

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Projeto de Lei que estabelece a disciplina de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de São Paulo em consonância com o Plano Diretor Estratégico (PDE) Lei n. 16.050 de 31 de julho de 2014.

Introdução

Este texto acompanha o Projeto de Lei que revisa a atual Lei n. 13.885 de 25 de agosto de 2004, que por sua vez estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico (PDE) – Lei n. 13.430 de 13 de setembro de 2002 -, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

A motivação de revisão da Lei n. 13.885/04 se dá pela recente aprovação da Lei n. 16.050 de 31 de julho de 2014, que instituiu o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (e revogou a Lei n. 13.430/02). Além de instituir uma nova estratégia de ordenamento territorial para enfrentar os desafios históricos e estruturantes e às questões contemporâneas do Município de São Paulo - o que, por si só, já ensejaria uma revisão da disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo -, o PDE prevê expressamente em seu art. 368 que deverá ser encaminhado à Câmara Municipal de São Paulo Projeto de Lei de revisão da Lei n. 13.885/04 no prazo de 180 dias.

Em relação à Lei 13.885/04, o presente Projeto de Lei se difere, na sua estrutura, pelos seguintes aspectos principais:

1. Não complementa o PDE em matéria que seja diferente da disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo, tendo foco no seu objeto principal, estando organizado em apenas uma parte ao invés de três.
2. Não versa sobre os Planos Regionais das Subprefeituras, deixando tal matéria para regulamentação própria que fortaleça os Planos Regionais como instrumento de articulação de políticas públicas urbanas setoriais, integração de ações no território, maximização de recursos públicos destinados ao desenvolvimento urbano e racionalização do uso do patrimônio imobiliário público.
3. A dimensão territorial das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo não se expressa por Subprefeituras, mas por um conjunto de tipos de zonas que dialoga com as perspectivas de transformação do PDE e com as diferentes localidades e especificidades do território municipal.

Em relação ao conteúdo, este Projeto de Lei se organiza em títulos, como segue:

- Conceitos, diretrizes e estratégias de ordenamento territorial
- Zonas
- Parcelamento do solo

- Ocupação do solo
- Uso do solo
- Procedimentos administrativos
- Disposições finais

Quanto aos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo

Tendo em vista o cumprimento das estratégias de ordenamento territorial dispostas no PDE, foram definidos os seguintes parâmetros de parcelamento, uso e ocupação:

1. dimensões máximas de lotes e quadras: tem por finalidade adequar a inserção de empreendimentos de médio e grande porte em relação ao entorno, melhorar a oferta de áreas públicas e evitar a descontinuidade do sistema viário;
2. classificação dos usos: tem por finalidade definir categorias, subcategorias e grupos de atividades para estabelecer os usos e atividades permitidos em cada zona, bem como suas condições de instalação;
3. parâmetros de incomodidade: tem por finalidade estabelecer limites quanto à interferência de atividades não residenciais em relação ao uso residencial;
4. condições de instalação dos usos: tem por finalidade estabelecer referências e condicionantes conforme usos e atividades não residenciais para a adequação das edificações, inclusive a largura da via;
5. coeficiente de aproveitamento e cota parte máxima de terreno por unidade: tem a finalidade de controlar as densidades construtivas e demográficas em relação aos serviços públicos e à infraestrutura urbana existentes e planejados;
6. gabarito de altura máxima, recuos e taxa de ocupação: tem a finalidade de controlar a volumetria das edificações no lote e na quadra e evitar interferências negativas na paisagem urbana;
7. Quota Ambiental e Taxa de Permeabilidade Mínima: tem por finalidade promover a qualificação ambiental, em especial a melhoria da retenção e infiltração da água nos lotes, a melhoria do microclima e a ampliação da vegetação;
8. Fruição Pública, Fachada Ativa, limite de vedação do lote e destinação de área para alargamento do passeio público: tem a finalidade de ampliar as áreas de circulação de pedestres, proporcionar maior utilização do espaço público e melhorar interação dos pedestres com o pavimento térreo das edificações.

Dos parâmetros descritos, dois deles são inovadores e merecem destaque:

- As dimensões máximas de lote, em especial a área máxima de lote, além das finalidades descritas acima, visa a melhor distribuição entre áreas públicas e privadas, uma vez que a modalidade de parcelamento do solo loteamento exige a destinação de áreas públicas para sistema viário, áreas verdes e áreas institucionais. Além disso, os valores adotados

tomaram por base a quadra como unidade de referência, fazendo com que o limite máximo de área do lote seja quando este assume a dimensão e a proporção de uma quadra. Assim, o regramento novo evita a formação de grandes quadras que geram descontinuidade da trama urbana e do sistema viário e que resultam em longas distâncias de face de quadra, incompatível com a escala do pedestre e com os preceitos da mobilidade urbana sustentável.

- A Quota Ambiental trouxe uma perspectiva de qualificação ambiental associada à produção imobiliária, fazendo com que o processo de produção e transformação do espaço urbano, em especial o adensamento demográfico e construtivo, seja acompanhado de medidas de melhoria da drenagem urbana - como dispositivos de retenção das águas pluviais e soluções paisagísticas voltadas à infiltração da água no solo, quando o solo assim favorecer - e medidas de redução das ilhas de calor e de melhoria da paisagem - por meio da arborização e do plantio de diversas espécies vegetais.

Outro aspecto que merece destaque é a eliminação do estoque de potencial construtivo adicional por usos e por distritos. Tal eliminação se justifica especialmente pela nova distribuição espacial dos coeficientes de aproveitamento máximos, uma vez que o PDE estabeleceu que estes maiores coeficientes deverão ocorrer somente no entorno das estações de metrô, trem e monotrilho e ao longo dos corredores de ônibus (áreas de influência dos eixos de estruturação da transformação urbana). Ou seja, o PDE, além de eleger a matriz de mobilidade urbana sustentável pautada na prevalência do transporte público sobre o individual e dos modos não motorizados sobre os motorizados, condicionou o uso do solo, especialmente as maiores densidades construtivas e demográficas aos locais com maior oferta de transporte público. Ademais, estabeleceu um conjunto de parâmetros de uso e ocupação do solo que busca a qualificação paisagística, tendo por objetivo melhorar a circulação de pedestres. Com esses mecanismos (que foram recepcionados e aprimorados pelo presente Projeto de Lei), o estoque passou a não fazer mais sentido, uma vez que o controle das densidades passou a ser feito pela nova estratégia de distribuição espacial das maiores densidades urbanas.

Quanto aos tipos de zonas

As regras de parcelamento, uso e ocupação do solo se diferem por tipos de zonas que incidem em todo o território municipal. E as zonas foram organizadas conforme três tipos de territórios que se diferem, por um lado, pela perspectiva de transformação, e por outro, pela perspectiva de preservação, conforme segue:

1. Territórios de transformação: são áreas em que se objetiva a promoção do adensamento construtivo, populacional, atividades econômicas e serviços públicos, a diversificação de atividades e a qualificação paisagística dos espaços públicos de forma a adequar o uso do solo à oferta de transporte público coletivo.
2. Territórios de qualificação: são áreas em que se objetiva a manutenção de usos não residenciais existentes, o fomento às atividades produtivas, a diversificação de usos ou o

adensamento populacional moderado, a depender das diferentes localidades que constituem estes territórios.

3. Territórios de preservação: são áreas em que se objetiva a preservação de bairros consolidados de baixa e média densidades, de conjuntos urbanos específicos e territórios destinados à promoção de atividades econômicas sustentáveis conjugada com a preservação ambiental, além da preservação cultural.

Quanto à indução da atividade econômica e a democratização de oportunidades no território

O presente Projeto de Lei previu mecanismos que visam a facilitação da instalação de atividades econômicas no município com vistas à melhor geração de empregos nas regiões periféricas da cidade. Em especial, foram adotadas as seguintes medidas:

- Maior permissão de usos nas zonas.
 - Eliminação das restrições e condicionantes de uso e ocupação do solo conforme a classificação da via nas zonas mistas.
 - Eliminação da exigência de dispositivos que requerem compartimentos edificados ou espaços livres proporcionalmente grandes em lotes e edificações de pequeno porte, o que gera dificuldade de adaptação urbanística e edilícia, tais como vagas de estacionamento de veículos, espaço para carga e descarga e espaço para embarque e desembarque de passageiros. Para tanto, foram dispensados do atendimento do número de vagas os lotes com área até 250m² e dispensados do atendimento do espaço de carga e descarga os lotes com área até 250m² localizados em subsetores das Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Estruturação Metropolitana.
 - Eliminação do atendimento da largura mínima da via as atividades consideradas de baixo risco em lotes com área até 250m². Isso facilitará a instalação de pequenas atividades não residenciais nas regiões periféricas (onde estão localizadas as vias com menor largura), que não apresentam problemas de saturação viária tal como ocorre no centro expandido.
4. Instituição da Zona Mista de Interesse Social (ZMIS) e a Zona Centralidade em ZEIS (ZC-ZEIS), com objetivo de fomentar os usos mistos e a geração de empregos nos bairros com predominância da população de baixa renda e regularizar os usos não residenciais existentes. A ZMIS ocorre em territórios anteriormente demarcados como ZEIS-1, que já tenham sido regularizados e urbanizados; e a ZC-ZEIS ocorre em territórios lindeiros às ZEIS-1, que permanecem irregulares e com presença intensa de atividade comercial. Tanto na ZMIS quanto na ZC-ZEIS são permitidos inúmeros usos não residenciais, sem o atendimento de produção mínima de HIS/HMP determinado para a ZEIS-1, e o único uso residencial coletivo permitido é Habitação de Interesse Social – HIS.

–

Quanto à facilitação da instalação de equipamentos públicos sociais no território

Outro aspecto importante tratado no presente Projeto de Lei é a facilitação da instalação de escolas, creches, hospitais e demais equipamentos de saúde, de modo a contribuir com a melhoria da oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social em regiões com carências desses serviços. Para tanto, foram previstas maiores permissões desses usos nas zonas e também nas áreas públicas. No caso das áreas verdes públicas, a permissão desses usos também foi ampliada, mas condicionada à compensação ambiental.

Quanto à contribuição à mobilidade urbana sustentável

Além da concepção de ordenamento territorial estabelecida no PDE que prevê maiores densidades ao longo dos eixos de transporte público coletivo, conforme tratado anteriormente, foram previstos alguns mecanismos que contribuem com a mobilidade urbana sustentável:

- O incentivo à instalação de edifícios-garagem ao redor de estações de trem e metrô localizadas nos extremos das linhas, na integração entre linhas de trem e metrô e quando associadas a terminais de ônibus, de modo a proporcionar a integração de modais e evitar que os automóveis particulares circulem no centro expandido.
- A previsão obrigatória de vagas de bicicleta de forma proporcional à área construída e não ao número de vagas de automóvel.
- A previsão de vestiário para usuários de bicicleta, de modo a facilitar a utilização cotidiana da bicicleta.
- O desincentivo ao uso do automóvel particular por meio da redução significativa da exigência do número mínimo de vagas de estacionamento nos empreendimentos, em especial a não exigência nos usos residenciais.

Quanto ao processo participativo

O processo participativo foi iniciado em novembro de 2013 com o Concurso Nacional Ensaio Urbanos: Desenhos para o Zoneamento de São Paulo. Promovido pela Prefeitura de São Paulo e organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo (IAB-SP), o concurso teve por objetivo democratizar e qualificar o debate sobre o ordenamento territorial, abrindo um espaço de contribuição dos arquitetos para subsidiar o processo participativo de revisão do zoneamento. Com olhar voltado para as inovações propostas no PDE, as propostas elaboradas pelos participantes do concurso possibilitaram debater as diretrizes e inovações trazidas pelo novo Plano Diretor, resultando em 54 trabalhos entregues, 10 trabalhos premiados e 4 menções honrosas.

Em 16 de agosto de 2014, após a aprovação do PDE (Lei n. 16.050/14), foi realizado o seminário de abertura do processo participativo. Nesta ocasião foram apresentados os

canais de diálogo e de contribuição, bem como os materiais disponíveis e a agenda de eventos e atividades. Foi disponibilizado um documento de explicação da lei vigente e as diretrizes estratégicas para a revisão do zoneamento.

A partir das questões levantadas pelos trabalhos premiados no Concurso Ensaio Urbanos, foi lançado o Atelier Ensaio Urbanos, uma parceria entre o poder público municipal e 17 instituições de ensino de arquitetura e urbanismo com objetivo de promover a elaboração de ensaios e de experiências projetuais na aplicação dos princípios e regras de uso e ocupação do solo contidas no novo Plano Diretor, como subsídio para os trabalhos da revisão participativa do Zoneamento.

No início do mês de outubro de 2014 foi consolidado um caderno de propostas contendo diretrizes para a revisão, um conjunto de propostas e uma primeira versão dos mapas com as novas zonas. E esse caderno foi disponibilizado na internet, assim como um formulário para o envio de contribuições relacionadas.

Entre os dias 18 de outubro e 6 de dezembro de 2014, foram realizadas oficinas de propostas nas 32 subprefeituras, somando 4.588 participantes e 1.139 contribuições. Além das oficinas presenciais, a população também pôde contribuir através da internet. O formulário disponível na plataforma Gestão Urbana recebeu 4.344 propostas. Essa etapa se baseou no caderno de propostas disponibilizado ao público no início do mês.

Após a sistematização das propostas recebidas nessas 32 oficinas, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) consolidou a primeira versão da minuta do Projeto de Lei, que foi disponibilizada ao público em 26 de dezembro de 2014. Também foi disponibilizada na internet a ferramenta Minuta Participativa, aberta ao envio de sugestões durante o período de 30 dias. Foram realizadas 3 audiências públicas para debater a proposta, nos dias 14, 21 e 28 de janeiro de 2015, contando com 1.833 participantes.

Depois de realizadas as audiências públicas e de sistematizadas as contribuições advindas desses eventos e da internet, foi consolidada a segunda versão do Projeto de Lei, disponibilizada ao público no dia 30 de março de 2015. Com base nessa segunda versão da minuta, foram realizados os Diálogos Macrorregionais nas Subprefeituras em 8 eventos realizados nos dias 11 e 18 de abril de 2015. Esses eventos foram focados na devolução à sociedade sobre as propostas que foram incorporadas e os critérios que balizaram a incorporação das respectivas propostas.

Por fim, com base nas contribuições feitas nos diálogos, foi consolidado o presente Projeto de Lei.

O Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) e a Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) acompanharam todo o processo desde o início. Tanto em reuniões individuais quanto em reuniões conjuntas, os respectivos órgãos debateram propostas referentes às diversas etapas da revisão participativa. Paralelamente, foram constituídas pelo CMPU duas comissões internas com representantes da sociedade voltadas exclusivamente para o acompanhamento dos trabalhos técnicos e a metodologia de revisão da legislação do zoneamento.

Todos os materiais foram disponibilizados no sitio da SMDU na internet: caderno de propostas, minutas (textos, quadros e mapas), os mapas em formato aberto, as apresentações realizadas nos eventos, fotos, listas de presença, relatórios de propostas feitas nos eventos, dentre outras atividades e materiais produzidos.