias ameaçadas de remoção em decorrência da execução das obras; evidenciando inconstitucionalidade e ilegalidade na intervenção urbanística, por violar o disposto nos artigos 1º, incisos I, II, III e parágrafo único; 3º, incisos I e II, e art. 182 da Constituição Federal; inciso II, IX e XIV, do artigo 2º c.c. artigos 43 e 45, ambos da Lei nº 10.257/2001; art. 180, I, II e V, da Constituição do Estado de São Paulo; arts. 5º, VII, 45, 48, 51 e 134, §1º do Plano Diretor do Município de São Paulo; arts. 51 e 42 do Decreto nº 57.377/2016; art. 124 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e a Portaria nº 317 do Ministério das Cidades.*

Tendo em vista todas as violações apresentadas e comprovadas, afigura-se patente a nulidade dos atos da COHAB/SP de elaboração e publicação do Edital de Concorrência Internacional nº 001/2018 e de contratação das empresas

concessionárias que apresentaram interesse na execução dos projetos nos perímetros municipais elencados no Edital.

São Paulo, 08 de dezembro de 2019.

Vanessa Chalegre de Andrade França  
Defensora Pública do Estado  
Coordenação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Allan Ramalho Ferreira  
Defensor Público do Estado  
Coordenação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Rafael Negreiros Dantas de Lima  
Defensor Público do Estado  
Coordenação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FRANÇA, Vanessa Chalegre de Andrade; FERREIRA, Allan Ramalho; LIMA, Rafael Negreiros Dantas de. Nota Técnica nº 01/2020. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 217-237, jul./dez. 2020. Parecer.

---

