

Nota da Reunião de 27 de abril de 2023

AS ALTERAÇÕES PROPOSTAS NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DA CIDADE DE SÃO PAULO (LEI Nº 16.050/2014)

Introito

O Comitê de Mercado do NRE-Poli discutiu em reunião de 27 de Abril de 2023 os principais aspectos envolvidos na Revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo (PDE). Esse Projeto de Lei 127/2023 encaminhado à Câmara Municipal passou por uma série de Audiências Públicas e agora está em debate pelos vereadores. O texto do projeto apresentado pela Prefeitura prevê ajustes em 75 artigos da legislação do PDE – a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. A norma foi elaborada em 2014 e segue em vigor até 2029, quando então será construída uma nova lei.

O conteúdo a seguir apresentado reflete os principais pontos discutidos pelos membros do Comitê e que, no entanto, já passaram anteriormente por análise e contribuições de diversas outras entidades setoriais refletidas em apresentação realizada pelo Sr. Celso Petrucci. Cabe ressaltar que o conteúdo produzido a partir dessas discussões e ora refletido nesta nota foi avaliado pelo conjunto dos membros participantes antes da sua publicação.

1. Contexto da revisão do Plano Diretor

Considerando-se que as cidades são dinâmicas e complexas e estão em constante transformação, faz-se necessária a reavaliação periódica do Plano Diretor, como já é previsto por Lei.

O Artigo 4 do PDE estabelece esta previsão de revisão, sem restrições pré-estabelecidas, porém de forma participativa com a sociedade. Esta revisão intermediária foi determinada para ocorrer sete anos após sua promulgação, tendo sido o prazo prorrogado em razão de imprevistos supervenientes, em especial, das diversas medidas de proteção da saúde pública decorrentes da Pandemia do COVID-19 e de algumas ações judiciais que resultaram na suspensão de etapas do processo.

O documento apresentado à Câmara em Março/23 mostra que as Comissões Permanentes da Casa realizaram juntas 46 Audiências Públicas, com participação de 2.679 pessoas.

2. Alguns aspectos do PDE vigente

O Plano Diretor Estratégico (PDE) possui estratégias específicas como, por exemplo: (i) orientar o crescimento das cidades nas proximidades do transporte público; (ii) reorganizar as dinâmicas metropolitanas e (iii) qualificar a vida nos bairros. Observa-se que diversas delas possuíam relação com a questão da mobilidade.

Como diretriz principal para essa questão, foi estimulada a ocupação dos Eixos de Estruturação e Transformação Urbana (EETU) e, para isso, foram feitos alguns regramentos específicos no próprio PDE, quais sejam: (i) criação de maiores coeficientes de aproveitamento nos eixos; (ii) estabelecimento de cota parte do terreno, o que direciona o número de unidades por empreendimento que pode ser construído, e (iii) limitação de vagas de garagem.

Adicionalmente, a outorga onerosa começou a ser utilizada como instrumento efetivo de planejamento urbano, uma vez que foi estabelecida com um valor inferior por m² de Coeficiente de Aproveitamento nos eixos de estruturação, com a finalidade de estimular sua ocupação, objetivando melhorar a mobilidade e otimizar o custo e o uso pela população da infraestrutura já instalada nestas regiões mais centrais.

Ressalta-se que essas regiões possuem uma infraestrutura já instalada, porém subutilizada, considerando-se que menos de 20% da população da cidade de São Paulo ocupa essa porção do território. O estabelecimento de fachada ativa, que incentiva a implantação de atividades comerciais na fachada dos edifícios, também tinha como objetivo aproximar o trabalho da moradia.

Conforme já discutido em reunião do Comitê de Mercado de Maio de 2022, verificou-se que houve uma dificuldade operacional de desenvolvimento nestas regiões dos eixos, principalmente em decorrência da baixa oferta de terrenos. Além disso, parte dos terrenos disponíveis nos eixos estavam inseridos no perímetro de futuras Operações Urbanas, portanto limitando ainda mais a oferta de terrenos nessas áreas. Considerando-se esses fatores ocorreu o encarecimento dos terrenos localizados nos eixos de transporte, com consequente aumento do preço dos imóveis aos compradores.

O estabelecimento da cota parte de terreno e restrição do número de vagas de estacionamento limitou a tipologia que pode ser ofertada nesses eixos, não atendendo muitas vezes à demanda vocacional do mercado consumidor, que seria a quem deve ser direcionada a produção de um determinado bem e, da mesma forma, a tipologia dos imóveis. Como consequência de um desequilíbrio entre a legislação e a vontade

do consumidor, em alguns bairros, verifica-se um número elevado de lançamentos de unidades com áreas privativas reduzidas. Apesar da procura dessas unidades por investidores, há uma preocupação em sua ocupação efetiva, a depender de sua localização, e consequente rentabilidade para esses investidores.

O Projeto de Lei que foi aprovado em primeira votação na Câmara Municipal no dia 31 de maio de 2023 prevê alterações em alguns desses pontos e que também já foram discutidos em reuniões anteriores deste Comitê. Oito consultas públicas serão realizadas depois dessa primeira votação e haverá uma segunda votação.

Algumas dessas modificações podem de certa forma mitigar essa escassez de terrenos, quais sejam:

- Ampliação das zonas de Eixos de Estruturação que passariam, em alguns casos, de um raio de 600 metros no entorno das estações de metrô/trem para até um quilômetro e nos casos de entornos de corredores de ônibus aumentariam de 300 metros para 450 metros. A definição de quais eixos especificamente passariam por essas alterações dependerá da Lei de Zoneamento, que também será revista, ou seja, não é automática sua aplicação com a aprovação da revisão do PDE;

- As áreas conhecidas como “miolos dos bairros” e que hoje possuem coeficiente de aproveitamento máximo de duas vezes (ou seja, pode-se construir o equivalente a duas vezes a área do terreno mediante o pagamento de outorga onerosa) teriam um acréscimo nesse coeficiente máximo, passando para três vezes; também neste caso, eventual alteração dependerá da revisão da Lei de Zoneamento, ou seja, não é automática sua aplicação com a aprovação da revisão do PDE. São ferramentas novas, que estarão disponíveis, em casos específicos e a depender de nova lei;

- Aumento do coeficiente de aproveitamento no caso de habitação de interesse social (HIS) ou habitação de mercado popular (HMP). O valor estabelecido hoje em lei corresponde a quatro vezes o tamanho do terreno nos eixos e passaria para seis vezes no caso da HIS e para cinco vezes no caso de HMP.

Conforme apresentado em Nota do Comitê de Mercado de Setembro de 2022, o PDE com suas restrições atuais tornou o insumo terreno mais raro e caro, tornando ainda mais crítica a produção habitacional. Dados do Censo (2010) apontam que, à época, o centro expandido abrigava 13% da população, contrastando com a fração de 20% que se verificava em 1980, denotando essa migração para regiões mais periféricas da cidade.

Tal nota também ressaltou outros impactos na cidade que puderam ser observados no período pós PDE, decorrentes das diretrizes lá verificadas. Observou-se uma oferta

desequilibrada de unidades na cidade: unidades de mercado vinculadas ao Programa Casa Verde e Amarela foram ofertadas no eixo sudoeste (Rebouças, Pinheiros e Vila Mariana), enquanto unidades HIS e HMP foram concentradas nas zonas leste e norte (Penha, Vila Guilherme, etc.), segregando diferentes públicos. Ademais, poucos lançamentos focaram a classe média, que agora não encontra empreendimentos em seus locais preferenciais como Mooca, Tatuapé, Aricanduva. Moema, por exemplo, não teve novos lançamentos para esse segmento, com famílias só encontrando studios disponíveis.

Portanto, algumas dessas revisões propostas no Projeto de Lei ora em votação podem ser fundamentais para que seja possível ter uma cidade mais inclusiva.

3. Outros aspectos em discussão no Projeto de Lei 127/2023

O projeto de Lei 127/2023 que está em discussão na Câmara dos Vereadores, possui diversos itens que foram amplamente debatidos pela sociedade e por mais de 45 entidades de profissionais ligados aos setores imobiliário, de comércio e serviços, incluindo arquitetos e urbanistas e serão brevemente elencados a seguir.

3.1 Vagas de garagem

A lei atual prevê apenas a limitação de uma vaga de garagem não computável por unidade habitacional. A proposta prevê que isto seja válido apenas para o caso de unidades maiores ou iguais a 30 m² de área construída computável e alternativamente, para uma vaga a cada 60m² de área construída computável, excluído o somatório das áreas das unidades habitacionais menores ou iguais a 30 m² de área construída computável e as áreas ocupadas por vagas. Com estas limitações o objetivo é evitar a construção de unidades menores do que 30 m².

3.2 Cota parte máxima do terreno nas áreas dos eixos de estruturação

A cota parte de terreno refere-se à densidade habitacional, expressa em unidade de área, entre a área total do terreno e o número de unidades habitacionais a serem idealmente produzidas.

Quanto menor tal relação, mais unidades devem ser construídas em um terreno, o que

pode também induzir a construção de unidades de tamanho reduzido e com tipologias muito específicas. Nas áreas de eixos de estruturação, tal valor corresponde no PDE vigente a 20 m². Para atender à demanda do mercado consumidor, a proposta permite atingir o valor de 30 m² de terreno/unidade, porém foi condicionado à aplicação do Fator Social igual a 2 para cálculo da outorga. A inserção de tal fator aumenta o valor da Outorga Onerosa em 185% para estes casos, o que pode inviabilizar sua aplicação, restringindo mais uma vez a tipologia de empreendimento que pode ser desenvolvida em cada terreno.

3.3 Cota de Solidariedade

O artigo 112 da Lei 2014 prevê que os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000 m² fiquem obrigados a destinar 10% da área construída computável para Habitação de Interesse Social, voltada a atender famílias com renda até 6 salários mínimos de acordo com regulamentação definida nesta lei, oferecendo também a possibilidade de cumprimento dessa exigência por meio de doação ou depósito no FUNDURB. Atendida a exigência estabelecida, o empreendimento poderá se beneficiar de acréscimo de 10% na área computável, obtida mediante o pagamento da outorga onerosa.

Na revisão proposta houve um aumento de 10% para 20% do valor da área total do terreno do empreendimento, que deve ser considerado para doação ou depósito no FUNDURB, o que pode inibir o desenvolvimento imobiliário nesses terrenos.

A desobrigação desta cota de solidariedade e a concessão de opção para o empreendedor escolher tal possibilidade, se assim o desejar, mesmo para empreendimentos menores do que 20.000 m², poderiam proporcionar a viabilização de vários projetos de interesse social, inclusive em áreas com infraestrutura já instalada, democratizando socialmente a ocupação da cidade.

3.4 Gabarito de Altura Máximo

Na lei atual o gabarito de altura da edificação e o número máximo de pavimentos poderão ultrapassar os limites estabelecidos no PDE atual até os limites definidos na Lei n° 13.855, de 25 de agosto de 2004, nas quadras onde, em mais de 50% da área dos lotes, as edificações existentes já tenham ultrapassado esses limites, consideradas as áreas dos lotes com edificações existentes com gabarito maior que o disposto na lei.

As entidades apresentaram sugestão de redução de 50% para 40% da área dos lotes,

porém tal alteração não foi incorporada na minuta do projeto de Lei encaminhada à Câmara. Com relação à limitação de gabaritos nas regiões ZM (Zona Mista) e ZC (Zona de Centralidade), que hoje são limitados a no máximo 28 metros conforme legislação de 2014, também foi pleiteado que para regiões de ZM este valor fosse aumentado para 48 metros e ZC 60 metros, quando as vias possuírem largura superior a 12 metros.

Com estas alterações seria possível viabilizar o desenvolvimento imobiliário em cerca de 1.800.000 m², que correspondem hoje a terrenos que não são incorporados por conta de limitação de gabarito entre 20 e 28 metros, dependendo da zona em que se encontram. Consequência seria a maior oferta de habitações, de várias camadas sociais, dentro da porção territorial com infraestrutura e próximas às principais vias de acesso da cidade que, mesmo não sendo eixos conceituais de transporte, possuem sistema viário e oferta de transporte público de massa.

Vale ressaltar, que a região do centro ampliado de São Paulo possui cerca de 273 km² e a melhor infraestrutura física e social da cidade. Corresponde à dimensão de 4,5x a área de Manhattan e 2,5x a área de Paris, porém, quando se analisa a densidade populacional, esta é significativamente menor: possui 10.200 hab/km², comparativamente a 27.000 hab/km² de Manhattan e 22.000 hab/km² de Paris, conforme estudo já apresentado em reunião deste Comitê em Maio de 2022.

3.5 ZEIS-5 (Zona Especial de Interesse Social – 5)

Na Lei atual (2014) há benefício de aumento do coeficiente de aproveitamento máximo em 50%, em regiões definidas como ZEIS-5 (Zona Especial de Interesse Social - 5), desde que no mínimo 40% (vinte por cento na legislação vigente) da área construída total for destinada a HIS-1 (Habitação de Interesse Social – 1).

A proposta das entidades é que tal obrigação acabe por inviabilizar a utilização do benefício, sendo proposta sua exclusão. A nova proposta de Lei propôs a redução desse percentual para 20%, o que, segundo o setor, ainda torna difícil viabilizar tal construção em regiões delimitadas como ZEIS-5 nos Eixos de Estruturação.

3.6 Incentivo para produção de HIS1 (Habitação de Interesse Social – 1)

A Transferência do Direito de Construir confere ao proprietário de um lote a possibilidade de exercer seu potencial construtivo em outro lote, ou de vendê-lo a outro proprietário. Dessa forma, proprietários de imóveis tombados, por exemplo,

que estão localizados em zonas com potencial construtivo muito maior que o efetivamente utilizado poderão transferir a diferença para outro lote.

As entidades representativas dos profissionais do mercado pleitearam a inclusão dessa possibilidade nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, nas zonas classificadas como Zonas Mistas – ZM ou Zonas de Centralidades – ZC, como incentivo para produção de habitação na faixa HIS-1.

3.7 Direito de Protocolo

As entidades sugeriram a inserção de disposição garantindo direito ao exame pela lei vigente aos projetos protocolados até a data da publicação da nova lei, o que não foi incorporado no Projeto de Lei. A falta de tal regulamentação pode causar insegurança jurídica no desenvolvimento de empreendimentos protocolados anteriormente à aprovação do Projeto de Lei e que já estão em processo de aprovação. Tal sugestão se deve ao fato que processos em aprovação possuem um tempo grande de análise.

4. Discussões Finais

Como já discutido em reuniões anteriores deste Comitê, observa-se hoje que os bairros com maior número de edifícios residenciais apresentam densidade inferior aos bairros periféricos construídos na informalidade. Hoje, cerca de 71% da classe média mora na área periférica. Tais áreas possuem hoje a menor expectativa de vida: 64 anos (contra 75 anos das regiões centrais), possuem somente 9% das estações de metrô, 10% dos cinemas, 13% dos leitos hospitalares e 16% do emprego formal, o que comprova a falta de infraestrutura e trabalho.

As alterações propostas pelas entidades de arquitetos, urbanistas, e profissionais ligados aos setores de comércio, serviços e imobiliário, entre outros, têm como objetivo aumentar a possibilidade de adensamento no centro ampliado da cidade de São Paulo, já que as mudanças causadas pelo Plano Diretor instituído pela Lei de 2014 causaram uma escassez de terrenos com características adequadas para o desenvolvimento imobiliário e, com isso induziram a migração de parte da população para a Periferia da cidade, para adequação do seu poder de compra ao valor necessário para adquirir uma moradia.

Tais sugestões promovem uma cidade mais justa socialmente, uma vez que incentivam a moradia na porção territorial da cidade que já possui infraestrutura instalada, custeada pelos impostos de toda a sociedade, e que somente parte menor da população pode

COMITÊ DE MERCADO
reunião de 27 de abril de 2023

8

usufruir e, com isto, resta à maioria da população grandes horas em deslocamentos entre a moradia e o emprego, com as consequências nefastas que já conhecemos.

São membros do Comitê de Mercado do NRE-Poli:

Alessandro Olzon Vedrossi; Carlos Eduardo Terepins; Carolina Gregório; Celso Luiz Petrucci; Cláudio Bruni; Claudio Tavares de Alencar; Daniel Citron; Eliane Monetti; Ely Flávio Wertheim; Fernando Bontorim Amato; Gilberto Duarte de Abreu Filho; João da Rocha Lima Jr.; José Paulo Marzagão; José Roberto Machado; José Romeu Ferraz Neto; Leonardo Lido; Luiz Antônio Nogueira de França; Marcelo Vespoli Takaoka; Mario Rocha Neto; Paola Torneri Porto; Pedro Lodovici; Roberto Aflalo Filho; Roberto Sampaio; Ronaldo Cury; Walter Luiz Teixeira e Wilson Saburo Honda e,

sendo esta Nota firmada por

Alessandro Olzon Vedrossi; Carlos Eduardo Terepins; Carolina Gregório; Celso Luiz Petrucci; Cláudio Bruni; Claudio Tavares de Alencar; Daniel Citron; Eliane Monetti; Ely Flávio Wertheim; Fernando Bontorim Amato; Gilberto Duarte de Abreu Filho; João da Rocha Lima Jr.; José Paulo Marzagão; José Roberto Machado; José Romeu Ferraz Neto; Paola Torneri Porto; Pedro Lodovici; Roberto Aflalo Filho; Roberto Sampaio; Walter Luiz Teixeira e Wilson Saburo Honda na sessão secretariada por Paola Torneri Porto, que se encarregou de consolidar, na redação desta nota, o tema tal como foi debatido.