



# RELATÓRIO TEMÁTICO

## 07 - DIREITO DE CONSTRUIR E REGULARIZAÇÃO EDILÍCIA



Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL  
Coordenadoria de Planejamento Urbano – Planurb

## **Apresentação**

Com base no escopo referencial definido na Etapa 1 da Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE (Lei nº 16.050/2014), este documento é parte de um conjunto de 22 Relatórios Temáticos elaborados por SMUL para a Etapa 2.

O Relatório contém, em sua temática específica, as problemáticas identificadas da Etapa 1, as propostas formuladas tanto pela população nesta Etapa 2 do processo participativo, quanto a partir de interações técnicas entre a SMUL e outras secretarias e órgãos municipais, as análises técnicas e, por fim, as sugestões para aperfeiçoamento da política urbana, que deverão ser avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as diretrizes e objetivos estratégicos do PDE.

O Relatório Temático 07 – Direito de Construir e Regularização Edilícia é composto pelos seguintes relatórios temáticos:

- 07A – Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)
- 07B – Transferência do Direito de Construir (TDC)
- 07C – Regularização Edilícia

## 7A – Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

Os elementos constituintes do PDE/2014 considerados para a realização deste relatório foram:

Artigos 115 a 120 (subseção II, da seção I, do capítulo III), que trata da regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir;

Artigo 80, que estabelece incentivos urbanísticos na forma de áreas não computáveis, que resultam em desconto na contrapartida pela OODC;

Artigo 370, que trata da possibilidade de que lei específica defina critérios de sustentabilidade para empreendimentos e edificações e permite a associação de benefícios urbanísticos com níveis de sustentabilidade alcançados pelos empreendimentos e edificações.

### 1. IDENTIFICAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS

Por meio da leitura do Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014, de contribuições do processo participativo da revisão intermediária e de estudos subsequentes, foram elencadas as problemáticas que são sintetizadas abaixo:

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
01	Diagnóstico de aplicação do PDE; Processo participativo	<b>Revisão do cadastro de valor de terreno para fins de outorga onerosa</b> A falta de atualização do cadastro de valor de terreno para fins de outorga onerosa, quadro 14, prejudica a aplicação de instrumentos urbanísticos como a Outorga Onerosa, a Transferência do Direito de Construir e a Cota de Solidariedade.
02	Diagnóstico de aplicação do PDE; Processo participativo	<b>Fatores de Interesse Social (Fs)</b> Os fatores de interesse social definidos no Quadro 05 do Plano Diretor Estratégico incentivariam a produção de unidades habitacionais cujo interesse social tem sido questionado.

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
03	Diagnóstico de aplicação do PDE; Processo participativo	<p><b>Revisão dos fatores de planejamento (Fp)</b></p> <p>O quadro 06, que apresenta os fatores de planejamento, não foi atualizado desde o PDE apesar de novos Fp terem sido inseridos pela LPUOS e no contexto do PIU Setor Central.</p>
04	Discussões internas; Processo participativo	<p><b>Captura da valorização da terra na MUC</b></p> <p>A captura da valorização da terra na produção de empreendimentos de uso residencial nas áreas da Macroárea de Urbanização Consolidada, onde está acontecendo a maior valorização da terra, é inferior ao que seria possível.</p>
05	Discussões internas; Processo participativo	<p><b>Outorga Onerosa para fins de regularização</b></p> <p>A regularização de edificações que excedem o CA básico, mas respeitam o CA máximo, está limitada por conta da ausência de previsão de ferramenta similar à outorga onerosa do direito de construir para esses casos.</p>
06	Discussões internas; Processo participativo	<p><b>Trâmite de revisão do quadro 14</b></p> <p>O texto da lei 16.050/2014 menciona que a atualização do quadro 14 deve passar pela Comissão de Valores Imobiliários, órgão que não foi identificado na estrutura da administração pública municipal. Além disso, estabelece um índice máximo de atualização em que não há necessidade de envio de Projeto de Lei para o Legislativo que considera a inflação de modo duplo.</p>
07	Diagnóstico de aplicação do PDE; Processo participativo	<p><b>Áreas não-computáveis para o cálculo do coeficiente de aproveitamento</b></p> <p>Monitoramento e avaliação de incentivos urbanísticos previstos no ordenamento urbanístico na forma de enquadramento como área não-computável.</p>
08	Processo participativo	<p><b>Desconto na contrapartida da OODC de acordo com certificação da edificação</b></p> <p>Proposta de regulamentação de desconto na contrapartida da Outorga Onerosa do Direito de Construir para edifícios com certificações e que sejam considerados “edifícios-conceito” na revisão do Plano Diretor Estratégico.</p>

## **2. PROCESSO PARTICIPATIVO**

### **2.1. ETAPA 1**

Nesta seção, é realizada a síntese das contribuições recebidas durante as etapas 1 e 2 do processo participativo. Para a etapa 1, já finalizada, foram utilizados os relatórios de sistematização que fomentaram a definição do escopo de revisão do Plano Diretor. Na etapa 2, foram recebidas propostas de revisão, as quais foram lidas e sintetizadas neste capítulo, e ponderadas na parte 3 deste roteiro.

Na primeira etapa do processo participativo, a maior parte das contribuições que mencionaram a Outorga Onerosa do Direito de Construir fez referência a destinação dos recursos arrecadados. Em São Paulo, esses recursos são encaminhados e executados por meio do Fundurb – o Fundo Municipal de Desenvolvimento urbano – e, por isso, o tema é analisado no relatório sobre ele. A Outorga Onerosa também foi mencionada em relação à regularização edilícia e sua vinculação com a eventual cobrança de contrapartida para que seja possível regularizar edificações que superem o Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico. Adicionalmente, foi apontada a necessidade e a possibilidade de revisar a cobrança da outorga.

### **2.2. ETAPA 2**

As contribuições relacionadas à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) foram agrupadas sob o tema “Direito de Construir e Regularização Edilícia”. Nesse contexto, foram levantados principalmente os tópicos (1) da atualização do Cadastro de Valores de Terreno para fins de outorga onerosa (Quadro 14) e (2) da aplicação da outorga onerosa para fins de regularização edilícia, mudança de uso e reforma, com e sem ampliação de área. Houve contribuições, também, sobre a possibilidade de descontos na contrapartida pela OODC para o caso de licenciamento de elementos como “edifício-conceito” ou com certificações edilícias.

### **3. TRABALHO INTERSETORIAL**

Foi realizada uma articulação com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei com o objetivo de complementar a análise e elencar considerações sobre o tema e suas problemáticas. Neste momento é apresentada uma sistematização deste trabalho intersetorial.

Conforme debates ocorridos no âmbito do Conselho Municipal de Valores Imobiliários, questionou-se o critério para a definição do limite para que a correção do cadastro de valores de terreno para fins de outorga onerosa (quadro 14) seja realizado exclusivamente por meio de ato do Poder Executivo, conforme disposição do artigo 118. Aponta-se que a soma da variação do PIB nominal com o IPCA considera a inflação acumulada no período duplamente, pois do PIB nominal já é afetado pela inflação. O PIB real é a medida econômica que já leva em consideração a mudança dos preços entre os períodos analisados.

### **4. ANÁLISES COMPLEMENTARES**

Foram realizadas análises complementares ao diagnóstico que, em conjunto com o processo participativo e com trabalho intersetorial, visa fornecer e compatibilizar informações vislumbrando decisões técnicas sobre a revisão, incluindo a sua aderência ao escopo definido.

#### **4.1. Revisão do cadastro de valor de terreno para fins de outorga onerosa**

Desde a promulgação do Plano Diretor Estratégico, em julho de 2014, o cadastro de valor de terreno para fins de outorga onerosa, quadro 14 do texto da lei, passou por somente uma alteração. Em 2019, por meio de decreto municipal, foi realizado um reajuste linear de 2% no valor de todos os terrenos do município. O Diagnóstico de Aplicação do Plano Diretor Estratégico (SMUL, 2022, p. 322) aponta que isso gera desequilíbrios na aplicação de instrumentos urbanísticos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e a Cota de Solidariedade. Complementa-se que isso compromete, também, o nível de captura da valorização da terra pretendido em 2014 e, com isso, a arrecadação de recursos que devem ser investidos para a consecução dos objetivos da Política Urbana, por meio do Fundurb.

A atualização dos valores constantes no Quadro 14 não deve ser feita, ano após ano, por meio de índice único aplicável a todos os terrenos da cidade. Se este fosse o caso, os impactos da própria política urbana sobre a cidade, como aqueles decorrentes das diferentes dinâmicas imobiliárias e investimentos realizados na cidade, não seriam captados. Contudo, identifica-se que uma revisão do quadro que capte com precisão a variação de valores de terrenos em diferentes partes da cidade também tem suas limitações. Cita-se, por exemplo, que a quantidade de imóveis transacionados a cada ano por região pode ser pequena para a análise adequada, bem como os custos administrativos de realizar a revisão a cada ano.

Reconhecendo essas limitações, mas notando a importância de atualização constante do quadro 14 para a aplicação de diversos instrumentos de política urbana, sugere-se que seria adequado que, a cada ano, quando não fosse realizado reajuste por meio de decreto ou por lei específica, houvesse mecanismo que determinasse atualização automática dos valores de acordo com um índice de inflação relacionado com o setor imobiliário. Revisões abrangentes do Cadastro de Valores de terreno para fins de Outorga Onerosa, ou seja, aquelas que abarcam a totalidade dos lotes e captam diferenças na valorização ou desvalorização deles, precisam ser realizadas periodicamente para a aplicação adequada dos instrumentos previstos no Plano Diretor Estratégico. A revisão intermediária poderia determinar a obrigação de que o Poder Público Municipal apresentasse estudo com a revisão abrangente do Quadro 14 em intervalos regulares, como a cada quatro anos.

#### **4.2. Fatores de Interesse Social**

As análises realizadas para a elaboração do Diagnóstico de Aplicação do PDE (2014-2021) e a partir de colaborações do Processo Participativo destacam o questionamento acerca das características das unidades habitacionais cuja produção tem sido objeto de incentivos no marco urbanístico da cidade. No que tange o tema da Outorga Onerosa do Direito de Construir isso se refere, principalmente, aos fatores social e de planejamento e às áreas que a legislação considera “não computáveis” para o fim de cobrança de OODC.

A questão das “microunidades” tem recebido grande atenção no processo participativo, com questionamentos acerca do quanto elas atenderiam às

necessidades habitacionais das famílias paulistanas e seriam produzidas como forma de circunvenção de princípios propostos no PDE. Nesse sentido, identifica-se que o quadro 5, que trata do Fator de Interesse Social (Fs) dos empreendimentos, é o único ponto do texto da lei 16.050, de 2014, que expressamente trata de dimensão de unidades habitacionais. Nele vemos que as unidades com menos de 50m<sup>2</sup>, sejam elas de Mercado Popular (HMP) ou não, tem fatores que diminuem a cobrança da contrapartida financeira pela outorga Onerosa do Direito de Construir. A intenção dessa medida, no contexto do Plano Diretor, pode ser interpretada, ao lado da definição de cotas partes máximas de terreno e dos fatores de planejamento por macroáreas da cidade, como de proporcionar um uso do solo mais intensivo nas novas construções, contribuindo para o adensamento demográfico em áreas bem servidas de infraestrutura de mobilidade. O relatório de aplicação do Plano Diretor Estratégico sugere que uma proporção maior das unidades habitacionais licenciadas esteja em regiões com essas características.

A produção de unidades de pequena área privativa não deve ser reconhecida no âmbito do planejamento da cidade como um problema *per se*. Há indícios de que haja demanda por esse tipo de unidade e que elas representam uma porção ainda diminuta do parque habitacional total da cidade. Os dados da plataforma Zap Imóveis sugerem que, dentre imóveis já existentes, habitações com menos de 30m<sup>2</sup> são uma minoria. Segundo levantamento da empresa para o Estado de São Paulo, “[...] unidades de até 50 m<sup>2</sup> foram 21% das ofertadas para o aluguel e 12% para a venda na plataforma do grupo, um dos principais do setor” (Mengue, 2022). Por outro lado, a concentração desses imóveis de pequena área construída em partes específicas da cidade, seu público e as condições de sua ocupação questões são questões relevantes.

A análise realizada sugere que a oferta de unidades habitacionais de pequena área útil não seja um problema, mas considera que incentivos, como do quadro 5, que agrupam todas as unidades com menos de 50 metros quadrados em uma mesma categoria, poderiam ser revistos, de forma a dividir essa faixa em pelo menos duas. Para definição da linha de corte foram considerados diversos critérios, como a quantidade de pessoas por unidade habitacional de acordo com sua área ou parâmetros ergonômicos e/ou sanitários. Optou-se, no entanto, por analisar a questão sobre o ponto de vista da capacidade das unidades baseada no número de

quartos que costuma ser anunciado no lançamento das unidades de acordo com sua área útil. Essa decisão foi tomada em detrimento de uma análise baseada na população real das unidades por conta (1) da simplicidade da análise, da (2) disponibilidade de dados – conhecemos a quantidade de quartos e a área útil de unidades em novos empreendimentos lançados - e (3) da consideração de que a efetiva ocupação dos apartamentos é influenciada por uma grande quantidade de fatores, enquanto as determinações da política urbana têm impacto mais direto na capacidade e na forma desses imóveis.

Outro aspecto sobre esse tema que foi analisado em Planurb foi a pertinência do fator de interesse social (Fs) ser igual a zero para todas as duas categorias de Habitação de Interesse Social. Enquanto a produção de HIS 2 foi significativa desde a promulgação do Plano Diretor Estratégico, em 2014, sendo comercializado principalmente por meio de programas de financiamentos subsidiados, o mesmo movimento não foi acompanhado pela produção de HIS1. Considerações sobre o tema podem ser encontrados no relatório temático 4A – EHIS e HMP.

No caso de estabelecimento de cobrança de outorga onerosa do direito de construir para a produção de empreendimento com unidades habitacionais de HIS-2, identifica-se a necessidade de rever o artigo 116 para incluir a possibilidade de utilizar o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CA máximo) majorado conforme nota do quadro 2 do PDE, cujos efeitos foram consolidados no decreto 59.885 de 4 de novembro de 2020.

Em nota similar, identifica-se que o ordenamento urbanístico ficaria mais claro se o artigo 116 trouxesse menção à utilização dos parâmetros que constam na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo vigente e eliminasse a referência a normas não mais vigentes.

#### **4.3. Revisão dos fatores de planejamento (Fp)**

O quadro 6 do PDE, que apresenta os Fatores de Planejamento (Fp), não representa os valores atualmente vigentes para toda a cidade. Tanto a LPUOS quanto leis específicas, como as de aprovação de PIUs, podem determinar alterações nesses fatores. Visando maior transparência e facilidade na compreensão da gestão da política urbana, sugere-se que seria adequado que o

Poder Público consolidasse periodicamente uma tabela atualizada dos Fatores de Planejamento de toda a cidade.

A forma mais indicada de fazer isso não seria na alteração do quadro do Plano Diretor. Primeiro, porque o quadro 6 cumpre sua função ao estabelecer fatores que eram previstos como “transitórios” e, por isso, mais altos em regiões da cidade que teriam seu regramento específico determinado por meio de PIUs. Segundo, porque sua atualização exige uma mobilização do executivo e do legislativo a cada alteração e isso não seria compatível com a aprovação de novos PIUs esperada para os próximos anos. Nesse sentido, seria adequado que houvesse publicação por meio de portaria ou de outro instrumento oficial com a consolidação de eventuais alterações de Fs, tal como ocorre com o quadro 14 do PDE. Esse tema não é, portanto, objeto da revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico.

Nota-se que o artigo 117 da lei 16.050/2014 indica que na fórmula da OODC deverá ser utilizado o Fp que consta no Quadro 6 anexo. Para facilitar o entendimento do texto legal, sugere-se que seja indicado que os Fatores de Planejamento podem ser encontrados no Quadro 6 ou em lei complementar que os tenham alterado.

No processo participativo foi sugerido que a Plano Diretor Estratégico deveria prever desconto no valor da contrapartida financeira da OODC até que fosse realizada revisão dos fatores de planejamento. Essa medida, em nossa avaliação, poderia ter o mérito de criar incentivos para que a administração pública municipal avaliasse a revisão dos fatores em prazos determinados. Contudo, notamos que o artigo 120 da lei 16.050 de 2014, mencionado na proposta, não apresenta previsão de revisão dos fatores, somente abre a possibilidade de que ela seja feita por meio de lei específica, sem a necessidade de revisão do Plano Diretor Estratégico. Assim, sugere-se que não sejam feitas alterações nesse sentido.

#### **4.4. Captura da valorização da terra na MUC**

O quadro 14, que serve de base para o cálculo da OODC, foi atualizado em somente 2% desde 2014. Apesar disso, o IPCA acumulado desde a promulgação do Plano Diretor Estratégico supera 60%. Isso significa que, seguidos os parâmetros propostos em 2014, a cobrança de Outorga Onerosa poderia ser significativamente maior do que é no presente momento.

Dito isso, foi identificado que, dentro dos parâmetros propostos pelo PDE, o fator de planejamento que gera a redução da contrapartida pela outorga onerosa do direito de construir para empreendimentos residenciais na Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC), onde se verifica um padrão elevado de urbanização e intensa atividade imobiliária, pode ser incompatível com os objetivos e diretrizes do Plano. Sugere-se, nesse caso, adotar o valor padrão de 1.

#### **4.5. Outorga Onerosa para fins de regularização**

Conforme explorado no Relatório Temático 7C – Regularização Edilícia, verifica-se a falta de previsão expressa da possibilidade de outorga onerosa de potencial construtivo para fins de regularização edilícia no Plano Diretor Estratégico. A possibilidade de regularização, contudo, não representa um problema per se, mas é importante que haja um fator estabelecido no cálculo que desincentive e onere aquele proprietário que precisa regularizar sua edificação ao invés de seguir os trâmites habituais de licenciamento e habilitação. Nota-se, acerca desse tema, que a contrapartida pela Outorga Onerosa do Direito de Construir, com sua fórmula atual, onera proporcionalmente muito mais aqueles que superam o Coeficiente de Aproveitamento (CA) por pouco do que quem alcança CAs de 3 ou 4. Seria pertinente que essa desproporção fosse desfeita no caso de regularização edilícia, propondo, por exemplo, que fosse adotado, no caso de regularização de empreendimentos com Coeficiente de Aproveitamento maior que dois, que  $At/Ac$  seja considerado igual a 0,5 ou um fator de regularização de 2,4 (equivalente ao fator de 1,2 multiplicado por 2).

Outras questões poderiam ser enfrentadas e esclarecidas no texto do Plano Diretor Estratégico no caso de mudanças serem feitas para instituição de outorga onerosa para o fim de regularização edilícia, pois devem aparecer em sua operacionalização. São o caso, por exemplo, dos trâmites envolvidos na mudança de uso de empreendimentos, tanto os existentes quanto os aprovados, na requalificação e na eventual cobrança de outorga onerosa no caso de reforma com ampliação de área construída, tema que foi objeto de resolução SMDU.AOC.CTLU/002/2020. Caso isso seja levado em frente, convém que a regulamentação dessas questões mantenha a natureza e a estrutura geral da fórmula de cálculo da contrapartida pela OODC e de seus fatores, uma vez que, a despeito de aprimoramentos futuros

possíveis (e necessários) na aplicação do instrumento, ele foi bem avaliado no relatório de aplicação do Plano Diretor Estratégico e se trata de uma revisão intermediária do PDE.

#### **4.6. Trâmite de revisão do quadro 14**

O artigo 118 do Plano Diretor Estratégico (lei municipal 16.050, de 2014) rege a atualização do quadro 14, do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa. Ele determina que deve ser publicada atualização a cada ano, ouvida a “Comissão de Valores Imobiliários”. Nossa apuração, no entanto, indica que o nome correto do órgão responsável por analisar questões sobre o tema é “Conselho Municipal de Valores Imobiliários”. Além disso, houve questionamentos acerca do limite estabelecido pelo parágrafo primeiro para a atualização do quadro 14 sem a necessidade de envio de projeto de lei para a Câmara dos Vereadores.

Sugere-se, acerca do primeiro tema, verificar a pertinência de alteração do nome do órgão no texto da lei, bem como abrir discussão acerca da adequação e da composição desse foro para avaliar a atualização do Cadastro de Valor de Terrenos para fins de outorga onerosa, nos termos do decreto 27.771, que o criou. Verifica-se que há diferenças os segmentos sociais ligados à política urbana representados, por exemplo, no CPMU e na CMVI.

Sobre o limite estabelecido no parágrafo primeiro do artigo 118 para que a atualização do quadro 14 possa ser feita por ato executivo, o questionamento central é sobre a pertinência de adotar a soma entre a variação nominal do PIB e a inflação do período, mensurada pelo IPCA. O problema com isso seria o fato de que a variação nominal do PIB já é sensível à inflação, uma vez que leva em conta os preços correntes de cada ano. Nesse sentido, o limite abarcaria praticamente duas vezes a inflação acumulada no período.

Não foi identificado nos arquivos relacionados com a elaboração do Plano Diretor Estratégico de 2014 documento que justificasse a escolha pelo limite que consta no parágrafo primeiro do artigo 118. Pondera-se que a observação de que a disposição do texto legal abarca de forma dupla a inflação do período é correta. Contudo, também há de ser considerado que não há, nesse artigo, qualquer vinculação sobre qual deve ser o índice de reajuste anual do quadro 14. Ele trata apenas de um limite máximo de reajuste anual sem a necessidade de envio de Projeto de Lei para a

Câmara dos Vereadores. Nesse sentido, não se pode descartar que qualquer valor indicado como limite envolve escolhas sobre atribuições e possibilidades de atuação do executivo sobre os temas da política urbana.

#### **4.7. Áreas não-computáveis para o cálculo do coeficiente de aproveitamento**

O Plano Diretor Estratégico, de 2014, e a política urbana da qual ele é a base preveem uma série de mecanismos relacionados à Outorga Onerosa do Direito de Construir para fomentar usos e estimular determinadas formas urbanas. A classificação de áreas de “fachada ativa”, aquelas construídas no nível da rua com acesso direto do logradouro em lotes com testada superior a 20 metros até o limite de 50% da área do lote, e de uso nR até o limite de 20% da área construída nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana como “não-computáveis” para cômputo do Coeficiente de Aproveitamento é um exemplo disso. Por meio dessa ferramenta, o empreendedor é autorizado a construir mais, inclusive que o CA máximo previsto, sem arcar com a contrapartida financeira. Nessas situações, está subentendido no desenho da política que a própria área construída “adicional” produzida nos empreendimentos seja uma contrapartida relevante ao desenvolvimento urbano.

A ficha sobre os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, ao tratar do tema da quantidade de vagas incentivadas em empreendimentos residenciais, apresenta considerações acerca de uma categoria de área considerada não-computável para fins de cômputo do Coeficiente de Aproveitamento (CA). Vale ressaltar que o processo participativo trouxe sugestões de que não só vagas de garagem fossem consideradas computáveis, mas também que houvesse um multiplicador da cobrança de OODC em relação a elas. Conforme explorado no mesmo documento sobre os Eixos, outra forma de cobrança como contrapartida pela instalação de vagas de estacionamento em empreendimentos, que estivesse desconectada da noção de área construída e de solo criado, seria mais eficiente para alcançar os objetivos perseguidos.

Surgiram observações, no processo participativo, sobre o fato de áreas de terraço serem consideradas não-computáveis para o cálculo do coeficiente de aproveitamento. O questionamento é pertinente e pode ser estendido a outros elementos considerados dessa forma pela legislação urbanística - como áreas

técnicas dentro de unidades habitacionais. Nesse contexto, recomenda-se que todos os elementos considerados não-computáveis para cômputo do CA que tenham a característica de incentivar determinadas formas de ocupação sejam objeto de monitoramento permanente, com informações sobre eles sendo coletadas de todos os projetos aprovados e obras autorizadas e disponibilizadas de modo sistematizado para a sociedade civil. Alterações sobre o regramento do tema, no entanto, parecem mais pertinentes a eventuais revisões da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e do Código de Obras e Edificações do que ao Plano Diretor Estratégico. Ferramentas infralegais podem ser utilizadas para o estabelecimento de limites para prevenir o abuso de brechas deixadas pela legislação nesse tópico.

Outra questão pertinente ao tema que foi objeto de comentários no processo participativo foi a dificuldade de viabilizar espaços cobertos para a fruição pública em novos empreendimentos, pois estes são considerados como área computável para cálculo do coeficiente de aproveitamento. Considerando que o Plano Diretor Estratégico aponta o estímulo à criação de espaços de fruição pública no pavimento de acesso às edificações entre os objetivos para a Macroárea de Urbanização Consolidada e as áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, e que áreas cobertas podem oferecer vivências urbanas diferenciadas, julga-se que o estabelecimento de um máximo de área construída que seria considerada não-computável se destinada à fruição pública não traria prejuízos à consecução dos objetivos da política urbana, mas poderia facilitar que eles fossem alcançados. Não está claro, entretanto, se esse tema deve ser objeto da revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico, ou se ele seria pertinente à alteração de outros marcos legais.

#### **4.8. Desconto na contrapartida da OODC de acordo com certificação da edificação**

Uma das contribuições do processo participativo mencionou a possibilidade de desconto de outorga no caso de edificações com certificação e em caso de “edifícios conceito”. Observa-se que o primeiro tema está regido na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (artigo 83), em termos aos quais não temos objeções.

Acerca do tema de “edifícios conceito”, nota-se primeiramente que se trata de um conceito deveras amplo, cuja definição proposta não sugere benefícios imediatos para a coletividade<sup>1</sup>, bem como parece de difícil operacionalização. Sugere-se que esse tema seja estudado pelo Poder Público para momentos posteriores, mas que não seja incluída alteração no PDE para abarca-lo.

A mesma contribuição propôs, também, que em edifícios com essas características sejam oferecidos descontos da contrapartida da Outorga Onerosa do Direito de Construir no caso de instalação de floreiras destinadas a indivíduos arbóreos de porte médio ou grande, com indivíduos arbóreos na fachada, que fizerem uso de energia fotovoltaica e de pré-tratamento de esgoto. A presença desses elementos em novos edifícios, em nossa interpretação, realmente pode trazer ganhos relevantes para a coletividade, mas a mensuração deles é de difícil quantificação.

Nesse sentido, notamos que o Plano Diretor Estratégico estabeleceu, em seu artigo 370, que o mesmo tema apresentado pela proposta poderia ser tratado em lei específica. Considera-se que, de fato, o âmbito de uma lei específica seria mais adequado para tratar do tema, pois sua elaboração permitiria um amplo processo participativo de avaliação e quantificação do quanto as tecnologias edilícias e intralote propostas resultam em benefícios sociais, ambientais e urbanísticos que justifiquem determinado grau de desconto na contrapartida pela OODC.

Abaixo, a bibliografia referente às análises.

MENGUE, Priscila. Por que apartamentos em SP estão cada vez menores? E como é viver nesses imóveis? O Estado de São Paulo. 09/09/2022. 15h31. São Paulo: 2022.

SÃO PAULO (município). Lei Nº 16.050 de 31 de julho de 2014. [PDE 2014] Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: 2014.

---

<sup>1</sup> De acordo com a proposta enviada por meio do processo participativo, edifício-conceito seria “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”

SÃO PAULO (município). Lei Nº 16.402 de 22 de março de 2016. [LPUOS 2016] Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). São Paulo: 2016.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO (SMUL). Diagnóstico de Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014-2021. São Paulo: 2022.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO (SMUL). Relatório de monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020. São Paulo: 2021.

CAMARA técnica de Legislação Urbanística (CTLU/SMDU). RESOLUÇÃO SMDU.AOC.CTLU/002/2020. Publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 22 de fevereiro de 2020, página 22. São Paulo: 2020.

## **5. SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO PARA A POLÍTICA URBANA**

Após a avaliação das contribuições advindas da participação social e trabalho intersetorial e as análises complementares feitas por SMUL, registram-se sugestões técnicas de aperfeiçoamentos à política urbana, que deverão ser posteriormente avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as disposições do PDE, podendo eventualmente subsidiar tanto a elaboração da minuta de projeto de lei da revisão intermediária do PDE, quanto regulamentações específicas e procedimentos administrativos posteriores à revisão.

- Sugere-se prever mecanismo para atualização anual automática dos valores do Quadro 14;
- Sugere-se prever a obrigatoriedade de apresentação de revisão abrangente do Quadro 14 em 2023 ou 2024 e, posteriormente, a cada quatro anos;
- Sugere-se criar novas faixas de Fatores de Interesse Social no quadro 5 para diferenciar unidades habitacionais com menos de 35m<sup>2</sup> e com área entre 35 e 50 metros quadrados, com fator social maior para a primeira categoria do que para a segunda;

- Sugere-se criar novas faixas de Fatores de Interesse Social no quadro 5 para diferenciar unidades habitacionais de HIS1 e de HIS2;
- Sugere-se adicionar no artigo 116 inciso que mencione as possibilidades de majoração do Coeficiente de Aproveitamento Máximo, por exemplo, para o caso de produção HIS2 para a cobrança de OODC e a vigência dos parâmetros estabelecidos na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.
- Sugere-se alterar texto do artigo 117 para indicar que os Fatores de Planejamento válidos podem ser encontrados no Quadro 6 ou em lei complementar que os tenha alterado;
- Sugere-se alterar do fator de planejamento para empreendimentos residenciais (Fp R) na Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC) para 1;
- Sugere-se prever a possibilidade de outorga onerosa de potencial construtivo para fins de regularização edilícia;
- Sugere-se incluir especificações sobre a cobrança de contrapartida pela outorga onerosa de potencial construtivo nos casos de mudança de uso, requalificação e reforma com acréscimo de área construída;
- Sugere-se alterar o texto do artigo 118 para mencionar o “Conselho Municipal de Valores Imobiliários – CMVI”;
- Sugere-se considerar a pertinência de alterar o limite máximo de atualização do cadastro de valores de terreno para fins de outorga onerosa por meio de ato do Poder Executivo (artigo 118, parágrafo primeiro);
- Sugere-se restringir a quantidade de vagas consideradas como área não computável nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana a uma por unidade habitacional com área útil superior a 35m<sup>2</sup> (trinta e cinco metros quadrados);
- Sugere-se considerar a pertinência da alteração dos parâmetros consideradas como áreas não-computáveis para o cálculo do Coeficiente de Aproveitamento (CA), como terraços e vagas de garagem, na revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico.

## 7B – Transferência do Direito de Construir (TDC)

Os elementos constituintes do PDE/2014 considerados para a realização deste relatório foram:

Título II – Da Ordenação Territorial | Capítulo III – Dos Instrumentos de Política Urbana e de Gestão Ambiental | Seção III - Do Direito de Construir | Subseção III - Da Transferência do Direito de Construir

### 1. IDENTIFICAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS

Por meio da leitura do Diagnóstico de Aplicação do PDE e de estudos subsequentes, foram elencadas as problemáticas que são sintetizadas abaixo.

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
01	Página 201 do Diagnóstico	Avaliar revisão do instrumento quanto à possibilidade de inclusão de áreas localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, ainda em Zona Urbana, para serem objeto do TDC com doação (quadro 7) e sem doação (ZEPAMs), bem como o impacto da revisão do Quadro 7 e de novos Projetos de Lei para inclusão de Parques neste quadro.
02	Tratativas com SMC  Processo Participativo	Redação dos artigos relacionados ao TDC de ZEPEC quanto a “comprovação do estado de conservação”, bem como avaliar a necessidade de ajustes desta categoria do TDC.
03	Tratativas SEHAB  Páginas 200 e 201 do Diagnóstico	Avaliar a necessidade de articulação do PDE com novos marcos regulamentadores e pareceres (Reurb e Parecer PGM). Por exemplo a inclusão de análise de mercado e contrapartidas, e outras modalidades de TDC.
04	Análise posterior ao Diagnóstico	Realizar estudos para ajustes no Fator de Incentivo previsto para Parques.

<b>Nº</b>	<b>Origem</b>	<b>Descrição sintética da problemática</b>
<b>05</b>	Análise posterior ao Diagnóstico	Incluir possibilidade de regulamentação posterior para mecanismos de limitação da TDC por conta do mercado de potencial construtivo.
<b>06</b>	Tratativas com Metrô/SVMA Processo Participativo da Etapa 2	Analisar a utilização de TDC para implantação de estações do Metrô, para áreas demarcadas como RPPN, para Parques Particulares, para resolução de conflitos em áreas de vizinhança.
<b>07</b>	Processo Participativo	Possibilidade de renovação da TDC para ZEPEC-BIR após um período, visando a preservação do bem.

## **2. PROCESSO PARTICIPATIVO**

Nesta seção, é realizada a síntese das contribuições recebidas durante as etapas 1 e 2 do processo participativo. Para a etapa 1, já finalizada, foram utilizados os relatórios de sistematização que fomentaram a definição do escopo de revisão do Plano Diretor. Na etapa 2, foram recebidas propostas de revisão, as quais foram lidas e sintetizadas neste capítulo, e ponderadas na parte 4 deste roteiro.

### **2.1. ETAPA 1**

A Etapa 1 do processo participativo para a Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico (PDE) constou da apresentação do Diagnóstico de Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014-2021 em audiência temáticas, reuniões com os segmentos, oficinas participativas nas subprefeituras e reuniões prévias às oficinas com servidores das subprefeituras, além de Consulta Pública por meio da plataforma Participe Mais, com vistas a identificar os limites da Revisão, seus temas prioritários e receber contribuições. O Diagnóstico também foi apresentado e debatido com os

conselheiros do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), em reunião extraordinária ocorrida em 20/04/2022.

### **2.1.1. Participe Mais**

As contribuições apontaram a necessidade de mais incentivos à proteção do patrimônio cultural, e de aprimoramentos no instrumento da Transferência do Direito de Construir, reivindicando o reconhecimento do valor enquanto ativo imobiliário e valores diferenciados da TDC para proprietários privados de imóveis de pequeno e médio porte tombados, bem como celeridade e transparência nos processos burocráticos.

### **2.1.2. Audiências Temáticas**

Na audiência temática sobre Patrimônio e Políticas Culturais houve contribuições sobre o instrumento da TDC para bens tombados (ZEPEC-BIR). Em resumo, as contribuições apontaram a necessidade de ajustes no instrumento, bem como maior transparência quanto aos procedimentos e dados, e maior celeridade nos processos. Quanto aos ajustes, foram destacados os seguintes aspectos: 1. indefinição do escopo dos termos de compromisso; 2. necessidade de regulação do preço do potencial transferido entre o imóvel tombado e o imóvel receptor para os casos de TDC para possibilitar a verificação sobre a efetividade do instrumento; 3. necessidade de ajustes no artigo 129, § 1º para fazer com que os termos de compromisso sejam mais seguros e efetivos; 4. necessidade de incrementar a TDC para os pequenos imóveis, com eventual reserva de teto do FUNDURB e/ou com fator de incentivo próximo ao coeficiente 2 (dois); 4. necessidade de renovação do instrumento da TDC ao longo dos anos, considerando a necessidade de manutenção contínua nos imóveis; 5. necessidade de aprofundamento do monitoramento e diagnóstico quanto ao limite de 5% do FUNDURB para uso com TDC, que indique quanto que se deixou de pagar ao FUNDURB, para se aferir o montante em reais destinado à preservação cultural em termos de investimento; 6. como alternativa para pequenos proprietários de imóveis, foi apontada a existência do projeto oficina de escolas de artes e ofícios, que trabalha com jovens em situação de vulnerabilidade psicossocial, que recebem uma bolsa para formação permanente em restauro, objetivando reparar pequenos imóveis voluntariados para requalificação.

Na audiência temática sobre Gestão Democrática foi citada a necessidade de revisão da TDC.

### **2.1.3. Reuniões com Subprefeituras**

Em reuniões realizadas com as subprefeituras, previamente às oficinas presenciais, foi apontada a dificuldade na operacionalização do instrumento da TDC para ZEPEC, e a necessidade de uma metodologia para aferir essa política.

Especificamente, houve questionamento sobre a criação do Parque da Vila Ema, e se o parque foi doado com o uso da TDC.

## **2.2. Etapa 2**

Na segunda etapa da Participação Social para a revisão intermediária do Plano Diretor, houve contribuições acerca de algumas facetas do instrumento, bem como sobre o direito de construir o potencial construtivo, temas próximos ao assunto deste roteiro.

Foi levantada a necessidade de atualização do Quadro 14 de Cadastro de Valores de Terreno para fins da outorga. A atualização do quadro impacta diretamente no valor cedido e recebido de potencial construtivo. Também foram propostas alterações na outorga onerosa, tanto de forma incentivar a construção imobiliária, bem como com o estímulo a determinados tipologias construtivas.

Sobre a TDC em si, houve alguns temas recorrentes nas contribuições. Um tema é sobre a expansão da aplicação do instrumento para outros casos além do já previsto no Art. 123, complementando a problemática já identificada no Diagnóstico de Aplicação do PDE.

Algumas contribuições trataram da atual regulação e aplicação do instrumento, como por exemplo a mora no processo para a emissão de certidões, a utilização transferência no caso de bens concessionados, bem como questões relacionadas à fila da transferência de potencial construtivo por conta da trava de 5% para a TDC de ZEPEC, a qual foi estipulada pela LPUOS.

Ainda sobre a TDC para ZEPEC, foi tratada a questão do estado de conservação dos bens, com propostas para permitir a transferência para imóveis que se

comprometerem a alcançar um bom estado de conservação, rebatendo diretamente nos estudos realizados para possíveis alterações no Art. 129.

Por último, houve contribuições no sentido da renovação da possibilidade da TDC para imóveis tombados, com justificativas como a necessidade da contínua preservação do imóvel.

### 3. TRABALHO INTERSETORIAL

Foi realizada uma articulação com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei com o objetivo de complementar a análise e elencar considerações sobre o tema e suas problemáticas. Neste momento é apresentada uma sistematização deste trabalho intersetorial.

Em reuniões com a **Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA)**, os técnicos daquela secretaria apontaram questões da possibilidade de expansão do instrumento para as macrozonas ambientais, vendo esse ajuste como vantajoso para a política de implantação de parques no município (problemática 01), questão que já havia sido levantada por SMUL. Também solicitaram a análise sobre a possibilidade de inclusão de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) como categoria prevista no TDC sem doação (problemática 06).

Em documento consolidado e enviado posteriormente, foi proposta a utilização do instrumento para parques do Planpavel que tiveram estudo de viabilidade concluído.

O **Metrô**, em reunião com esta Coordenadoria, também indagou sobre a possibilidade acrescentar no PDE a possibilidade de utilização do instrumento para a implantação de estações (problemática 06).

Em reuniões com a **Secretaria Municipal de Cultura (SMC)**, foram discutidos os artigos que rebatem na problemática 02 do TDC sem doação do imóvel cedente para ZEPEC, havendo consenso quanto à necessidade de ajustes no artigo 129.

Nas reuniões SMC encaminhou uma justificativa e uma proposta preliminar de ajustes no instrumento da TDC para discussão conjunta, bem como encaminhou documentação referente a relatório elaborado pela Controladoria Geral do Município, que trata especificamente dos instrumentos de Compromisso usados

para TDC. Em uma das reuniões, além dos técnicos, houve participação das áreas jurídicas de ambas as Secretarias onde a proposta foi novamente discutida e reajustada, e em seguida foi encaminhada a versão final.

Em reuniões com **Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)**, foi indicada que, embora haja a novo marco legal de reurbanização pela Lei Municipal 17.734/2022, ainda há necessidade de regulamentação do instrumento conforme previsto pela lei supracitada, rebatendo na problemática 03.

#### 4. ANÁLISES COMPLEMENTARES

Foram realizadas análises complementares ao diagnóstico que, em conjunto com o processo participativo e com trabalho intersetorial, visa fornecer e compatibilizar informações vislumbrando decisões técnicas sobre a revisão, incluindo a sua aderência ao escopo definido.

Para a **problemática 01**, vale, primeiramente, uma análise do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) quanto à previsão do instrumento da TDC. É preconizado no Art. 35 do Estatuto a possibilidade da TDC para imóveis urbanos, visando a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a preservação de áreas de interesse ambiental, para além de outras utilizações.

Neste caso, remetemos ao Plano Diretor em seu Título II sobre o ordenamento territorial. Primeiro, o território municipal foi dividido em duas Macrozonas: a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (MEQU) – que contém quatro Macroáreas, todas urbanas – e a Macrozona de Preservação e Recuperação Ambiental (MPRA), a qual também contém quatro Macroáreas, porém sendo duas delas urbanas (Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental e Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental) e duas rurais (Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável e Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais).

Logo, considerando somente as Macroáreas urbanas da MPRA, faz-se necessária uma análise de seus objetivos, indicados nos artigos 18 e 19, para identificar se a expansão do instrumento estaria de acordo com a política urbana indicada em 2014.

Para a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental, no § 2º do art. 18, podem ser indicados como objetivos compatíveis com a proposta:

I – fortalecimento das capacidades de proteção social a partir de melhorias nas condições socioambientais, de convivência e de acesso às políticas públicas;

X – proteção, recuperação e valorização dos bens e áreas de valor histórico, cultural, religioso e ambiental;

Para a Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental, no parágrafo único do art. 19, podemos destacar os incisos:

I – melhoria das condições urbanísticas e ambientais dos bairros existentes com oferta adequada de serviços, equipamentos e infraestruturas;

(...)

IV – contenção da expansão e do adensamento construtivo e demográfico dos assentamentos urbanos precários e irregulares existentes;

(...)

XII – proteção do patrimônio ambiental, histórico e cultural;

Considerando o potencial de preservação do instrumento da TDC sem doação para áreas demarcadas como ZEPAM, bem como a possibilidade de efetivação de política pública de implantação de parques municipais, os quais têm função tanto de preservação ambiental como de desenvolvimento social, entende-se que a expansão do instrumento para estas duas macroáreas estaria de acordo os objetivos estabelecidos.

Ressalva-se que, por estarem na MPRA, poderia ser destacada a necessidade de contenção construção e da expansão da mancha urbana conforme os objetivos estabelecidos para a macrozona, não condizente com a criação de potencial construtivo adicional. A Aplicação deste instrumento, historicamente contribui para a implantação de empreendimentos majoritariamente na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, conforme dados da Plataforma de Monitoramento. Inclusive, atualmente não há proibição de venda do potencial construtivo criado para empreendimentos na MPRA, porém mesmo assim não houve recebimento de potencial construtivo nessa macroárea.

Para aprofundar a análise foi, portanto, feita uma sobreposição de dados com objetivo de se calcular o valor total que poderia deixar de ser arrecadado pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

Para a TDC sem doação foi feita uma análise das ZEPAMs existentes dentro das macroáreas estudadas, de onde foram excluídas as áreas previstas para a implantação de parques do quadro 7/mapa 5 (que teriam prioridade para o TDC com doação). Foi calculada uma média de valores do Quadro 14 por distritos e feito o cálculo do valor total passível de transferência considerando a especificidade da fórmula desta categoria de TDC.

Para a TDC com doação vale apontar as seguintes questões relacionadas com a sua atual aplicação:

1. Conforme o monitoramento do instrumento, até janeiro de 2022 haviam sido emitidas Declarações de Potencial Construtivo Passível de Transferência somente para o Parque Augusta e para um trecho do Parque Linear Itapaiúna;
2. Existem processos atualmente em análise para a realização da TDC, porém faz parte do rito dessas solicitações uma análise quanto à conveniência, economicidade e interesse público no recebimento dessas áreas. Para o caso dos parques, esta análise também requer manifestação da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) que pode informar sobre sua capacidade de receber as áreas e viabilizá-las como parques implantados, sendo assim a utilização do instrumento discricionária, pendente de parecer técnico;
3. O cálculo do potencial total passível de transferência foi feito baseado na área total dos parques propostos, no entanto, o instrumento é utilizado considerando os lotes específicos dentro de cada área de parque (individualmente ou coletivamente). Dessa forma, entende-se que o fluxo das transferências seria realizado através de áreas menores, não causando uma perda relevante de arrecadação para o FUNDURB com somente uma transferência.

Neste sentido, vale-se do controle discricionário bem como da avaliação da vantajosidade para aplicação do instrumento para se conseguir priorizar as áreas de parque a serem doadas e implantadas. Vale-se do parecer da PGM no processo 6068.2019/0002951-8:

(...), pode-se compreender a disposição do Plano Diretor Estratégico segundo a qual a transferência deve ser resultado de uma decisão de mérito, ou seja, discricionária, que justifique o interesse público na medida.

Para a TDC sem doação no caso das ZEPAM, o cálculo chegou em um valor relativamente menor, sendo o total aproximadamente 763 milhões. Considerando que o instrumento da TDC sem doação não possui a mesma discricionariedade da TDC com doação este valor de potencial total se mostra mais relevante para análise.

Além disso, vale apontar a falta de aplicação desde a publicação do novo Plano Diretor em 2014 da TDC para ZEPAM. A expansão para as macroáreas ambientais pode fomentar a utilização mais abrangente do instrumento para a preservação das áreas. Considerando que, de forma genérica, essas macroáreas também possuem terrenos maiores a serem preservados por conta do padrão histórico de ocupação, a TDC para estas áreas poderia apresentar a vantajosidade para o interessado que hoje não se demonstra na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana.

Para a **problemática 02**, referente à hipótese prevista no artigo 129 que trata da TDC sem doação de imóveis para imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR, nas tratativas intersecretariais realizadas, SMC apontou A de revisão no texto da lei de forma a deixar claro o parâmetro do bom estado de conservação e preservação do imóvel cedente; e à possibilidade de uso do Instrumento de Compromisso, nos casos em que o imóvel ainda necessite de projeto e obra de restauração/conservação.

Tais propostas são justificadas pela experiência acumulada na aplicação do instrumento urbanístico em atenção ao procedimento estabelecido pela Resolução 23/CONPRESP/2015 e pelos questionamentos feitos pela Controladoria Geral do Município (CGM) em atividade de auditoria à SMC/DPH.

A Resolução 23/CONPRESP/2015 estabelece a documentação a ser apresentada pelo proprietário do bem tombado para subsidiar a análise técnica e a emissão de

documento que ateste a anuência do órgão municipal de preservação cultural, seja por meio do Atestado de Conservação, quando o bem encontra-se em estado adequado de conservação, seja por meio da assinatura de instrumento de Compromisso, para os casos em que haja insuficiência de condições financeiras para custear o desenvolvimento do projeto de intervenção e/ou obras necessárias declarada por parte do proprietário.

Foram observados três casos de TDC a partir de imóveis classificados como ZEPEC-BIR, conforme Ordem de Serviço nº 092/2019/CGM-AUDI. SMC/DPH encaminhou à SMUL a cópia da Constatação nº 03, seguida da Recomendação nº 05 do relatório elaborado pela CGM, que trata especificamente dos instrumentos de Compromisso usados para transferência do direito de construir. O entendimento que SMC/DPH apresentou, foi no sentido de inserir o instrumento de compromisso expressamente no PDE, também com o objetivo de emitir certidões a partir de atestados de conservação/termo de compromisso.

A primeira proposta encaminhada por SMC/DPH sugeria ajustes nos artigos 123 e 129, e propunha o artigo 124-A, este em simetria ao artigo 60 da Lei nº 17.844/2022 (PIU-SCE). Por orientação jurídica, considerando que o artigo 123 trata de todas as finalidades da TDC e não só do caso específico de ZEPEC-BIR, ficou definido que quaisquer alterações nesse quesito devem ficar restritas ao artigo 129, por ser este específico à ZEPEC-BIR.

Desta forma, ficou acordado que o artigo 123, § 2º não deve ser alterado, pois ele trata de todas as hipóteses de TDC sem doação (ZEPEC e ZEPAM) e foram discutidos novos ajustes à redação proposta para o artigo 129, cuja consolidação final realizada por SMC/DPH e encaminhada em 26/10/2022, é:

REDAÇÃO ORIGINAL	PROPOSTA DE NOVA REDAÇÃO (SMC/DPH)
<p>Art. 129. A expedição da Certidão de Transferência de Potencial Construtivo de imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR fica condicionada à comprovação do estado de conservação do imóvel cedente, mediante manifestação do proprietário e anuência do órgão municipal de preservação.</p>	<p>Art. 129. A expedição da Certidão de Transferência de Potencial Construtivo de imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR fica condicionada à comprovação do bom estado de preservação e conservação do imóvel cedente, definido a partir de critérios do órgão municipal de patrimônio cultural, ou à apresentação de instrumento de compromisso, mediante solicitação do proprietário e anuência do órgão municipal de patrimônio cultural.</p>
<p>§ 1º Quando o imóvel cedente apresentar estado de conservação inadequado ou insatisfatório, deverá ser exigida do proprietário a adoção de medidas de restauro ou de conservação.</p>	<p>§ 1º Quando o imóvel cedente apresentar estado de conservação inadequado ou insatisfatório, deverá ser exigida do proprietário a adoção de medidas de restauro ou de conservação. [mantido como no original]</p>
<p>§ 2º Nos casos enquadrados no disposto no parágrafo anterior, a expedição da certidão de transferência de potencial construtivo fica condicionada à verificação das condições de conservação e preservação do imóvel cedente.</p>	<p>§2º Nos casos enquadrados no disposto no parágrafo primeiro, a expedição de certidões de transferência de potencial construtivo subsequentes à primeira, quando houver, fica condicionada ao cumprimento das obrigações conforme prazos e condições constantes do instrumento de compromisso.</p>

Quanto ao escopo de revisão, foi discutido também a necessidade de ser analisada para a revisão quais matérias são próprias do PDE – e que obrigatoriamente devem ali constar para o desenho do instrumento – e quais são questões procedimentais, que podem ser reguladas por instrumentos infralegais, como decreto ou resolução, a depender do caso. Por se tratar de revisão intermediária, o objetivo é aperfeiçoar a aplicação dos mecanismos previstos no PDE atual, e não redesenhar a política pública.

Outra proposta apresentada pela SMC foi a inclusão do artigo 124-A, em simetria ao artigo 60 da Lei nº 17.844/2022 (PIU-SCE), com a finalidade de estimular as transferências de potencial construtivo de imóveis tombados de pequeno porte. Tal

sugestão foi descartada por se tratar de incentivos específicos para a área do PIU Setor Central e também por extrapolar o escopo da atual revisão intermediária do PDE.

Por fim, as propostas de alteração dos fatores de incentivo e da limitação da efetivação de TDCs vinculada a 5% da arrecadação do FUNDURB, que foram temas de contribuições do processo participativo, também não serão consideradas por serem mecanismos que estão regulados pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS – Lei nº 16.402/16).

Para a **problemática 03**, consideram-se como marcos relevantes a nova lei municipal de regularização fundiária (Lei Municipal nº 17.734/2022) e os pareceres da PGM que avançaram sobre questões relativas à aplicação do instrumento.

Sobre a lei de regularização fundiária, copia-se abaixo parte dos artigos referentes à TDC:

Da transferência do direito de construir para fins de regularização fundiária

Art. 63. No Município de São Paulo, a Transferência do Direito de Construir para fins de programas de regularização fundiária, prevista na [Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#) – Estatuto da Cidade, e na [Lei nº 16.050, de 2014](#) – PDE, passa a ser regulada nos termos desta Lei.

Parágrafo único. A utilização da Transferência do Direito de Construir somente é utilizável para a Reurb-S em núcleos urbanos informais consolidados até a data da entrada em vigor da [Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017](#).

(...)

Art. 65. O estoque de potencial construtivo adicional previsto nesta Lei será utilizado nos programas de regularização fundiária como contrapartida ao ciclo de incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, incluindo os projetos de regularização fundiária e a doação de áreas privadas destinadas a esta finalidade.

Parágrafo único. Aplicam-se aos pedidos de adesão ao programa previsto nesta Lei as seguintes disposições:

I - a economicidade da utilização do instrumento da Transferência do Direito de Construir com Doação do Imóvel será demonstrada por intermédio de estudo de viabilidade econômica, que considerará os eventuais valores a despender em processo desapropriatório como paradigma de comparação aos custos associados ao processo;

**II - os projetos de regularização fundiária poderão incluir as obras necessárias e ser doados conjuntamente ao imóvel cedente ou**

**mediante utilização da Transferência do Direito de Construir sem Doação do Imóvel Cedente;**

III - o valor estimado do projeto de regularização fundiária será apreciado por comissão especial de avaliação, instituída no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação;

IV - a quantidade de metros quadrados a serem recebidos nas doações de projetos de regularização fundiária será calculada considerando-se o terreno objeto da regularização.

Considerando o escopo de revisão e os temas a serem abarcados nesta revisão intermediária do Plano Diretor, ressalta-se a possibilidade de TDC sem doação para Reurb conforme Art. 65, inciso II.

Contrapondo esta previsão legal com as categorias elencadas nos incisos do Art. 123 do PDE, verifica-se que não há previsão legal para a utilização da TDC para este fim específico.

Para além da questão de Reurb, nota-se o avanço na utilização do instrumento nos últimos anos o que gerou a necessidade de pareceres sobre as formas de aplicação do instrumento que estavam surgindo.

Seguem dois trechos de parecer da PGM sobre a TDC, extraídos do SEI 6068.2019/0002951-8:

No âmbito desses estudos, certamente cabe ressaltar a questão da economicidade, expressamente referida pelo regulamento, que envolve alguma espécie de avaliação dos bens envolvidos. Não há previsão, contudo, de uma forma específica para essa avaliação. Por isso, não seria possível afirmar que uma avaliação feita por um terceiro, devidamente habilitado, seria ilegal em si. Por outro lado, se a autoridade pretendesse fundamentar a análise em um estudo feito por órgão municipal, seria apropriado que ele fosse solicitado a CGPATRI, nos casos de doação, ou a DESAP, nos casos de desapropriação com indenização em transferência do direito de construir.

Se o potencial transferível tiver um valor econômico significativamente maior que o do próprio bem a ser doado, parece aceitável que se acrescentem outras benfeitorias no bem, que possam fazer aumentar-lhe o valor. Estando demonstrado que o Município não faz um mau negócio e que o acréscimo diz respeito, de algum modo, ao próprio bem a ser doado, não parece haver motivo para deixar de utilizar a transferência do direito de construir, ressalvada a impossibilidade de que esses casos sejam processados como desapropriações, conforme apontado em parecer anterior desta Assessoria neste mesmo expediente.

Para o primeiro trecho, ressalta-se o avanço da aplicação do instrumento na necessidade de análise do valor do imóvel a fim de se avaliar a vantajosidade do

processo da TDC perante a mera desapropriação do bem. Considerando as avaliações realizadas no processo de TDC que foram analisadas, nota-se que requer um avanço na regulamentação do processo de cálculo para evitar incongruências dentro das análises.

Portanto, prever a necessidade dessa análise no instrumento garante a sua necessidade como parte da aplicação, possibilitando uma melhor análise da vantajosidade por parte dos técnicos das secretarias Interessadas e uma regulamentação posterior considerando as especificidades de cada categoria de TDC.

Para o segundo trecho do parecer, e em continuidade à análise anterior, no intuito de se procurar uma vantajosidade para aplicação do instrumento visando alcançar as diretrizes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres preconizadas pelo Art. 268, principalmente em seu inciso “I – ampliar a oferta de áreas verdes públicas;”, entende-se que a estipulação de contrapartidas avançando na implantação do parque parece possibilitar um melhor equilíbrio da vantajosidade possibilitando-se alcançar os objetivos da política urbana.

O próprio inciso II do Art. 65 da Lei nº 17.734/2022 avança nesse sentido, estipulando a inclusão de obras para o caso de doação do terreno.

**Para a problemática 4**, nota-se a necessidade de aprofundamento de uma modelagem matemática sobre o possível desbalanço presente no instrumento. No entanto, podemos olhar para as fórmulas previstas nos artigos 127 e 128 e entender como as variáveis colocadas podem causar algum desequilíbrio da fórmula em relação a outros tipos de TDC com doação.

Quando olhamos para as duas fórmulas em conjunto, temos que o cálculo do valor pecuniário total do potencial transferível pela TDC com doação para parques é equivalente à multiplicação da área transferível pelo valor da terra conforme quadro 14, multiplicado pelo fator de incentivo de 1,4. Considerando estas duas variáveis e a natureza do objeto, temos que:

- Parques, muitas vezes, são grandes lotes no município que foram demarcados como parques municipais existentes e propostos pelo Quadro 7

e, por conta da sua escala, podem chegar a gerar valores de TDC de significativo impacto;

- Algumas das áreas previstas para a implantação de parque encontram-se em locais com alto valor estabelecido pelo Quadro 14. Por conta destes valores elevados, e considerando a multiplicação pelas áreas dos lotes, também podem se chegar a valores de significativo impacto.

Neste sentido, prever a redução do fator de incentivo para 1, sem a necessidade de um fator multiplicador, ou ainda, realizar uma variação deste fator conforme o tamanho da área a ser doada, similarmente ao que foi feito para ZEPEC na LPUOS, ou conforme o valor do Quadro 14. Este poderia ser um caminho para evitar casos nos quais a arrecadação do FUNDURB seria impactada por uma única transferência.

Esta equalização do valor do Fi para 1 ajudaria a padronizar o valor transferido sem que se haja uma multiplicação do potencial construtivo transferível beneficiando mais ainda terrenos com tamanhos grandes ou valores do quadro 14 elevados. Ou ainda poderia ser aplicada uma linha de corte para terrenos com mais de 10.000 m<sup>2</sup> ou valores do quadro 14 acima de R\$ 2.000/m<sup>2</sup>. Nota-se que, no caso de estabelecimento de diferenciação do Fator de Incentivo (Fi) com base no valor de terreno conforme o Quadro 14, existe a necessidade de prever como esse valor será alterado quando houver atualização dos valores constantes no Quadro 14.

Considerando os dados disponibilizados até o momento, a maior parte das transferências de potencial construtivo se encaixa dentro destes parâmetros. Para além disso, apoia-se na discricionariedade do poder público sobre a aplicação do instrumento para identificar casos em que, mesmo com essa possível alteração da fórmula, não se possibilite o alcance de uma vantajosidade compatível com o objetivo da política urbana comparativamente ao total de arrecadação que se perderia do FUNDURB.

Para a **problemática 5**, explicita-se que o emprego da Transferência do Direito de Construir (TDC) concorre com a arrecadação de recursos por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), pois ambos os instrumentos lidam com o potencial construtivo adicional. Isso acontece de um modo direto, na medida em que os recursos deixam de ser arrecadados e destinados ao Fundurb, situação em que

a prefeitura recebe a contrapartida do terreno ou da preservação do bem. Contudo, o Diagnóstico da Aplicação do Plano Diretor Estratégico, fazendo referência a parecer da Procuradoria Geral do Município, chama a atenção para a possibilidade de outro caso, em que a utilização do instrumento seja tamanha que a oferta de potencial construtivo comercializado no mercado secundário suba e o seu valor caia, o que poderia inviabilizar, até mesmo, que os proprietários de terrenos concordassem com a doação do terreno com o cálculo da TDC realizado a partir do Quadro 14 do PDE. Conforme o instrumento é regulamentado e surge a perspectiva de sua aplicação para novas finalidades (conforme artigo 126 da Lei Municipal 16.050/2014), sugere-se que o ordenamento urbanístico da cidade preveja a avaliação da necessidade de travas quanto ao máximo de potencial construtivo adicional que pode ser transacionado por meio dele.

Nos casos de emprego da TDC sem doação de terreno previstos no Plano Diretor Estratégico, a emissão da declaração de potencial construtivo passível de transferência é um ato vinculado, ou seja, cumpridos os requisitos legais, não há juízo do administrador para realizá-lo. Nesse contexto, foi criada trava na Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (16.402/2016) que limita o volume de potencial que pode ser transferido a 5% do valor arrecadado pelo Fundurb nos últimos doze meses. Nos casos em que há doação do imóvel para o Poder Público, a Prefeitura tem a discricionariedade de avaliar, a cada caso, a vantagem da aplicação do instrumento. Mesmo assim a lei municipal 17.734/2022, que regulamenta procedimentos aplicáveis à regularização fundiária, instituiu um estoque anual de potencial construtivo para seus fins. A regulamentação de limites como tal pode ser justificada como forma de lidar com a multiplicidade de interesses espelhados no Poder Público e garantir que a sustentabilidade do emprego do instrumento a médio e longo prazo.

Recomenda-se, assim, que sejam elaborados estudos para definir como seriam esses mecanismos para manutenção da sustentabilidade da aplicação dos instrumentos da OODC, da TDC e da saúde do Fundurb. Quanto a esse tema, aponta-se que, ao invés de estabelecer travas relacionadas à metragem quadrada de potencial construtivo, como faz a lei 17.734/2022, faz sentido tratar do valor financeiro equivalente dos potenciais contratíveis passível de transferência e efetivamente transferidos.

Acerca da transferência do direito de construir, na modalidade com doação da propriedade, com a finalidade de implementação de parques, a sugestão aventada foi o estabelecimento de regra que estabeleça que somente uma parte do potencial construtivo passível de transferência de cada terreno possa ser efetivamente transferido a cada ano. Considera-se que, com a proposta de trazer para o texto da lei do PDE a possibilidade de exigência de contrapartidas e benfeitorias para a realização da TDC, seria adequado que o intervalo para transferir o potencial construtivo fosse, pelo menos, igual ao tempo de implementação de parques, estimado na ordem de dois ou três anos, entre a prospecção do terreno até a finalização da obra de implantação. Nesse sentido, sugere-se a limitação do Potencial Construtivo Passível de Transferência que possa ser transferido no caso para 50% do total das certidões de potencial construtivo passível de transferência a cada 12 meses. Sem incrementos significativos na quantidade de processos de desapropriação amigável por meio da TDC autorizados por ano, isso serviria para prevenir que surja pressão na aplicação do instrumento sobre os recursos do Fundurb.

**Para a problemática 6**, destaca-se que atualmente a TDC já possui 06 (seis) finalidades distintas, conforme artigo 123, sendo todas relevantes para o planejamento urbano municipal. De acordo com o artigo 123, a TDC pode ser aplicada para viabilizar: a preservação de bem de interesse histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural; a execução de melhoramentos viários para a implantação de corredores de ônibus; a implantação de parques planejados situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana; a preservação de áreas de propriedade particular, de interesse ambiental, localizadas em ZEPAM, situadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana; programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; e programas de provisão de Habitação de Interesse Social.

Considerando a diversidade de temas que já podem ser atendidos por meio da aplicação da TDC e tendo em vista que atualmente somente 03 (três) das 06 (seis) finalidades acima descritas estão efetivamente sendo utilizadas na cidade de São Paulo, entende-se como prioritário para a revisão intermediária do PDE que as alterações previstas na temática da TDC estejam focadas em ajustes para viabilizar

a plena utilização da ferramenta, ou seja, para que a TDC possa ser aplicada de modo a atender a todas as finalidades já previstas pelo Plano vigente.

Além disso, a criação de novas finalidades para a aplicação deste instrumento urbanístico significaria um aumento nas possibilidades de geração de potencial construtivo adicional passível de ser adquirido sem o pagamento da contrapartida financeira à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) cujos impactos tanto na produção de área construída na cidade quanto na arrecadação de OODC para o FUNDURB requerem estudos aprofundados, os quais podem ser elaborados, se o caso, no âmbito da próxima revisão do Plano Diretor do município.

**Para a problemática 7**, as contribuições do processo participativo trouxeram a possibilidade de renovação do potencial construtivo passível de transferência após o esgotamento da área transferível do imóvel e após um determinado período. Considerando o atual desenho do instrumento da TDC que conversa com a adoção de coeficiente de aproveitamento básico em 1 para a cidade, independentemente de seu caráter de preservação das áreas demarcadas como ZEPAM e ZEPEC, delimita sua aplicação limitada. Inclusive a fórmula atual vai nesse âmbito, não sendo possível precisar o impacto que a renovação traria para o mercado de potencial construtivo.

## **5. SUGESTÕES PARA APRIMORAMENTO DA POLÍTICA URBANA**

Após a avaliação das contribuições advindas da participação social e trabalho intersetorial e as análises complementares feitas por SMUL, registram-se sugestões técnicas de aperfeiçoamentos à política urbana, que deverão ser posteriormente avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as disposições do PDE, podendo eventualmente subsidiar tanto a elaboração da minuta de projeto de lei da revisão intermediária do PDE, quanto regulamentações específicas e procedimentos administrativos posteriores à revisão.

- Para a problemática 1, sugere-se alteração dos incisos III e IV do Art. 123 para considerar a “zona urbana” ao invés de somente a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. Essa mesma alteração também seria necessária para o inciso II do Art. 124 e no inciso IV do Art. 126.

- Para a problemática 2 sugere-se a alteração do artigo 129, *caput* e §2º, conforme proposta abaixo:

REDAÇÃO ORIGINAL	SUGESTÃO DE NOVA REDAÇÃO (SMC/DPH)
<p>Art. 129. A expedição da Certidão de Transferência de Potencial Construtivo de imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR fica condicionada à comprovação do estado de conservação do imóvel cedente, mediante manifestação do proprietário e anuência do órgão municipal de preservação.</p>	<p>Art. 129. A expedição da Certidão de Transferência de Potencial Construtivo de imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR fica condicionada à comprovação <b>do bom estado de preservação e conservação do imóvel cedente, definido a partir de critérios do órgão municipal de patrimônio cultural, ou à apresentação de instrumento de compromisso, mediante solicitação do proprietário e anuência do órgão municipal de patrimônio cultural.</b></p>
<p>§ 1º Quando o imóvel cedente apresentar estado de conservação inadequado ou insatisfatório, deverá ser exigida do proprietário a adoção de medidas de restauro ou de conservação.</p>	<p>[mantido como no original]</p>
<p>§ 2º Nos casos enquadrados no disposto no parágrafo anterior, a expedição da certidão de transferência de potencial construtivo fica condicionada à verificação das condições de conservação e preservação do imóvel cedente.</p>	<p>§2º Nos casos enquadrados no disposto no parágrafo primeiro, a expedição <b>de certidões de transferência de potencial construtivo subsequentes à primeira, quando houver, fica condicionada ao cumprimento das obrigações conforme prazos e condições constantes do instrumento de compromisso.</b></p>

- Para a problemática 3:
  - Sugere-se prever no Art. 124 do plano a possibilidade da TDC para fins de regularização fundiária sem a doação do imóvel, conforme já preconizado pela lei específica.
  - Sobre a análise do valor do terreno para avaliação da vantajosidade, sugere-se complementação do § 1º do Art. 126, para a inclusão da necessidade de avaliação do valor do terreno que será recebido.

- Sobre a inclusão de contrapartidas para a efetivação da TDC com doação, para alcançar a conveniência e garantir o interesse público no recebimento das áreas a serem doadas, sugere-se a inclusão de inciso no § 1º do Art. 126 para a previsão de contrapartidas compatíveis com os objetivos da política urbana do Plano Diretor.
- Para a problemática 4, sugere-se três possibilidades considerando o fator de incentivo do inciso IV do Art. 127 utilizado para a implantação de parques do quadro 7:
  - Manutenção do Fi em 1,4 para áreas com valor inferior a R\$2.000/m<sup>2</sup> no quadro 14 e estabelecimento de Fi de 1 para outras áreas. Previsão de atualização desse valor, com publicação por meio de portaria, de acordo com o índice médio de reajuste dos valores do quadro 14 a cada ano.
  - Ou, ainda, possibilitar que essa alteração possa ser feita por meio de revisão da LPUOS, de forma similar ao que foi feito com a ZEPEC.
- Para a problemática 5, sugere-se que seja incluído dispositivo no Plano Diretor Estratégico que preveja a realização de estudos sobre o tema e estabeleça, por meio de lei complementar, os parâmetros para definição do estoque que poderá ser destinado a cada uma das modalidades e finalidades da Transferência do Direito de Construir.
  - Ainda, para o TDC com doação de Parques do Quadro 7, sugere-se a limitação do Potencial Construtivo Passível de Transferência que possa ser transferido no caso para 50% do total das certidões de potencial construtivo passível de transferência a cada 12 meses.
- Para as problemáticas 6 e 7, não foram identificadas alterações necessárias no PDE.

## 7C – Regularização Edilícia

Os elementos constituintes do PDE/2014 considerados para a realização deste relatório foram:

Art. 367

Título V – Das Disposições Finais e Transitórias

### 1. IDENTIFICAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS

Por meio da leitura do Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014, de contribuições do processo participativo da revisão intermediária e de estudos subsequentes, foram elencadas as problemáticas que são sintetizadas abaixo:

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
01	<b>Diagnóstico pág. 129</b>	Após a consideração do Art. 367 do PDE, da Lei 17.202/2017 (que retrata sobre Regularização Edilícia) e as condições estabelecidas no Código de Obras e Edificações (COE) do município de São Paulo, levanta-se a questão de que atualmente, as edificações em situação de irregularidade concluídas após a publicação do PDE e que ultrapassaram o CA básico, não são passíveis de regularização.  O item 4 amplia o debate e estabelece diretrizes para a questão.

### 2. PROCESSO PARTICIPATIVO

Nesta seção, é realizada a síntese das contribuições recebidas durante as etapas 1 e 2 do processo participativo. Para a etapa 1, já finalizada, foram utilizados os relatórios de sistematização que fomentaram a definição do escopo de revisão do Plano Diretor. Na etapa 2, foram recebidas propostas de revisão, as quais foram lidas e sintetizadas neste capítulo, e ponderadas na parte 4 deste roteiro.

Agrupados por etapas, apresenta-se os principais pontos a seguir.

## **2.1. Etapa 01 da Revisão Intermediária**

Durante a Etapa 01 surgiram propostas que abordaram o tema da regularização edilícia de forma bastante abrangente e frequentemente atrelada às reivindicações de regularização fundiária. Especificamente na Oficina Presencial da Subprefeitura de Perus, houve contribuição solicitando a desburocratização dos processos de regularização edilícia.

## **2.2. Etapa 02 da Revisão Intermediária**

Durante a Etapa 2 o tema de regularização edilícia foi abordado de forma mais específica nos canais de participação. Em reunião com o Conselho Municipal de Habitação (CMH) o tema foi abordado com referência para a necessidade de regularização edilícia de conjuntos habitacionais.

Foram recebidas contribuições sugerindo uma nova lei de regularização edilícia, em substituição à Lei 17.202/2019. Para a elaboração dessa nova lei, foi proposto que as edificações passíveis de regularização sejam aquelas concluídas até a data da publicação da revisão intermediária do PDE. Justificou-se a proposta com o argumento de que em alguns casos é difícil rastrear a última data de modificação na edificação, sendo que há casos onde o proprietário da edificação mudou.

Ainda no sentido de formular uma nova lei, há contribuições de munícipes que realizaram obras irregulares após a publicação do PDE, cuja regularização não é passível de ser feita pela Lei 17.202/2019.

Foram registradas contribuições com sugestão de revisão no PDE, de modo que exista a possibilidade de regularização edilícia com pagamento de OODC, fora do escopo da Lei de regularização edilícia publicada em 2019.

Houve citação do valor da OODC que incide sobre a regularização edilícia, levantando hipótese de revisão do valor do preço da contrapartida, entretanto sem referência aos elementos da fórmula da OODC que necessitam de revisão.

Houve contribuições reivindicando que o PDE possibilite maiores condições de regularização de edificações de uso comercial e de função pública.

### 3. TRABALHO INTERSETORIAL

Foi realizada uma articulação com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei com o objetivo de complementar a análise e elencar considerações sobre o tema e suas problemáticas. Neste momento é apresentada uma síntese deste trabalho intersetorial.

Especificamente sobre o tema de Regularização Edilícia, a articulação intersetorial limitou-se a diálogos com coordenadorias de Smul inseridos em departamentos jurídicos e na regulação de uso do solo, cujos apontamentos indicaram para a ausência de possibilidade de regularizar edificações com pagamento de OODC, ainda que o COE-PMSP estabeleça diretrizes para pedido de certificado de regularização. Através dos diálogos foi apontado que fora do escopo da Lei 17.202/2019, é possível regularizar edificações que utilizam até o CA básico e que haveria abertura para que o PDE incorporasse a possibilidade de regularização edilícia, com a condição de que a edificação atendesse a todos os parâmetros de uso e ocupação do solo inseridos no PDE, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e COE-PMSP. Além dessas condições foi discutido de qual forma a OODC seria paga, com menção a um fator punitivo adicional à fórmula de contrapartida financeira por m<sup>2</sup>.

### 4. ANÁLISES COMPLEMENTARES

Foram realizadas análises complementares visando fornecer informações técnicas para um debate com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei. As análises complementares seguem uma ordem de exposição que aborda as informações citadas nas no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

#### 4.1. Considerações sobre as problemáticas de Regularização Edilícia

Consideram-se irregulares as edificações que não tenham Certificado de Conclusão ou documentos equivalentes, e que não estejam inseridas no Setor de Edificações Regulares do Cadastro de Edificações do Município. Além disso, destaca-se que são edificações com distorção na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano

(IPTU), quando comparado o que está registrado para cobrança e o que está construído.

O tema da regularização edilícia está retratado nas Disposições Finais do PDE, no Artigo 367, com abertura legal para elaboração de lei específica sobre normas aplicadas à regularização de edificações, assim como diretrizes para a cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) da regularização. O § 3º do Artigo 367 estabelece ainda, que na vigência do PDE, não deverá ser elaborada mais de uma lei retratando o tema de regularização edilícia, com exceção da regularização de empreendimentos habitacionais promovidos pela administração pública direta e indireta.

As diretrizes do Artigo condicionaram a elaboração da Lei 17.202/2019 (que determina as diretrizes para a regularização edilícia). Na referida lei, há dois pontos norteadores que se consideram principais:

1. As edificações que são passíveis de regularização de acordo com a referida Lei necessitam ter a conclusão até 31/07/2014, marco da publicação do PDE;
2. A regularização deverá respeitar os parâmetros de ocupação condicionado ao CA do lote, sendo que serão “perdoados” outros elementos condicionantes da ocupação do solo, tais como recuos e área permeável. A regularização dentro do escopo dessa lei que atinge o CA máximo do lote está condicionada ao pagamento de OODC com acréscimo de Fator de Regularização, com exceção de alguns casos;
3. As edificações elegíveis para regularização nos termos dessa lei devem estar com a situação fundiária regular.

As edificações concluídas após a publicação do PDE podem ser regularizadas a partir das disposições do Código de Obras e Edificações (COE) – Lei

16.642/2017. Atualmente o COE estabelece diretrizes para emissão de Certificado de Regularização para edificações irregulares de forma parcial ou integral, desde que atenda as diretrizes e parâmetros de ocupação definidos pelo PDE; Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e LOE (Art. 75 do COE).

Para infrações aos parâmetros de ocupação, o Certificado de Regularização pode ser emitido após a demolição integral da infração.

Ainda, a emissão do Certificado de Regularização deve ser instruída de acordo com os seguintes documentos (Art. 38 - COE):

Art. 38. O pedido de Certificado de Regularização deve ser instruído com:

I - documentação referente ao imóvel;

II - peças gráficas do projeto simplificado da edificação executada, assinadas por profissional habilitado, conforme estabelecido neste Código e decreto regulamentar;

III - levantamento topográfico para a verificação das dimensões, área e localização do imóvel, quando necessário;

IV - declaração assinada por profissional habilitado, atestando que a obra está concluída e em conformidade com as disposições do art. 36 deste Código e legislação correlata;

V - outros documentos e licenças exigidos na legislação municipal, conforme o caso.

Além dessas exigências, a regularização edilícia está apta apenas para imóveis com situação fundiária regular.

Apesar dessa previsão, a utilização do Coeficiente de Aproveitamento (CA) máximo para fins de regularização (fora do contexto da Lei 17.202/2019) não é permitida, ainda que com o pagamento de OODC.

A partir dessa identificação, estuda-se a inserção no PDE da possibilidade de regularização edilícia com pagamento de OODC, com acréscimo de Fator Punitivo, para edificações em lotes com situação fundiária regular e que respeitem todos os parâmetros de ocupação do solo e todos os parâmetros de qualificação da ocupação do solo, elencados no PDE, LPUOS e COE.

O item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** explora proposições para a questão levantada.

#### **4.2. Considerações sobre propostas do Processo Participativo**

Esse item tem por objetivo responder às contribuições recebidos pelas Etapas 1 e 2 de participação social da Revisão Intermediária do PDE que não foram contempladas nas Análises Complementares e nas Sugestões de Aprimoramento para a Política Urbana presentes nesse relatório, inserindo os comentários e

posicionamento técnico sobre essas contribuições. Considera-se que as contribuições que não estão comentadas nesse item, foram consideradas em alguma medida no item 4 e 5.

Para as contribuições que reivindicaram por regularização edilícia de forma conjunta com a regularização fundiária, considera-se que é possível protocolar pedido de certificado de regularização edilícia através do COE-PMSP ou através das diretrizes da Lei 17.202/2019. Para ambos processos são condicionados à apresentação de documentos que comprove a regularidade e posse fundiária. Desse modo, as reivindicações para regularização edilícia que necessitam também de regularização fundiária necessitam, primeiramente, obter a regularização fundiária.

Para a regularização de conjuntos de habitação de interesse social construídos pela Administração Pública Direta e Indireta, é possível que a regularização seja feita pela Lei 17.202/2017, uma vez que a Câmara Municipal de São Paulo aprovou a prorrogação dos protocolos para regularização edilícia até dezembro de 2023<sup>1</sup>. Além disso, esses conjuntos habitacionais são os únicos usos passíveis de regularização edilícia através de uma nova lei específica na vigência do atual PDE, de acordo com o Art. 367.

Avalia-se que os conjuntos habitacionais de interesse social construídos em São Paulo pela Administração Pública Direta e Indireta têm especificidades quando a sua irregularidade edilícia, onde estudos complementares são pertinentes e necessários para aprimoramento de estratégias de regularização. A possibilidade de elaboração de uma nova lei de regularização edilícia na vigência do plano para esses casos coloca a possibilidade de aprofundamento sobre essas especificidades e considerações para um marco regulatório específico.

Para as correções na contrapartida de OODC incidente na regularização edilícia, as contribuições não especificaram qual distorção foi encontrada. No entanto o item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e item 5 desse relatório identificaram questões na contrapartida de OODC em relação ao seu preço para edificações de pequeno porte, sendo que foram encaminhadas considerações sobre o assunto nas

---

<sup>1</sup> [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/casa\\_verde/noticias/?p=117187](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/casa_verde/noticias/?p=117187)

proposições para regularização edilícia e para OODC (presente no relatório **7A**) no âmbito da revisão intermediária do PDE.

## 5. SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO PARA A POLÍTICA URBANA

Após a avaliação das contribuições advindas da participação social e trabalho intersetorial e as análises complementares feitas por SMUL, registram-se sugestões técnicas de aperfeiçoamentos à política urbana, que deverão ser posteriormente avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as disposições do PDE, podendo eventualmente subsidiar tanto a elaboração da minuta de projeto de lei da revisão intermediária do PDE, quanto regulamentações específicas e procedimentos administrativos posteriores à revisão.

A problemática em questão é a impossibilidade de regularização edilícia com pagamento de OODC, para atingir o CA máximo do lote.

No cenário onde a administração pública identifique uma importância de regularização de edificações que ultrapassaram CA básico e concluídas após a publicação do PDE, a proposição levantada para a problemática é a inserção da possibilidade de regularização edilícia com pagamento de OODC (com acréscimo de fator punitivo).

Para essa possível inserção, coloca-se as seguintes ressalvas e posicionamento técnico:

1. Ocorrer de acordo com as especificações já apresentadas no COE, isto é, respeitando todos os parâmetros de ocupação e de qualificação do solo definidas pelo PDE e LPUOS. Inclui-se nas especificações os documentos necessários para o procedimento de pedido de Certificado de Regularização;
2. O cálculo da OODC para fins de regularização edilícia irá considerar as diretrizes do Art. 117 com multiplicação da contrapartida financeira por um Fator Punitivo, nos mesmos moldes da Lei 17.202/2019. Na referida lei, o fator punitivo é denominado “Fator de Regularização” e é determinado no valor de 1,2;
3. Para fins de aplicação do Fator Punitivo, observa-se que as edificações que usufruem de um CA maior destinam uma contrapartida menor de OODC, em função das particularidades da fórmula da contrapartida financeira. A particularidade aqui expressa é aprofundada no Relatório **7A** sobre Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Com base nessa questão,

considera-se que o fator punitivo mencionado possa variar, aumentando de forma diretamente proporcional com o CA alcançado pela edificação que realiza o pedido de Certificado de Regularização. A finalidade dessa variação é elaborar uma "reparação" no valor da OODC, em observação ao valor resultante da contrapartida, que é maior em edificações com Área Construída Computável (ACC) menor.

4. Excluir os empreendimentos habitacionais promovidos pela administração pública direta e indireta, observado que no Art. 367 do PDE existe abertura para a formulação de outra Lei para regularização de edificações dessa categoria.