

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS – REVISÃO PARCIAL DA LPUOS

1 – INTRODUÇÃO

A presente minuta de Projeto de Lei encarta a revisão parcial da atual Disciplina do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), instituída pela Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016, e foi elaborada de forma participativa, em cumprimento à determinação contida no art. 126 da Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023, que promoveu a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Pretende-se, por meio desta minuta, promover as adequações necessárias à compatibilização da LPUOS com as supervenientes alterações decorrentes da revisão do PDE, além de trazer esclarecimentos quanto a sua aplicação.

Importa registrar que o processo de revisão da LPUOS foi iniciado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento em 2017, com o objetivo de realizar ajustes e aprimoramentos de seus dispositivos, em vista de ambiguidades e dificuldades identificadas ao longo de sua aplicação. Esse processo foi registrado no SEI nº 6068.2018/0000102-6, do qual destacamos:

- 2017: diagnóstico sobre a aplicabilidade dos dispositivos da LPUOS 2016, que contou com consulta pública à sociedade civil sobre eventuais falhas ou omissões da referida lei;
- 2017 – 2018: Etapa 1 de participação pública, com minuta inicial de projeto de lei, que foi objeto de cinco audiências públicas realizadas em 2018, além de reuniões com o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), a Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) e o Conselho Municipal de Habitação (CMH);
- 2018 -2019: Etapa 2 de participação pública, com a apresentação de nova minuta de projeto de lei, incorporando as contribuições recebidas na etapa anterior, que foi objeto de quatro audiências públicas, além de reuniões com CTLU e CMPU, realizadas em 2019.

Em dezembro de 2019, o referido processo foi interrompido por liminar concedida no âmbito da Ação nº 1071161-30.2019.8.26.0053, registrada no SEI nº 6021.2019/0057242-8, que questionava o processo participativo. A ação foi julgada improcedente em julho de 2021 e objeto de recurso, decidido em junho de 2022, no qual foi mantida a decisão de primeiro grau, possibilitando o prosseguimento do processo de revisão.

Antes, em dezembro de 2020, o Ministério Público do Estado de São Paulo interpôs ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 16.402, de 2016 (ADI nº 2304556-40.2020.8.26.0000), a qual foi declarada parcialmente procedente em março de 2022, reconhecendo a inconstitucionalidade material e a inconstitucionalidade

formal de diversos dispositivos, determinando sua inaplicabilidade ou condicionando sua aplicação.

Nesse mesmo período, a SMUL elaborava a revisão do Plano Diretor Estratégico do Município (PDE – Lei 16.050/2014), em atendimento ao seu artigo 4º, encaminhada à Câmara Municipal em 20/03/2023 e sancionada em 8 de julho de 2023, resultando na Lei nº 17.975, de 2023.

A minuta de revisão da LPUOS elaborada em 2019 foi adequada com o objetivo específico de suprimir as possíveis incongruências decorrentes da ADI, bem como, com a sanção da Lei nº 17.975, de 2023 promover a interação coerente entre os referidos dispositivos legais: PDE e LPUOS.

2- ESTRUTURA DA MINUTA

A minuta de Projeto de Lei está estruturada em quatro Capítulos:

CAPÍTULO I - Disposições Preliminares;

CAPÍTULO II - Das Compatibilizações com a Lei nº 17.975, de 2023;

CAPÍTULO III - Dos Ajustes a Dispositivos da Lei nº 16.402, de 2016, e

CAPÍTULO IV - Disposições Finais.

O Capítulo I - Disposições Preliminares esclarece que ficam mantidos os princípios norteadores da Política de Desenvolvimento Urbano fixada pelo PDE e vigente até o ano de 2029, além de reforçar que os perímetros das Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER) não serão revistos, não incidindo sobre eles índices e parâmetros urbanísticos menos restritivos do que aqueles atualmente aplicados.

O Capítulo II - Das Compatibilizações com a Lei nº 17.975, de 2023, propõe a regulamentação de dispositivos alterados ou trazidos na revisão do PDE que impactam a LPUOS.

Quanto a possibilidade de expansão das áreas de influência dos Eixos de Estruturação Transformação Urbana dada pelo artigo 77 do PDE, com a redação dada pelo art. 25 da Lei nº 17.975, de 2023, foram detalhados os critérios estabelecidos no PDE e elaborado o Mapa Único, limitando a ampliação proposta às Macroáreas de Urbanização Consolidada (MUC) e de Qualificação da Urbanização (MQU). Para as demais macroáreas, eventual revisão deve ser vinculada a Plano de Intervenção Urbana – PIU, desde que assegurados os eventuais melhoramentos urbanísticos necessários ao adensamento construtivo e populacional pretendido, para possibilitar a geração de novas centralidades. Reforça-se que a revisão das Zonas Eixo existentes e

previstas atendeu a critérios de interesse ambiental, cultural e urbanísticos decorrentes do PDE, dentre os quais destacamos:

- limitação da ampliação das Zonas Eixo a quadras que tenham características que correspondam às diretrizes de transformação urbana expressas na Lei nº 16.050, de 2014, alterada pela Lei nº 17.975, de 2023;
- proteção de áreas não vocacionadas às finalidades predominantes das Zonas Eixo como as Áreas de Preservação Permanente de nascentes e olhos d'água, as cabeceiras de drenagem ou planícies aluviais, áreas de risco, remanescentes de Mata Atlântica, áreas com alta declividade, bens preservados e áreas envoltórias regulamentadas pelos órgãos de preservação, relacionadas com a ambiência urbana;
- proteção de quadras inseridas no perímetro do entorno do Mirante de Santana, delimitado pela Lei nº 7.662, de 1971, por razões de interesse histórico e de monitoramento dos dados meteorológicos, e de quadras inseridas no perímetro do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) Bixiga, delimitado nos termos da Resolução nº 22/CONPRESP/2002, em atendimento ao disposto no §8º do Art. 314 do PDE, incluído pela Lei nº17.975/2023;
- exclusão das Zonas Eixo de quadras com perímetros irregulares, barreiras urbanísticas ou demais aspectos fáticos que, por confrontarem a premissa da caminhabilidade, poderiam importar em contrariedade à Política de Desenvolvimento Urbano do PDE, à qual a LPUOS se subordina;
- proteção das vilas inseridas ou não nas Zonas Eixo, estabelecendo a aplicação dos parâmetros urbanísticos próprios das Zonas Predominantemente Residenciais (ZPR).

Em acréscimo, atinente às alterações de aplicação da lei trazidas pela sanção da Lei nº 17.975, de 2023, propõe-se:

- esclarecimento quanto às praças urbanas, novo conceito advindo da revisão do PDE, diferenciando-as das áreas de fruição pública, de modo a prevenir eventual ocorrência de *bis in idem*, no tocante à incidência de benefícios e incentivos urbanísticos, não recaindo sobre elas disposições específicas das integrantes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (SAPAVEL);
- regulação de procedimentos para a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), decorrentes da revisão do PDE, quando associadas à mudança de uso e à reforma com ampliação de área das edificações existentes;
- esclarecimento sobre a necessidade de atendimento à pontuação mínima da Quota Ambiental aos casos de reconstrução de edificações previstos pela nova redação do PDE.

No Capítulo III - Dos Ajustes a Dispositivos da Lei nº 16.402, de 2016, foram propostos ajustes que alteram os dispositivos da LPUOS vigente, que vinham sendo discutidos em processo participativo desde 2017, somados à necessidade de regulamentação de lacunas decorrentes da ADI nº 2304556- 40.2020.8.26.0000 mencionada inicialmente, destacando-se as seguintes propostas:

- possibilidade de instituição de área não edificável averbada na matrícula de registro de imóvel como opção à doação de área para alargamento de calçada;
- esclarecimentos sobre a aplicação da Transferência do Direito de Construir (TDC), especialmente em relação à reforma com acréscimo de área construída nos imóveis tombados, classificados como ZEPEC-BIR, com a diferenciação entre os casos com Declaração emitida anteriormente à vigência da Lei nº 16.050, 2014, e os casos com Declarações novas, emitidas com base na LPUOS de 2016, uma vez que o PDE de 2014 trouxe alteração no cálculo da área passível de transferência, considerando o coeficiente de aproveitamento básico, em vez do coeficiente máximo do lote, como ocorria na legislação anterior;
- cumprimento da ADI, em relação à “interpretação conforme” na aprovação de projetos de parcelamento e edificação, visando ao uso seguro das áreas com potencial de contaminação e contaminadas, consoante à orientação já acolhida pelo PDE recentemente revisto, no sentido de garantir que a remediação da área ocorra até a concessão do Certificado de Conclusão;
- ajustes à Quota Ambiental (QA), incluídas já na primeira proposta apresentada em audiências públicas em 2018, com aperfeiçoamentos apresentados nas consultas públicas e audiências ocorridas em 2019, que incluem:
 - ampliação da linha de corte de 20% para 50% da área alterada na reforma e definição de uma linha de corte inferior no caso de alteração da taxa de ocupação em 20%, alteração que visa acomodar a aplicação do instrumento à realidade das edificações existentes e casos de reformas;
 - ajustes na fórmula do volume de reservação de controle de escoamento superficial;
 - revogação dos dispositivos que tratavam da aplicação da QA em associação com emissão de licenças de funcionamento para estacionamentos;
 - atualização do fator de incentivo de certificação, tendo se optado pela correção com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).
- alteração das condicionantes a serem observadas para a majoração de gabarito nas Zonas Corredor ZCOR-2, ZCOR-3 e ZCORa;

- adequação do dispositivo referente às áreas não computáveis nos empreendimentos, de modo a compatibilizar com o disposto na nova redação do PDE e aos princípios que norteiam a política de desenvolvimento urbano da cidade;
- adequação das atividades industriais, com a inclusão das *dark kitchens* como uso industrial em função do impacto cumulativo decorrente do número de cozinhas e área construída, conforme estabelecido na Lei nº 17.853, de 2022;
- com relação à localização das atividades INFRA, também alcançada pela ADI, o texto foi adequado em consonância com as alterações trazidas pelo PDE;
- esclarecimentos sobre a aplicação de parâmetros como recuos, enquadramento de Polos Geradores de Tráfego (PGT) em situações de uso misto ou combinação de outros requisitos, sobre fachada ativa e fruição pública;
- dispensa de licença de funcionamento para as atividades não residenciais vinculadas a atividades de pesquisa e educação ambiental (nRa-1) e atividades de manejo sustentável (nRa-2) instaladas em Zona Rural;
- regulação da possibilidade da suspensão temporária da exigência do licenciamento do funcionamento de atividades no âmbito do Programa Sampa SANDBOX, em consonância com o disposto na Lei nº 17.879, de 2022;
- inclusão de restrição à instalação das atividades de ferro-velho e comércio de materiais destinados à reciclagem no perímetro do Requalifica Centro.
- exclusão do dispositivo do §2º, do art. 148 da lei, com a redação proposta pelo art. 46 da minuta submetida ao processo participativo, que visava submeter as edificações de uso residencial à fiscalização e controle de ruídos, com eventual imposição de multas, no caso de atividades realizadas com portas, janelas ou quaisquer vãos abertos, como terraços, varandas e espaços descobertos. Após reavaliação da proposta, concluiu-se pelo reconhecimento da inviabilidade da imposição de atividade fiscalizatória de posturas municipais no âmbito domiciliar, em face das garantias constitucionais de sua inviolabilidade, havendo outros modos de repressão à utilização abusiva da propriedade, amparados pelo Direito Civil, no âmbito dos direitos de vizinhança.

Por fim, o Capítulo IV – das Disposições Finais, é dedicado a estabelecer regras gerais para a coerente aplicação conjunta dos normativos urbanísticos e edílios. Desse capítulo destacamos os seguintes pontos:

- adequação do regime de requalificação de imóveis preexistentes, visando à sua modernização e aproveitamento condizente com a função social;
- regulamentação dos procedimentos para processos em trâmite;
- revogação de leis das décadas de 1950 e 1960, não aplicáveis em função da legislação superveniente;

- enquadramento de imóvel que abriga base militar das Forças Armadas, o localizado próximo ao Ginásio do Ibirapuera, como Zona de Ocupação Especial (ZOE), por ser área sujeita a controle específico e de valor estratégico para a segurança.

A presente minuta de PL é acompanhada de Mapa Único e dos Quadros 1 e 3B revistos. No Quadro 1 foi incluída nova redação à definição de pavimento térreo, de edifício-garagem, via sem saída, vila e conceitos relacionados à Quota Ambiental. O Quadro 3B foi revisto para incorporação das alterações propostas nos artigos referentes à Quota Ambiental - QA.

Propõe-se ainda a inclusão na Lei nº 16.402, de 2016, de um novo anexo, o Quadro 6 referente à localização das obras de drenagem previstas, detalhando e complementando as informações constantes no Mapa 12, anexo à Lei nº 16.050, de 2014.

3- ELABORAÇÃO PARTICIPATIVA

A revisão parcial da LPUOS, nos termos expostos, orientou-se pela realização de processos de interlocução entre a sociedade civil e o poder público para o levantamento de propostas e contribuições e para a discussão e consolidação dos conteúdos inseridos na presente minuta de projeto de lei.

Procurou-se contemplar formatos diversificados de participação e consulta pública, com base em duas estratégias, articuladas e complementares entre si:

- a. realização de atividades participativas presenciais (em 2018 e 2019) e virtuais (em 2023);
- b. disponibilização do texto da minuta em plataforma participativa digital (Participe +);

Para consolidação da proposta, em 2023, foram realizadas cinco audiências públicas virtuais, por região administrativa da cidade, e duas reuniões com órgãos colegiados para debate das alterações propostas à Lei nº 16.402, de 2016.

As audiências foram divulgadas por meio de convocação publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 04 de agosto de 2023 e em jornal de grande circulação na mesma data.

Além das audiências, foi aberta uma consulta eletrônica no Portal Participe+ (<https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/legislation/processes/250>) entre os dias 04/08/2023 e 25/08/2023, utilizando o recurso “Revisão” disponível na plataforma. Nesse recurso, a minuta de revisão foi apresentada em sua íntegra e os munícipes puderam opinar em todos os seus artigos (manter ou revisar, com possibilidade de resposta aberta), além da opção de incluir novos artigos.

A Assessoria de Participação da SMUL realizou a coleta das contribuições que foram agrupadas por artigos e tema e subsidiaram a versão da minuta, ora apresentada.

Após o processo participativo de agosto de 2023, nova minuta foi divulgada no site Gestão Urbana em 19/09/2023 e foi realizada audiência pública devolutiva, em 02/10/2023.

4- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na elaboração da presente minuta, foram incorporadas sugestões advindas da consulta e das audiências públicas, realizadas em 2023, esclarecendo os critérios que nortearam a proposta de ampliação das Zonas Eixo, bem como os conceitos de vila, de uso misto, aplicação de fachada ativa, entre outros. Por fim, em relação ao texto e ao mapa publicados, foram realizadas alterações pontuais, a título de corrigenda.

A revisão parcial da LPUOS observou o escopo deduzido da revisão intermediária do PDE, no intuito principal de promover ajustes necessários à compatibilização das leis e fatos supervenientes à sua promulgação, ressaltando-se que, à luz dos princípios da legalidade e da proibição ao retrocesso social, ambiental e urbanístico, apesar de todas as contribuições do processo participativo terem sido analisadas, foram também triadas, conforme a pertinência com a matéria regulada, voltada, conforme exposto, aos ajustes instrumentais para a consecução dos objetivos estratégicos da política de desenvolvimento urbano, no panorama fixado.

Estes fundamentos justificam o acolhimento das propostas e contribuições condizentes com os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento e Expansão Urbana vigente, que se encontram incorporadas à minuta do projeto de lei, assim como, o não acolhimento das que lhe seriam contrárias, que ficam reservadas para o momento da elaboração de uma nova política.

Assim, com essa proposta, a Prefeitura de São Paulo busca facilitar a aplicação da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo vigente, ampliando as possibilidades de adequação da produção imobiliária aos conceitos e diretrizes da política urbana definida pelo Plano Diretor Estratégico – PDE.