
AJUSTES DA LEI 16.402/16
Minuta do Projeto de Lei

JUSTIFICATIVA TÉCNICA

Dezembro de 2017

SUMÁRIO

- Apresentação
- Diretrizes do PDE
- Justificativa
- Objetivos

APRESENTAÇÃO

A Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL, dá prosseguimento ao processo de adequação de alguns dispositivos da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS, mais conhecida como Lei de Zoneamento, aprovada em 2016.

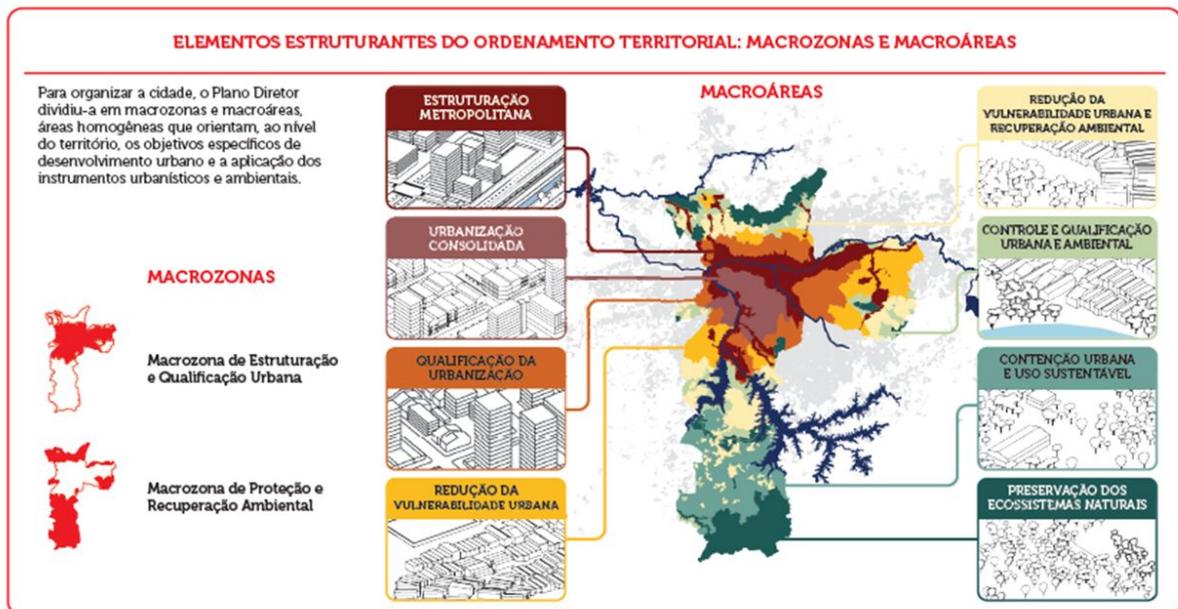
Mantendo os princípios norteadores do Plano Diretor Estratégico – PDE, e sem alterar os mapas do zoneamento, esses ajustes tem por objetivo a melhor aplicação da Lei de Zoneamento.

Neste documento são apresentadas as justificativas, as diretrizes do Plano Diretor correspondentes, bem como os objetivos que embasam a minuta do projeto de lei em discussão.

DIRETRIZES DO PDE

A Lei 16.402, de 22 de março de 2016, atual lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, foi elaborada com o objetivo de constituir-se em instrumento para a implementação da estratégia de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano estabelecido pelo PDE, Lei 16.050, de 31 de julho de 2014.

Tal estratégia de ordenamento territorial estrutura-se nas Macrozonas, Macroáreas e nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.



Fonte: PDE Texto da Lei Ilustrado

Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana

São definidos pelas áreas situadas ao longo das linhas de transporte coletivo de alta e média capacidade, de suas respectivas estações e de suas áreas de influência. Sua definição tem por objetivo orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público, otimizando o aproveitamento do solo e criando as oportunidades para a ampliação dos espaços públicos e equipamentos urbanos e sociais e buscando, ao mesmo tempo, qualificar a vida urbana.

Nas áreas de influência dos Eixos **pode-se construir até 4 vezes a área do terreno** e nos edifícios com usos residenciais deve ser atendido um número mínimo de unidades habitacionais.

Além disso, **para qualificar a transformação desses espaços** foram definidos instrumentos como fachada ativa, incentivo ao uso misto e largura mínima de calçada e limite máximo para o número de vagas de automóvel que não são consideradas área construída.

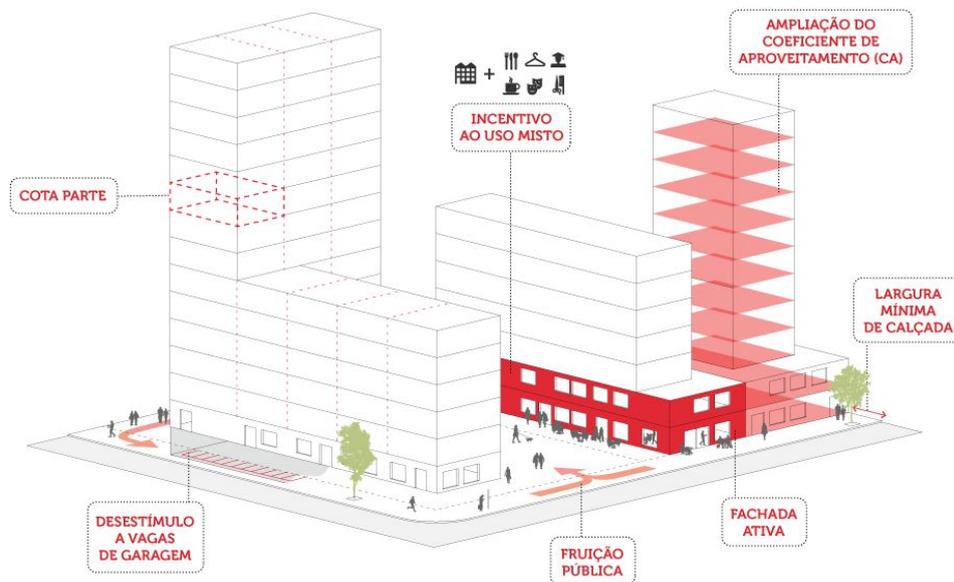


Diagrama 1 - Fonte: PDE Texto da Lei Ilustrado

Cota Parte ou cota máxima de terreno por unidade	Uso Misto	Fachada Ativa
Limite ao tamanho dos apartamentos, resultando em número maior de unidades habitacionais no mesmo lote	Busca incentivar a mescla de usos de modo a reduzir os deslocamentos na cidade	Busca incentivar usos não residenciais no térreo dos edifícios, promovendo melhor interação entre o público e o privado
Fruição Pública	Alargamento das Calçadas	
Busca incentivar a fruição de pedestres dentro do lote e dinamizar o espaço público	Tem por objetivo formar calçadas de 5m, melhorando a circulação de pedestres	

JUSTIFICATIVA

Por que ajustes na lei 16.402/16?

A Lei 16.402/16 foi elaborada segundo as orientações do PDE, instituindo novas regras de parcelamento, uso e ocupação do solo na escala do lote e quadra, apresentando, inclusive, novos instrumentos como a quota ambiental.

Mas, assim que começou a ser aplicada, apareceram alguns problemas, o que é bastante compreensível uma vez que houve uma grande mudança de conceitos e regramentos. Um destaque pode ser dado à dificuldade de implementação dos novos parâmetros qualificadores introduzidos pelo PDE, como a fachada ativa, ou a doação de faixa para o alargamento de calçada, em face do regramento dado pela Lei 16.402/16 a esses temas e a situação fática dos lotes, quadras e, na maioria das vezes, das edificações existentes.

Esses parâmetros contribuem muito para uma melhor condição urbanística. São condições obrigatórias para a edificação em alguns casos e, em outros, há incentivos para sua implementação. Nos casos incentivados, a Lei 16.402/16 – LPUOS, exige que se deixe a fachada ativa em todas as frentes do lote, e isso resulta em algumas situações impossíveis.

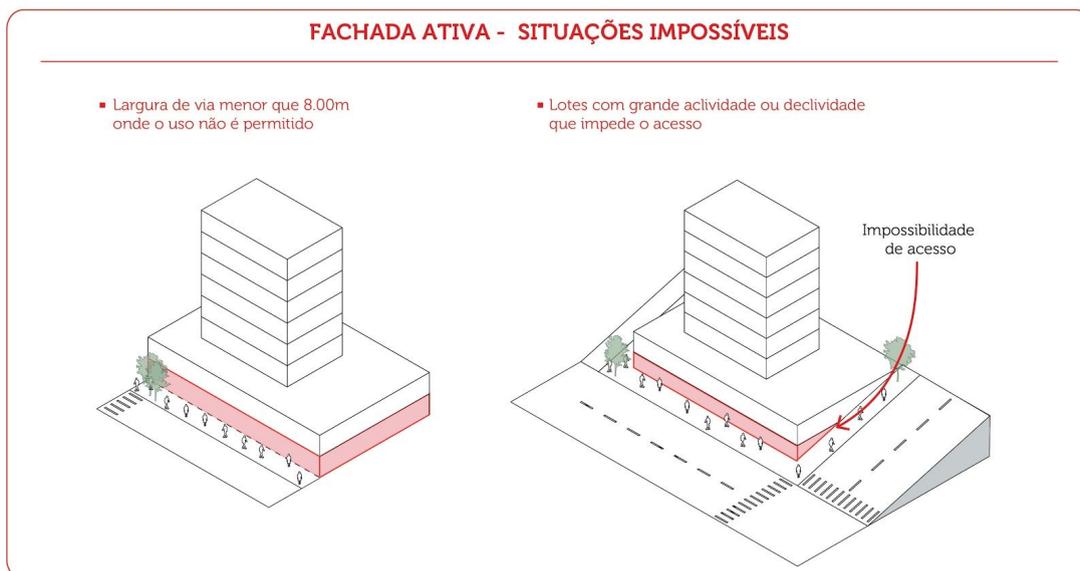


Diagrama 2 - Fachada Ativa - Situações impossíveis. Elaboração: SMUL, 2017

A doação de área para alargamento de calçada está sujeita a um processo complicado, cuja simplificação depende da alteração de legislação federal; portanto, por que não pensar em alternativas que produzam o mesmo efeito? A Instituição de Servidão garante o caráter público da calçada, e tem um processo mais ágil.

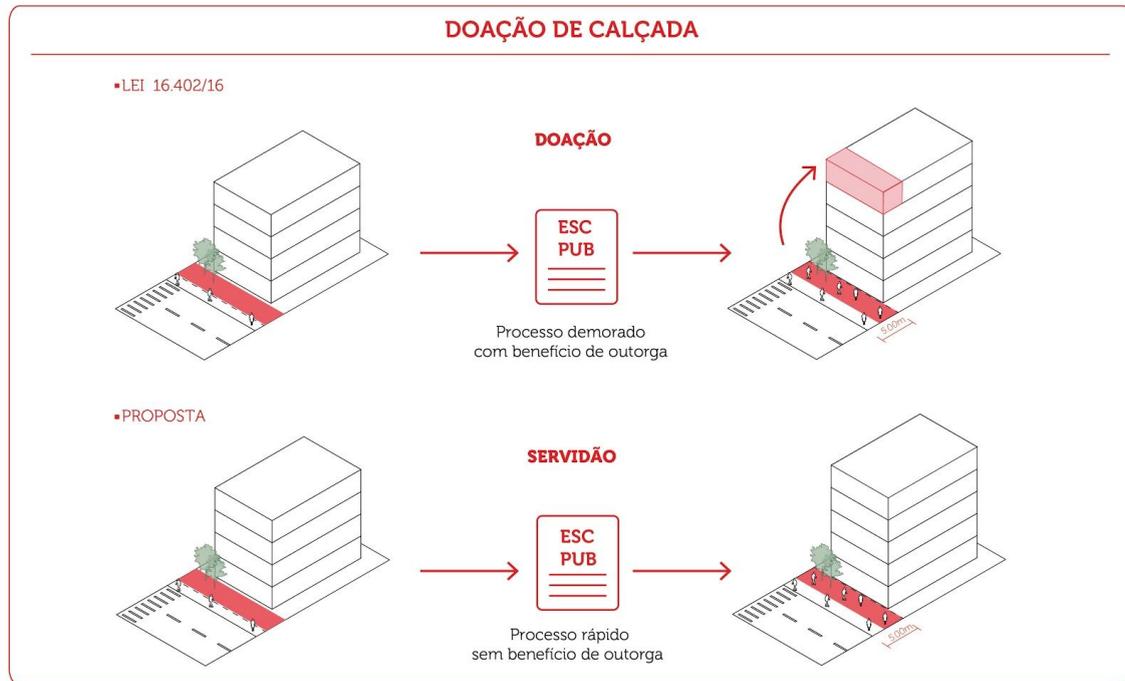


Diagrama 3 -Doação de Calçada. Elaboração: SMUL, 2017

Outro ponto a ser destacado diz respeito às edificações existentes. A Lei 16.402/16 trouxe uma série de requisitos e novos dispositivos urbanísticos que na grande maioria das situações não são passíveis de serem atendidos para as edificações existentes, tais como a exigência de alargamento da calçada e da quota ambiental, assim como a exigência de vagas para estacionamento de veículos, carga e descarga nos pedidos de mudança de uso, bem como a exigência de desmembramento dos lotes que possuam mais de 20.000m² com edificações existentes, que atingem os antigos galpões existentes na cidade e que poderiam ser requalificados.

Também se verificou que poderiam ser criados novos incentivos à produção habitacional, ao mesmo tempo em que se induz à implementação dos parâmetros qualificadores introduzidos pelo PDE.

Para as áreas situadas nos miolos de bairros, o PDE definiu menor adensamento construtivo, através da limitação do coeficiente de aproveitamento do lote, que será, no máximo, igual a 2 vezes a área do lote (CA=2,0). Também estabeleceu um limite de altura das edificações, de 28m (gabarito de altura máxima).

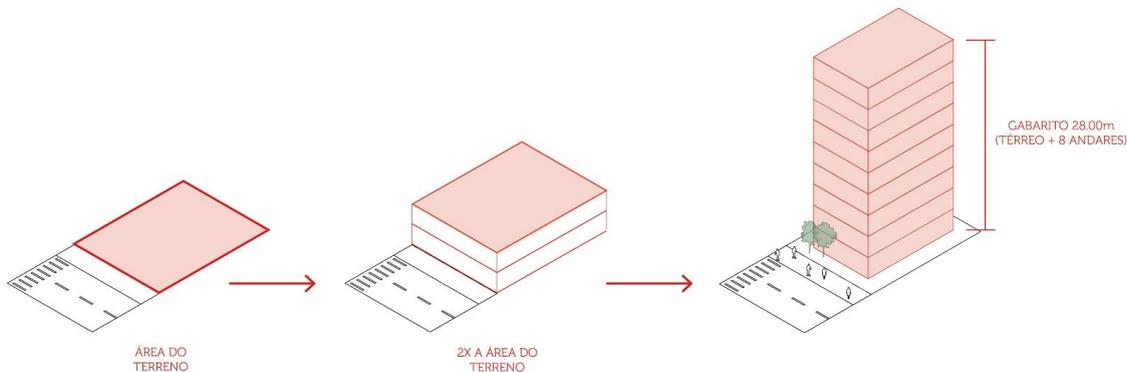


Diagrama 4 - Elaboração: SMUL, 2017

Mas, ao mesmo tempo, conferiu à lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, a possibilidade de criar alternativas à essa tipologia construtiva. Viabilizar outras alternativas oferece maior a oportunidade de atender a diretrizes do PDE, fomentando diferentes formas de ocupação do espaço urbano, incentivando o uso misto no mesmo lote e na mesma edificação, gerando a oportunidade de mais atividades comerciais em áreas densamente ocupadas por uso residencial.

§2º do artigo 374 do PDE: A revisão da LPUOS poderá definir limites de gabarito, de número de pavimentos diferente do estabelecido nesta lei.

Uma das estratégias da Lei 16.402/16 para fomentar o uso misto foi a permissão de quase todas as categorias de uso não residencial nas Zonas Mistas. No entanto, essa permissão estendeu-se à possibilidade de edificar em vias estreitas, sem largura suficiente para comportar o tráfego de pedestres e veículos gerados pelos diferentes usos. Os eventuais problemas de sombra na via, ausência de insolação e ventilação foram controlados pelo gabarito de altura máxima das edificações, de 28m. Mas não o aumento da circulação, que se dá em calçadas diminutas e vias com pouca capacidade escoamento.

Assim, este foi outro aspecto estudado, para o qual entendeu-se necessária a adequação de alguns parâmetros urbanísticos.

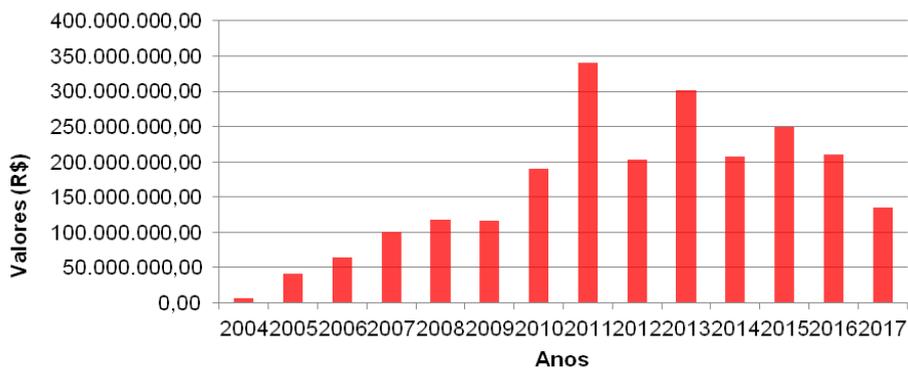


Diagrama 5 - Situações em largura de via estreita. Elaboração: SMUL, 2017

Outra constatação a destacar foi a queda no desempenho da arrecadação de valores provenientes da outorga onerosa do direito de construir. O melhor desempenho desde o início de sua aplicação deu-se em 2011, chegando a um acumulado de quase R\$ 350 milhões, conforme gráfico abaixo, caindo significativamente em 2012 no final de gestão administrativa, apresentando leve crescimento em 2013, e após a aprovação do PDE (2014) vem declinando anualmente.

Arrecadação de Outorga Onerosa

Gráfico 1 - Arrecadação de Outorga Onerosa. Elaboração: SMUL, 2017



Os dados refletem a queda no volume de aprovações de projetos de empreendimentos imobiliários, o que se deve, em parte, às incertezas econômicas do momento. O enfraquecimento da economia nacional, aliado às incertezas políticas, atingiu também o setor imobiliário, cuja produção começa a diminuir a partir de 2015. Não há, ainda, sinais evidentes de recuperação da produção imobiliária.

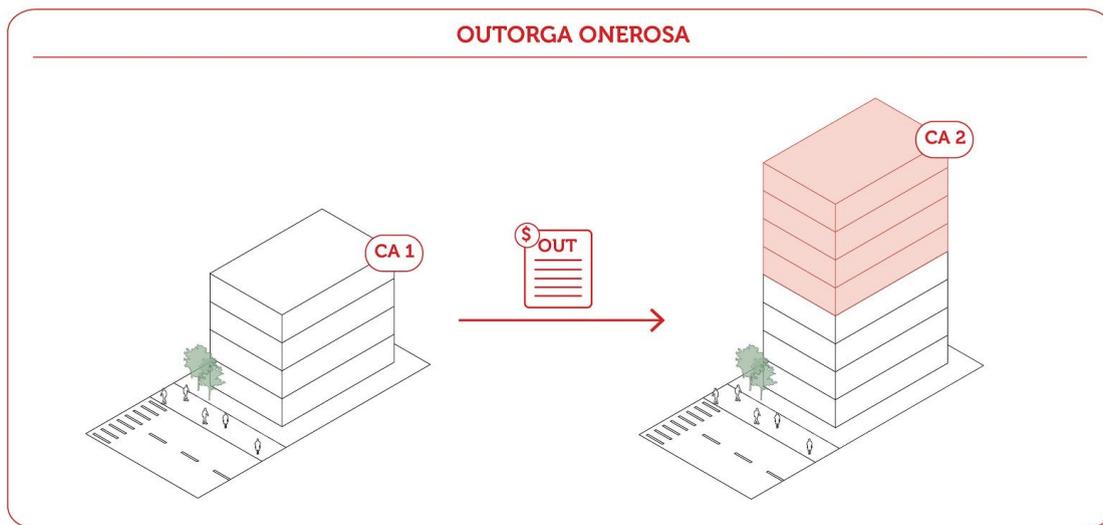


Diagrama 6 - Outorga Onerosa. Elaboração: SMUL, 2017

Outro fator para a queda no desempenho da arrecadação da outorga onerosa está na alteração da forma de cálculo da contrapartida, que sofreu brusca variação com relação à legislação anterior (PDE, lei 13.430/04 e LPUOS, lei 13.885/04).

O cálculo do valor da outorga onerosa na lei anterior tinha por base o valor venal do terreno, ou seja, o valor do IPTU. Além disso, para a produção do uso residencial, a área adicional de construção (a que está sujeita ao pagamento de outorga onerosa) era menor, uma vez que o coeficiente de aproveitamento básico era igual a 2,0 para essa categoria de uso.

A Lei 16.050/14, PDE em vigor, institui o Quadro 14 – Cadastro de Valor de Terreno para Fins de Outorga Onerosa, cujos valores são a base de cálculo da contrapartida da outorga onerosa.

Foram realizadas algumas simulações de cálculo do valor da contrapartida, tomando-se como referência as faces de quadra nas quais a zona de uso permite alcançar CA=1,0, CA= 1,5 e CA=2,0. Sobre essa mesma referência, utilizando-se os mesmos coeficientes de aproveitamento máximo do lote, mas as fórmulas e valores correspondentes a cada lei, foram simulados o valor da contrapartida, segundo a legislação anterior e a legislação atual.

O CUB determina o custo global da obra, e é calculado mensalmente pelos Sindicatos da Indústria da Construção Civil de todo o país. A variação percentual mensal do CUB tem servido como mecanismo de reajuste de preços em contratos de apartamentos em construção e até como índice setorial.

O valor médio da contrapartida por metro quadrado de terreno na lei anterior era de R\$ 445,59; o valor do mesmo metro quadrado adicional de terreno, na lei atual, é de R\$ 1.084,15. Para qualificar a diferença, esses resultados foram comparados ao CUB, custo unitário básico da construção civil, principal indicador dos custos da construção civil.

Tomando-se por referência o valor do CUB de julho de 2014, quando entrou em vigor a Lei 16.050/14, PDE, igual a R\$ 1.161,99, é possível comparar os valores da outorga onerosa antes da vigência do PDE (na lei anterior) e após sua vigência. A outorga onerosa representava anteriormente 38% do valor do CUB (custo unitário básico de construção por m²), passando após a vigência do PDE a representar 93% do valor do CUB, conforme [tabela](#) disponível para download.

Além disso, constataram-se algumas imprecisões no texto da Lei 16.402/16, que devem ser corrigidas para que não haja dúvidas na sua aplicação.

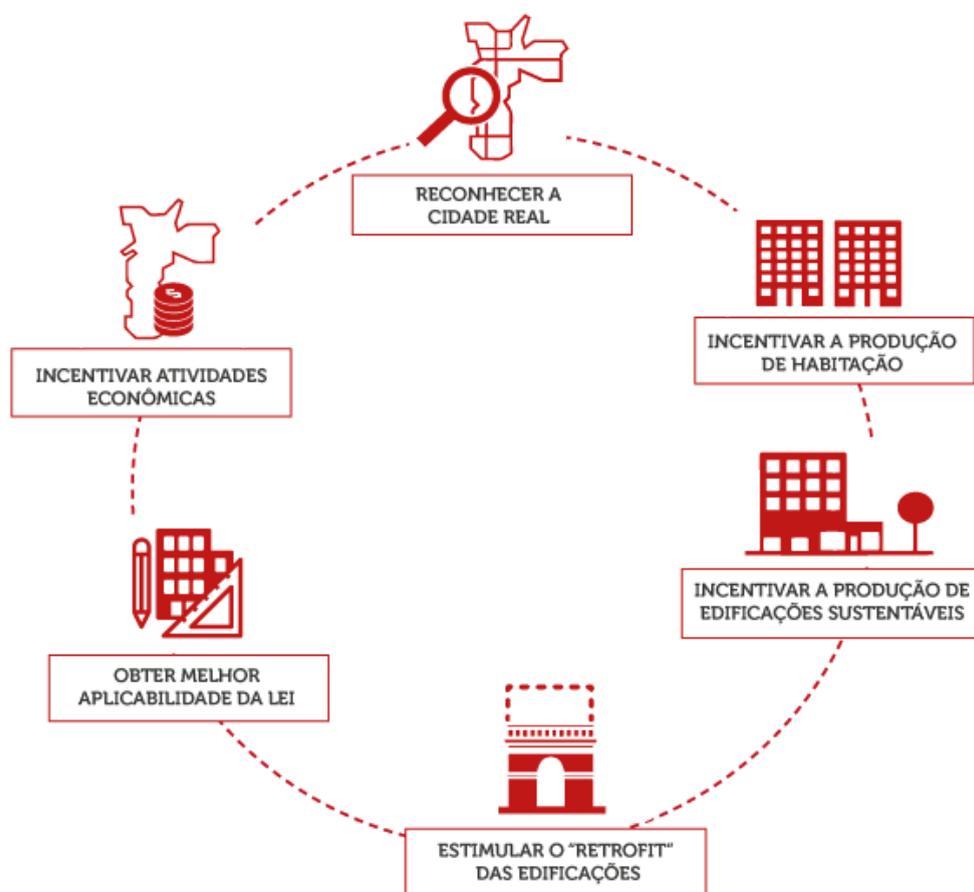
Estas foram as motivações para a proposição de ajustes e adequações da Lei 16.402/16, ressaltando que o ajuste se dá estritamente dentro das diretrizes e premissas do PDE.

PRINCÍPIOS NORTEADORES

- **PREMISSAS DO PDE MANTIDAS**
- **ZONAS DE USO, SEUS PERÍMETROS E C.A.s MANTIDOS**

OBJETIVOS

Os objetivos que conduziram à proposição dos ajustes à Lei 16.402/16 podem ser assim resumidos:



RECONHECER A CIDADE REAL

Diretriz PDE: Evitar a dissociação entre a disciplina legal, a realidade urbana e as diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecidas no PDE (Inciso I, art. 27)

Esta é uma das diretrizes do PDE considerada em todos os temas objeto dos ajustes propostos. Particularmente, a adequação dos parâmetros de ocupação, de parcelamento, do solo, da quota ambiental e, em alguns casos, dos parâmetros qualificadores, à situação de reforma, com ou sem ampliação de edificações existentes, mudança do uso instalado, e requalificação da edificação (retrofit).

Viabilizar Reformas de Edificações Regulares Existentes

PROPOSTA

Para impedir sua deterioração e requalificar as edificações existentes são concedidas condições especiais como:

- Reconhecimento dos recuos, taxa de permeabilidade do lote e de ocupação existentes
- Admite alteração do uso, desde que o uso seja permitido na zona
- Dispensa a exigência da quota ambiental
- Dispensa a exigência do lote máximo, desde que não ocorra anexação de novo lote
- Dispensa a doação de área para alargamento da calçada
- Número de vagas mínimo, inclusive na mudança de uso, será calculado sobre a área construída computável total
- Dispensa a exigência de vagas, para lotes com até 10 (dez) metros de testada
- Permite o atendimento de vagas por locação de imóvel num raio de 300 metros
- Dispensa reserva de vaga para carga e descarga
- Dispensa no cômputo do coeficiente de aproveitamento máximo até 20% da área construída destinada à fachada ativa no pavimento térreo, com acesso pelo logradouro público, em especial nas zonas centralidades (ZC)

ESTIMULAR O RETROFIT DAS EDIFICAÇÕES

Diretriz PDE: Estimular a reabilitação do patrimônio arquitetônico, especialmente na área central, criando regras e parâmetros que facilitem a reciclagem e o retrofit das edificações para novos usos

A proposta reconhece que há outra forma de proceder a recuperação, a adaptação e a revitalização de edificações existentes visando ao conforto e a novas possibilidades de uso. Trata-se do *retrofit*, que é diferente da reforma tradicional, por realizar obras visando à atualização tecnológica, preservando as características dos projetos arquitetônicos originais, especialmente dos imóveis preservados, buscando maior eficiência do sistema estrutural, dos sistemas de energia, comunicação, hidráulico, dentre outros.



Imagem 1 - Desenho de armazém após retrofit, em Gotemburgo, Suécia. O espaço reúne escritórios, centro cultural, café, lojas, restaurantes e uma praça arborizada interna. Fonte: copyright MVRDV, disponível em <https://www.mvrdiv.nl/projects/magasin-113>

PROPOSTA

- Manutenção da volumetria da edificação existente, no caso de ZEPEC-BIR, podendo crescer pavimentos e área construída internamente, se aprovado pelo órgão de preservação competente.
- Manutenção do coeficiente de aproveitamento existente
- Manutenção da taxa de ocupação existente
- Manutenção de recuos existentes
- Dispensa no computo do coeficiente de aproveitamento máximo, das áreas técnicas necessárias, para o uso instalado ou para o novo uso, bem como, para atendimento às normas de segurança, à acessibilidade e ao incremento tecnológico da edificação
- Permissão de implantação de saliências e terraços, observadas as normas edilícias e garantidas as condições de segurança dos usuários
- Atendimento da taxa de permeabilidade nas novas partes a serem edificadas
- Admite alteração do uso, desde que o novo uso seja permitido na zona
- Dispensa das exigências relativas: à quota ambiental, à cota-parte
- máxima de terreno por unidade habitacional, ao alargamento do passeio, e às dimensões máximas do lote
- Dispensa da exigência de vagas para estacionamento de veículos
- Dispensa da exigência de vaga para carga e descarga

INCENTIVAR AS ATIVIDADES ECONÔMICAS

A Lei 16.402/16, ao incentivar o uso misto e facilitar a instalação das atividades não residenciais em geral, especialmente as de baixo risco, buscou estimular sua implantação. Facilitar a mudança de uso, a reforma com ampliação de área e o retrofit das edificações existentes, como ora se propõe, são medidas que se somam aos estímulos já incorporados na legislação. A permissão de shopping center em terrenos até 40.000m², sem a obrigatoriedade do parcelamento do solo, o acréscimo de novos incentivos para escola e hospitais, são mais pontos a favor da promoção da atividade econômica.

Valor médio da outorga onerosa	R\$ 1.084,15/m ²
Valor CUB SP out/17	R\$ 1.325,11/m ²
Valor da outorga = 80% do valor do CUB	

PROPOSTA

- Liberação do Gabarito na Zona de Centralidade, facilitando a implantação do uso não residencial em lotes reduzidos, somente em vias com largura igual ou maior que 12m
- Viabilização da implantação de atividades comerciais com depósito em áreas de terreno até 40.000²
- Complexos hospitalares: possibilidade de aumento das áreas técnicas consideradas não computáveis
- Desconto no valor da outorga onerosa, viabilizando a instalação de novas atividades comerciais e de prestação de serviços

De outro lado, na busca do incentivo às atividades econômicas, está a proposta de redução temporária de 30% do valor da contrapartida da outorga onerosa, para imóveis residenciais e não residenciais. Espera-se que tal redução, somada às adequações dos dispositivos da LPUOS, contribua para a retomada das aprovações de novos empreendimentos em São Paulo.

INCENTIVAR A PRODUÇÃO HABITACIONAL

Diretriz PDE:

- Promover a articulação entre espaços públicos e privado, por meio de estímulos à manutenção de espaços abertos para fruição pública no pavimento de acesso às edificações
- Estimular a implantação de atividades de comércio e serviços nas regiões onde a densidade populacional é elevada e há baixa oferta de emprego, criando regras para a adequada convivência entre usos residenciais e não residenciais
- Estimular o comércio e serviço locais, especificamente os instalados em

Além do desconto temporário no valor da contrapartida financeira, dar alternativas para a produção de diferentes tipologias construtivas estimula a produção habitacional porque:

- Aumenta a oferta para públicos diferenciados
- Pode reduzir os custos de construção, a depender da tipologia construtiva
- Criam-se condições adequadas para terrenos de diferentes medidas e características.

A Lei 16.402/16 considerou não aplicável o gabarito de altura máxima das edificações somente nas ZEUs e ZEIS. Nas Zonas Mistas, as edificações estão sujeitas à observância da altura máxima de 28m. Note-se que o gabarito de altura máxima da edificação não interfere na intensidade de ocupação do solo, que é controlada pelo coeficiente de aproveitamento máximo. O gabarito regula a altura e a forma dos volumes edificados no lote, a sua relação com a vizinhança e a inserção da edificação na paisagem urbana.

Considerando que nas zonas mistas são permitidas as mesmas atividades permitidas nas ZEUS, ainda que com menor densidade, a presente proposta torna opcional o atendimento ao gabarito de altura de 28m na ZM, desde que sejam atendidas determinadas condições.

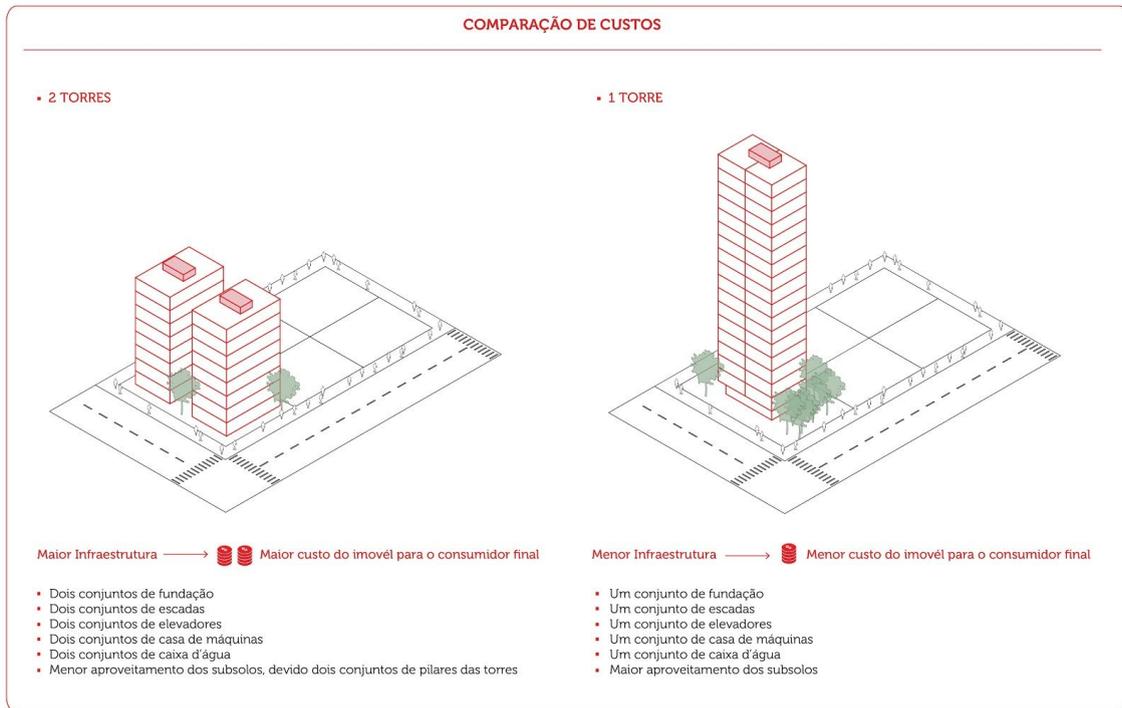


Diagrama 7 - Comparação de Custos. Elaboração: SMUL, 2017

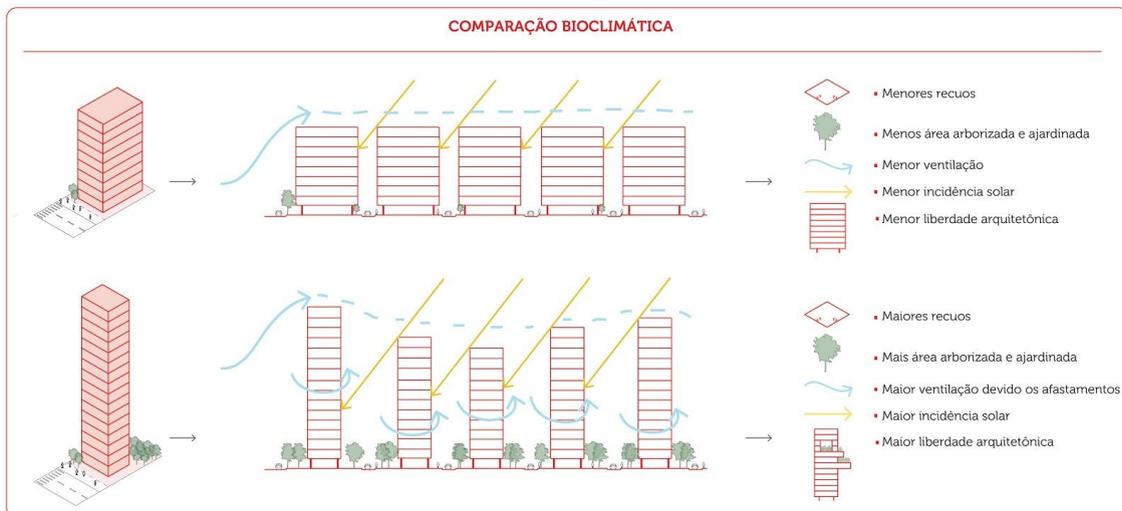


Diagrama 8 - Comparação Bioclimática. Elaboração: SMUL, 2017

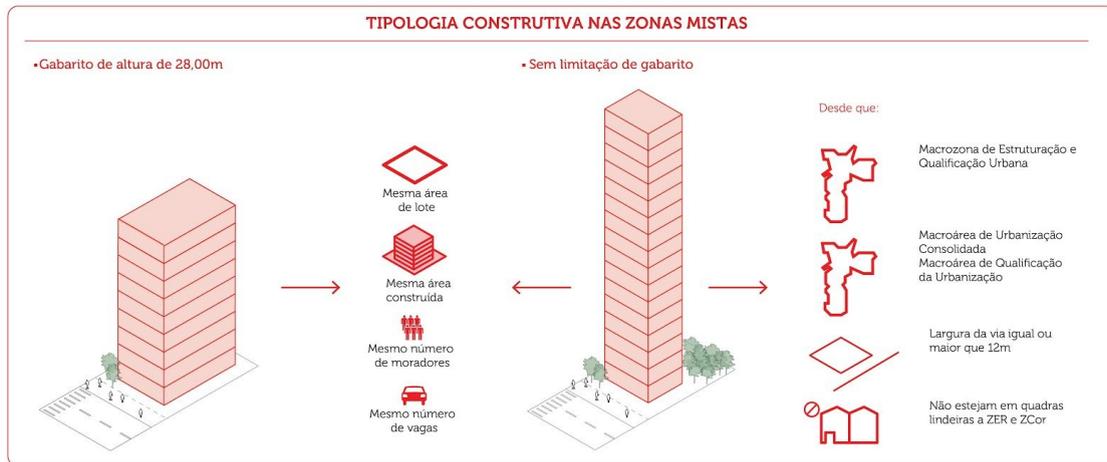


Diagrama 9 - Tipologia Construtiva nas zonas mistas. Elaboração: SMUL, 2017

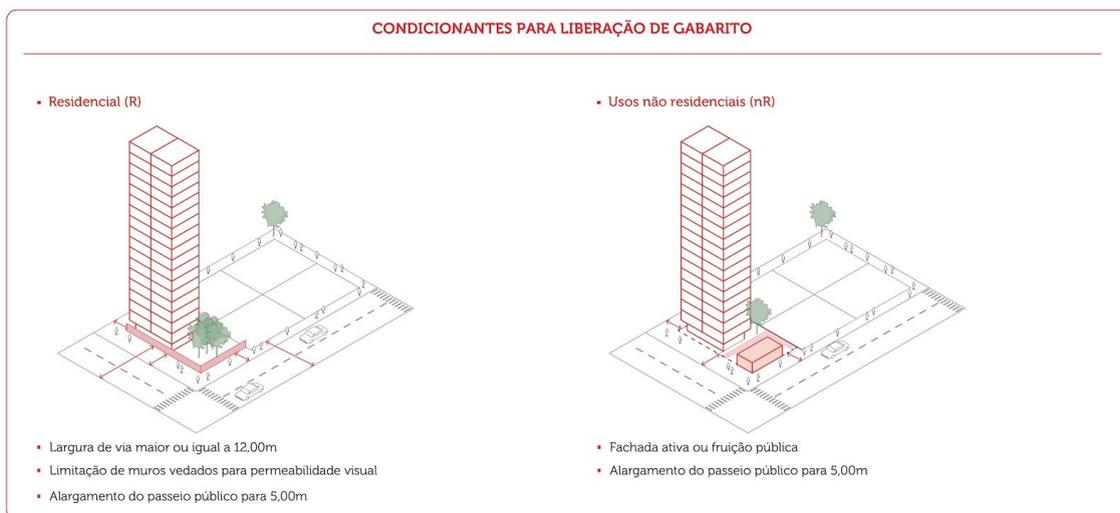


Diagrama 10 - Tipologia Construtiva nas zonas mistas. Elaboração: SMUL, 2017

PROPOSTA

- Tipologia construtiva opcional nas Zonas Mistas mantidos os coeficientes de aproveitamento do lote definidos na lei
- Edificações com gabarito de 28m ou sem limitação de gabarito, condicionada a:
 - Os lotes estejam situados nas Macroáreas de Urbanização Consolidada ou de Qualificação da Urbanização da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e em vias com largura igual ou superior a 12m;
 - Não estejam localizadas em quadras lindeiras a ZER ou ZCOR e;
 - Ainda, no caso de edifício residencial, com limite de vedação da fachada voltada para o logradouro público e que seja reservada área para alargamento da calçada;
 - E, no caso de edifício não residencial ou uso misto, seja adotada fachada ativa ou fruição pública e reservada área para alargamento da calçada.

INCENTIVAR A PRODUÇÃO DE EDIFICAÇÕES SUSTENTÁVEIS

Diretriz PDE: Criar formas de incentivo ao uso de sistemas de cogeração de energia e equipamentos e instalações que compartilhem energia elétrica, eólica, solar e gás natural, principalmente nos empreendimentos de grande porte.

Com a finalidade de incentivar soluções sustentáveis e novas concepções de projeto arquitetônico, introduziu-se o *edifício conceito*, definido como aquele que apresenta novos conceitos na concepção do projeto arquitetônico, fazendo uso de tecnologias, que permitem a criação de espaços internos diferenciados para cada unidade, dialogando com o espaço externo por meio de estruturas, que o distinguem na paisagem urbana, podendo contar com instalação de vegetação arbórea em terraços e/ou na cobertura, bem como instalar jardins verticais.

PROPOSTA

Serão concedidos incentivos na forma de desconto na contrapartida da outorga onerosa ao edifício que:

- Apresente inovações tecnológicas no projeto arquitetônico e que obtenha certificação específica de sustentabilidade
- Implante arborização vertical com indivíduo arbóreo de porte médio ou grande com 3m, no mínimo, a cada 50m² de fachada, excluídos o ático e o térreo
- Que fizer uso de cogeração de energia limpa como fotovoltaica, solar
- Que fizer uso de pré-tratamento de esgoto

Será concedido incentivo na forma de construção não computável ao edifício que

- Implante floreiras com dimensões mínimas de 0,80m por 0,80m por 0,80m de terra destinadas a indivíduos arbóreos de porte médio ou grande com 3m de altura,

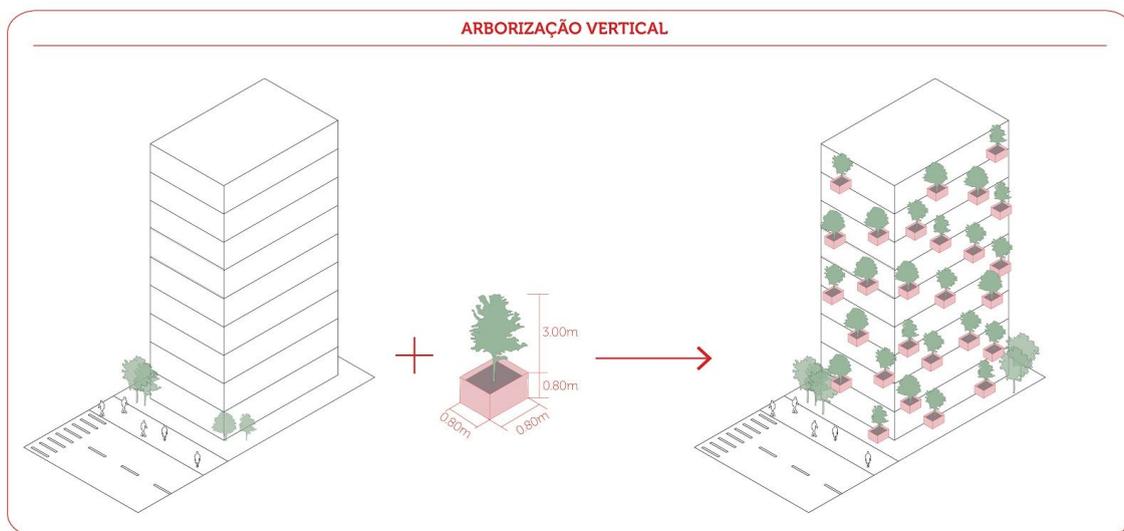


Diagrama 11 - Arborização Vertical. Elaboração: SMUL, 2017

Os incentivos de arborização vertical geram melhorias para os moradores e usuários da edificação: temperaturas mais amenas, ar puro e menor uso de ar condicionado. A cidade como um todo também sai ganhando, pois essas intervenções diminuem a poluição, tornam a paisagem mais agradável e têm o potencial para reduzir o efeito ilha de calor, que sobreaquece a cidade.



Imagem 2 - Edifício Bosco Verticale, pioneiro da arborização vertical, localizado em Milão. Fonte: Archdaily, disponível em <<https://www.archdaily.com.br/br/778367/edificio-bosco-verticale-boeri-studio>>

Outra dimensão de sustentabilidade incentivada é a produção de alimentos em edificações, seja em varandas, telhados verdes ou estufas. Considerada internacionalmente como uma das inovações com maior potencial comercial e ambiental, a agricultura urbana agrega os benefícios da implantação da vegetação em edificações com geração de renda e redução da pegada de carbono da agricultura.



Imagem 3 - Estufa urbana da BeGreen em Belo Horizonte, alia produção de alimentos com um espaço cultural e de eventos. Fonte: BeGreen/Divulgação, disponível em <https://super.abril.com.br/saude/da-fazenda-para-a-mesa-producao-agroecologica-cresce-em-bh/>



Imagem 4 - Estufa urbana instalada acima de uma oficina industrial no Brooklyn, em Nova Iorque. O uso de energias renováveis e água de reuso garante um alto padrão de sustentabilidade. Fonte: Gotham Greens, disponível em <http://gothamgreens.com/our-farms/greenpoint#our-greenhouses>



Imagem 5 - Estufa urbana no topo de uma escola, em Nova Iorque. Fonte: Guy Calaf, disponível em <http://www.nytimes.com/2011/05/19/business/smallbusiness/19sbiz.html>



Imagem 6 - Sistema de aquecimento solar predial, em Londres. Disponível em <http://www.solaruk.net/solarimages/gallery/Old%20Yard%202.jpg>

MELHORAR A APLICABILIDADE DA LEI

Diretriz PDE: Estimular o comércio e os serviços locais, especificamente os instalados em fachadas ativas, com acesso direto e abertura para o logradouro.

Trata-se de ajustar alguns parâmetros a condições reais para que seja factível seu atendimento. A adoção de fachada ativa, fruição pública, limite de vedação do lote, doação de faixa para o alargamento de calçada é obrigatória em algumas situações e incentivada em outras, através de mecanismos como desconto do valor da outorga onerosa ou na área de construção computável. Mas nem sempre a característica física do lote permite a implantação em todas as frentes.

PROPOSTA

Considera, para efeitos do incentivo em área de construção não computável, o somatório de todas as testadas, podendo estar concentrada em uma única frente do lote.

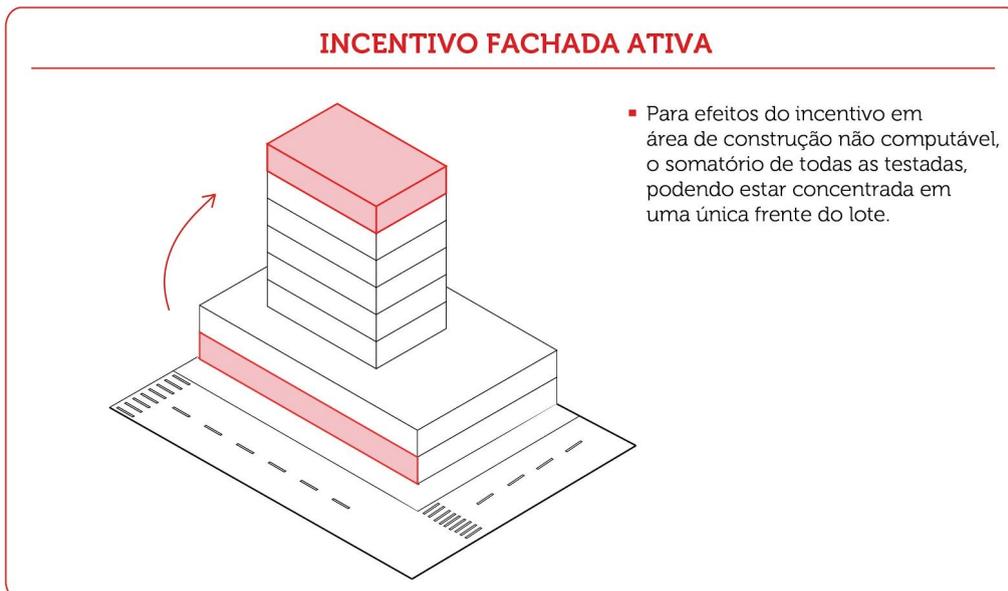


Diagrama 12 - Incentivo a fachada ativa. Elaboração: SMUL, 2017

Outro tema é a quota ambiental, um novo e importante instrumento introduzido pela Lei 16.402/16, mas que precisa ser ajustado. Um exemplo é a exigência de quota ambiental em terrenos a partir de 500m², que tem induzido à instalação de grandes reservatórios no lote, em detrimento de área verde. Propõe-se que a quota ambiental seja obrigatória nos novos projetos em terrenos com pelo menos 1.000m², metragem mais factível para a implantação de áreas vegetadas.

Dificuldades de atendimento à quota ambiental tem se apresentado também na aprovação das reformas com ampliação de área, situação para a qual também se propõe ajustes.

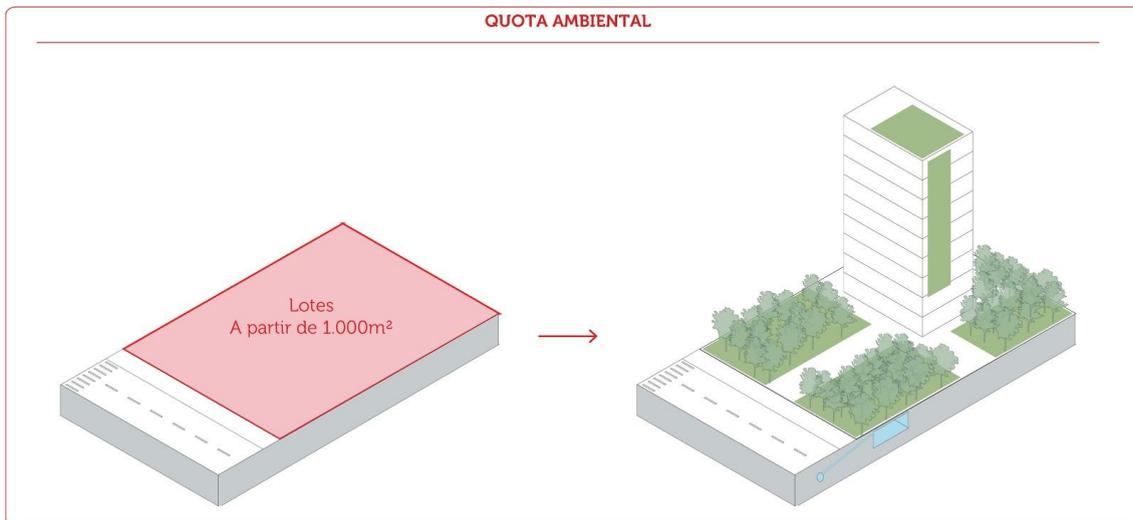


Diagrama 13 -Quota Ambiental. Elaboração: SMUL, 2017

E, por fim, propõe-se a correção ou adequação da redação de alguns artigos, para maior precisão do texto legal.