PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SÃO PAULO URBANISMO
SP-URB/PRE-SEP - SP-URBANISMO/PRE/Superintendência de Estruturação de Projetos
Rua Líbero Badaró, 504, 16º. Andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-906
Telefone: 11-3113-7500

Informação SP-URB/PRE-SEP Nº 8708030

São Paulo, 29 de maio de 2018

PRODUTO 2.I – MINUTA DE DECRETO DO PIU-PACAMEBU: Considerações sobre os elementos do projeto de intervenção urbana produzido pelas áreas técnicas da SP-Urbanismo

Diretoria de Desenvolvimento

Senhor Diretor

INTRODUÇÃO – PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA

O Município de São Paulo, em seu novo Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal n. 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE) propôs uma linha inovadora de regulação urbanística do território, vinculando a implantação de projetos de médio ou grande porte na cidade à realização prévia dos denominados “Projetos de Intervenção Urbana”, os PIU.

De fato, o PDE apresenta um conjunto de medidas, estratégias e diretrizes que objetivam a ordenação da transformação e o reequilibro das dinâmicas da cidade, sendo o atual diploma paulistano reconhecido como um dos mais sofisticados modelos de estruturação de legislação urbanística já produzidos no pais[1]. Para o atual plano diretor, a política urbana adotada consiste na “defesa de um projeto de cidade democrática, inclusiva, ambientalmente responsável, produtiva e, sobretudo, com qualidade de vida”[2].

Em que pese tais condições, parece ser cada vez mais claro, de outra mão, que em uma cidade das dimensões e com a diversidade de condições de uso e ocupação do solo como a capital paulista a eficiência da política pública de desenvolvimento urbano está diretamente relacionada à adoção de instrumentos capazes de particularizar a realidade das porções específicas deste território no âmbito de projetos urbanísticos próprios, de modo a oferecer soluções jurídicas, econômicas e urbanísticas eficazes e ajustadas às suas necessidades e demandas.

Nessa linha de ideias, o PDE trouxe, em sua Seção III, uma listagem de instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, na qual se inserem os "Projetos de Intervenção Urbana" (PIU). Nos termos do Art. 136 do PDE, os PIU "objetivam subsidiar e apresentar propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais" para perímetros de áreas definidas do território, com a finalidade de alterar o meio ambiente urbano ou de, ao menos, promover a melhoria de qualidade da sua ocupação. Extrai-se, também, do referido dispositivo, que os PIU deverão "indicar os objetivos prioritários da intervenção e as propostas relativas a aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiro e de gestão democrática" – importante destacar, sob este aspecto, que estas disposições devem refletir o desejo do Poder Público de tornar efetiva aquela política urbana delineada pelo PDE[3]. Os PIU, por fim, poderão ser elaborados e implantados utilizando-se quaisquer instrumentos de política urbana e de gestão ambiental previstos no PDE, além de outros deles decorrentes.

Ainda no tocante aos aspectos formais dos PIU, cumpre destacar dois pontos: em primeiro lugar, verifica-se que a Lei n. 16.402/2016 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de São Paulo LPUOS) determina que as denominadas Zonas de Ocupação Especial do Município (ZOE) tenham seus parâmetros urbanísticos definidos por PIU:

Art. 15. As Zonas de Ocupação Especial (ZOE) são porções do território que, por suas características específicas, necessitem de disciplina especial de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 1º Os perímetros de ZOE terão parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo adequados às suas especificidades e definidos por Projeto de Intervenção Urbana, aprovado por decreto, observados os coeficientes de aproveitamento estabelecidos por macroárea conforme Quadro 2A da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE.

§ 2º Até que sejam regulamentados os projetos previstos no pa-rágrafo anterior, os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo serão defi-nidos pela CTLU, observados os coeficientes de aproveitamento estabelecidos por macroárea conforme Quadro 2A da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE.

Também se mostra interessante realizar rápido exame do Decreto nº 56.901/2016[4], utilizado como parâmetro de cotejo da regularidade do desenvolvimento dos trabalhos de elaboração do Projeto de Intervenção Urbana proposto para o Complexo formado pelo Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho e seu Centro Poliesportivo e para a Praça Charles Miller – o doravante denominado "PIU-Pacaembu". Nesses termos:

Art. 2º Deverão preceder o processo de elaboração do PIU, no mínimo:

I – diagnóstico da área objeto de intervenção, com caracterização dos seus aspectos socioterritoriais;

II – programa de interesse público da futura intervenção, considerando a sua diretriz urbanística, viabilidade da transformação, impacto ambiental ou de vizinhança esperado, possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área e o modo de gestão democrática da intervenção proposta.

§ 1º Uma vez concluídos, os documentos previstos no "caput" deste artigo serão divulgados para consulta pública pelo período mínimo de 20 (vinte) dias.

§ 2º Findo o prazo para consulta pública e após a análise das sugestões recebidas, o processo administrativo será encaminhado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, para:

I – análise da adequação da proposta à política de desenvolvimento urbano do Município; e

II – autorização para elaboração do PIU.

Art. 4º O conteúdo final do PIU deverá apresentar:

I – proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o perímetro delimitado, com a definição de programa de intervenção, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão ambiental necessários;

II – modelagem econômica da intervenção proposta, considerando especialmente os mecanismos de financiamento e fonte de recursos necessários;

III – definição do modelo de gestão democrática de sua implantação, privilegiando o controle social e os instrumentos para monitoramento e avaliação dos impactos da transformação urbanística pretendida sobre o desenvolvimento econômico e social da área objeto de estudo;

Verifica-se, pois, que ao longo do percurso de elaboração e desenvolvimento dos PIU a sociedade civil e o Poder Público, em conjunto, são constantemente estimulados a formular meios e oferecer elementos de informação com a finalidade de proporcionar a construção de um projeto urbanístico útil para a cidade, tanto do ponto de vista de suas funções sociais quanto no tocante à capacidade de exploração econômica das externalidades positivas geradas pela regulação urbanística e pelos investimentos públicos. Frisa-se neste ponto, novamente, que tal formulação é delimitada pelo PDE no sentido de se perseguir, incessantemente, um desenvolvimento econômico-urbanístico condizente às suas diretrizes – em outros termos, os PIU deverão, em última análise, proporcionar a implantação da política de desenvolvimento urbano prevista no plano diretor, proporcionando o aproveitamento econômico adequado da propriedade imobiliária urbana em consonância com a implantação das funções sociais da cidade. Quanto a este aspecto, estes condicionantes serão observados independentemente dos PIU serem elaborados para a utilização de instrumentos urbanísticos ou para a regulação urbanística das ZOE.

Prosseguindo, extrai-se da leitura do marco normativo básico dos PIU que tais constituem-se como a reunião dos estudos técnicos necessários para a promoção de desenvolvimento urbano em áreas com potencial de transformação no município de São Paulo, tendo como produto – no momento de sua conclusão – um programa de intervenções, uma proposta de viabilização de seus desideratos (sob o ponto de vista do caráter econômico-financeiro) e uma propositura de gestão democrática. Originados a partir das diretrizes do PDE, os PIU apresentam-se como um processo ininterrupto de interações público-privadas, configuradas por uma sucessão de negociações entre diversos interessados – os atores, no jargão comumente utilizado -, tais como agentes públicos, representantes dos setores econômicos envolvidos, entidades representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais etc. Destaca-se, neste cenário, o papel estatal de disparador e condutor de tais processos, que devem ser orientados, seja no momento da elaboração dos projetos, seja no da sua implantação, por critérios republicanos e impessoais. Nesta linha de ideias, as respectivas discussões e deliberações devem efetuadas de modo equilibrado e transparente entre os diversos agentes envolvidos, cabendo à Administração Pública, em sua tarefa de formular o direito urbanístico formal, arbitrar – de maneira definitiva – o interesse público a tutelar dentre os diversos em disputa sob sua apreciação.

A partir do exposto torna-se possível compreender o PIU como método de elaboração de projetos capaz de produzir conhecimento urbanístico (em sentido amplo), de maneira eficaz, compreendendo as particularidades das diversas porções do território sob as diretrizes delineadas pelo PDE. Um método que se utiliza de todo repertório da regulação jurídico-urbanística do município e o aplica em uma parcela preestabelecida do território, identificada como objeto de intervenção. Torna-se possível afirmar, pois, que é a partir da revelação daquilo que é útil à determinada dinâmica do território é que a regulação jurídico-urbanística desejada é construída, em um desenvolvimento concomitante do processo de planejamento urbano e do subsistema de direito urbanístico do município.

2. O PIU-PACAEMBU

A Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias – SMDP encaminhou a esta São Paulo Urbanismo - SP-Urbanismo o Ofício n. 213/2017/SMDP/GAB, no qual solicitou a instauração de processo administrativo para elaboração do PIU-Pacaembu. O espaço físico ocupado pelo complexo esportivo formado pelo estádio

de futebol e o clube municipal é indicado, pela Lei n. 16.402/2016 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS) como uma Zona de Ocupação Especial – ZOE.

Informou a SMDP que a concessão do Complexo Pacaembu estaria autorizada pela Lei n. 16.696/2017, que determina a realização do PIU-Pacaembu previamente à desestatização do complexo, e que, por tal razão, determinara a abertura do Chamamento Público n. 02/2017, com o objetivo de colher estudos para embasar a elaboração do edital de licitação para a futura concessão. Informou aquela Secretaria, ainda, que já teriam sido publicadas as diretrizes de preservação do imóvel e do seu entorno pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico, do Governo do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT) e pelo Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP).

Relatado o necessário, importa relembrar que a prévia de elaboração dos PIU revelará, de modo inconteste, a adequação da proposta de projeto de concessão à política de desenvolvimento urbano do Município. Para a efetivação deste desiderato, como já destacado, exige o regulamento que haja um diagnóstico do território a ser objeto de estudo, e a exposição do denominado "programa de interesse público" da futura intervenção, isto é, as razões pelas quais a transformação urbanística expressa no PIU irá gerar benefícios para o Município, tendo em vista os aspectos que considera.

De outra ordem, é preciso expor que os procedimentos de manifestação de interesse contêm etapas de ampla participação dos interessados, sendo certo que o Edital de Chamamento n. 02/2017 não descuidou do tema: tanto o edital como todos os documentos, atas e estudos referentes ao PMI do Pacaembu foram amplamente disponibilizados à população, para críticas, sugestões e participação dos interessados, tendo havido diversos momentos de interação formal entre a Administração Pública e a sociedade[5]. Por fim, como já apontado retro, merece atenção o fato de que a Lei n. 16.696/2017 exige a elaboração do PIU previamente à realização da concessão do Complexo do Pacaembu, *verbis*:

Art. 1º Fica o Executivo autorizado a outorgar concessão do Complexo do Pacaembu, composto pelo Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho e por seu Centro Poliesportivo.

§ 1º A concessão do Complexo do Pacaembu será feita mediante procedimento licitatório na modalidade concorrência, devendo ser precedida de estudos técnico-operacionais, econômico-financeiros, jurídicos e de engenharia e arquitetura, sem prejuízo da realização de outros estudos que se mostrem necessários, a critério da Administração, devendo o Executivo publicar ato justificando a conveniência da outorga.

§ 2º Os estudos mencionados no parágrafo anterior devem incluir obrigatoriamente:

I – os parâmetros que venham a ser definidos pelo Executivo no Projeto de Intervenção Urbana – PIU, nos termos do estabelecido no art. 15 da Lei Municipal nº 16.402/2016;

[...]

De acordo com o estabelecido pelo Decreto n. 56.901/2016, cabe a esta SP-Urbanismo realizar a compilação e síntese dos elementos de convicção tendentes a possibilitar a avaliação, pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL, da conveniência e oportunidade de determinar a elaboração de um PIU. Não há, por outro lado, nenhum impeditivo quanto à realização da instrução preliminar em ambiente externo à SP-Urbanismo. Nos termos do Art. 8º do referido decreto:

Art. 8º A SP-Urbanismo poderá iniciar a elaboração de PIU a partir de requerimento apresentado por meio de Manifestação de Interesse Privado - MIP, instruído com os elementos constantes do artigo 3º, observada a realização da consulta pública de que trata o § 1º do artigo 2º, ambos deste decreto.

Nesta linha de ideias, na execução das tarefas afetas à elaboração do PIU-Pacaembu, esta SP-Urbanismo refere e se utiliza dos estudos e conteúdos elaborados pela SMDP, e*x vi* os itens II.a (Programa Original do Complexo e Programa Proposto pelos Estudos Obtidos Através do PMI), II.b (Viabilidade da Transformação

– Aspectos PMI), II.c (Impacto de Vizinhança Esperado), item IV -Diretrizes da Proposta Arquitetônica-Urbanística) e no item “Diretrizes Urbanísticas”, no capítulo “Diretrizes de Intervenção na Praça Charles Miller”. Como resultado, obteve-se o atendimento formal e materialmente o determinado pelo regulamento dos PIU. Com efeito, encontra-se no Produto P1, juntado a este SEI (doc 8527698), o seguinte rol de elementos de informação:

I. Diagnóstico da Área Objeto de Intervenção

II. Programa de Interesse Público

III. Perímetro de Intervenção

IV. Diretrizes da Proposta Arquitetônico -Urbanística

V. Regramento Urbanístico para a ZOE

VI. Modelagem Econômica da Intervenção Proposta - Mecanismo de Financiamento e

Recursos Necessários

VII. Modo de Gestão

Em uma análise jurídico formal, é possível realizar a seguinte relação entre os itens produzidos e as exigências do Decreto n. 56.901/2016:

DECRETO n . 56.901/2016	**PIU PACAEMBU - P1 | PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA**
Art. 2º Deverão preceder o processo de elaboração do PIU, no mínimo: I - diagnóstico da área objeto de intervenção, com caracterização dos seus aspectos socioterritoriais;	*I. Diagnóstico da Área Objeto de Intervenção*
Art. 2º Deverão preceder o processo de elaboração do PIU, no mínimo: (...) II - programa de interesse público da futura intervenção, considerando a sua diretriz urbanística, viabilidade da transformação, impacto ambiental ou de vizinhança esperado, possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área e o modo de gestão democrática da intervenção proposta.	*II. Programa de Interesse Público*
Art. 3º Uma vez autorizada a elaboração do PIU, a São Paulo Urbanismo - SP-Urbanismo fará a publicação dos seguintes elementos, necessários ao seu	*III. Perímetro de Intervenção*

desenvolvimento: I - definição do perímetro de intervenção;	
Art. 4º O conteúdo final do PIU deverá apresentar: I - proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o perímetro delimitado, com a definição de programa de intervenção, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão ambiental necessários;	*IV. Diretrizes da Proposta Arquitetônico - Urbanística*
Art. 4º O conteúdo final do PIU deverá apresentar: I - proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o perímetro delimitado, com a definição de programa de intervenção, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão ambiental necessários;	*V. Regramento Urbanístico para a ZOE*
Art. 4º O conteúdo final do PIU deverá apresentar: (...) II - modelagem econômica da intervenção proposta, considerando especialmente os mecanismos de financiamento e fonte de recursos necessários;	*VI. Modelagem Econômica da Intervenção Proposta - Mecanismo de Financiamento e Recursos Necessários*
Art. 4º O conteúdo final do PIU deverá apresentar: (...) III - definição do modelo de gestão democrática de sua implantação, privilegiando o controle social e os instrumentos para monitoramento e avaliação dos impactos da transformação urbanística pretendida sobre o desenvolvimento econômico e social da área objeto de estudo;	*VII. Modo de Gestão*

Estes estudos, por sua vez, deram suporte técnico à edição do Decreto n. 58.226/2018, que “aprova o Projeto de Intervenção Urbana para a Zona de Ocupação Especial do Complexo do Pacaembu, composto pelo Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho e por seu Centro Poliesportivo - PIU-Pacaembu”. Verifica-se, pois, que o processo de formação do PIU-Pacaembu encerrou-se com êxito, cumprindo-se a determinação prevista no art. 5º, § 1º, II, “a” do Decreto n. 56.901/2016, *verbis*:

Art. 5º A forma final do PIU será encaminhada por SPUrbanismo à SMDU para, estando presentes os elementos necessários, sua disponibilização para consulta pública pelo período mínimo de 20 (vinte) dias, de acordo com o disposto na Lei nº 16.050, de 2014.

§ 1º Finda a consulta pública, SMDU adotará as seguintes medidas:

(...)

II - encaminhamento à Chefia do Poder Executivo, com sugestão de:

(...)

a) elaboração do projeto de lei ou edição de decreto, conforme a hipótese cabível;

Ainda no tocante aos aspectos formais da elaboração do PIU-Pacaembu, é preciso destacar que a espécie normativa de veiculação de seu conteúdo foi um decreto. Desta forma, eventual ausência de absoluta coincidência formal com os dispositivos do decreto geral dos PIU foi superada pelo Executivo – uma vez que os decretos n. 56.901/2016 e 58.226/2018 detém a mesma hierarquia normativa, a edição do PIU-Pacaembu considerou, *ipso facto*, superada qualquer questão neste sentido, indicando, ainda, a absoluta conformidade dos estudos realizados com a legislação de regência do tema.

3. CONCLUSÕES

Tendo em vista o exposto, observa-se que os trabalhos de elaboração do PIU-Pacaembu realizados nesta SP-Urbanismo atenderam integramente as determinações previstas no regramento jurídico concernente a este tipo de iniciativa do Poder Público. Como resultado deste trabalho, o Decreto n. 58.226/2018 encerrou o ciclo de formação do PIU-Pacaembu, atendendo-se, desta forma, o disposto no art. 1º, § 2º, inc. I da Lei n. 16.696/2017 e no art. 15, § 1º, da Lei n. 16.402/2016 – LPUOS.

Sendo o que nos prestava para o momento, encaminhamentos para prosseguimento.

São Paulo, 29 de maio de 2018.

Jose Antonio Apparecido Junior

Procurador do Município – Assessor

OAB/SP n. 228.237

[1] Como exemplo: “Plano Diretor transforma São Paulo em uma cidade criativa e dinâmica”. Publicado em “Uol Notícias”, em 15 ago 2016. Link: https://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2016/08/15/plano-diretor-transforma-sao-paulo-em-uma-cidade-criativa-e-dinamica.htm

[2] Texto da Lei nº 16.050/2014 ilustrado. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>. Acesso em: 07/05/2018.

[3] A necessidade de observância das disposições do plano diretor advém da leitura teleológica do arcabouço jurídico do subsistema de direito urbanístico. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 607940, fixou a seguinte tese de repercussão geral: “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor” (disponível em http://stf.jus.br/portal/teses/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3823627&numeroProcesso=607940&classeProcesso=RE&numeroTema=348, acesso em 22 mai 2018). Sobre a necessidade da legislação urbanística derivar das disposições estabelecidas no plano diretor, vide APPARECIDO JUNIOR, J. A.. Plano Diretor como parâmetro de aferição de validade material das leis urbanísticas municipais. Revista dos Tribunais (São Paulo. Impresso), v. 2 -5/6, p. 71-96, 201.

[4] Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/decreto/. Acesso em: 22 mai 2018.

[5] Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/pacaembu_-_pmi_-_edital_e_anexos_-_v3_-_30-05_edital_1496235565_1496343025.pdf, acesso em 22 mai 2018.

Documento assinado eletronicamente por **Jose Antonio Apparecido Junior**, **Assessor Sênior III**, em 29/05/2018, às 16:05, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8708030** e o código CRC **FF284673**.

Referência: Processo nº 6068.2018/0000591-9 SEI nº 8708030