



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

## GABINETE DO PREFEITO

### OFÍCIO AO LEGISLATIVO

**Ofício ATL SEI nº 065945293**

Ref.: Ofício SGP-12 nº 450/2022

Senhor Presidente,

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao Requerimento URB nº 14/2022, de autoria do Vereador Antonio Donato, aprovado pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, encaminho a essa Presidência cópias das informações prestadas pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento a respeito dos estudos econômicos realizados referentes ao PIU Setor Central, PIU Arco Pinheiros e PIU Arco Jurubatuba.

Na oportunidade, renovo a essa Presidência meus protestos de apreço e consideração.

**STELLA VERZOLLA TANGERINO**

Chefe de Gabinete

Casa Civil

Ao

Excelentíssimo Senhor

**MILTON LEITE**

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo



**Stella Verzolla Tangerino**

**Chefe de Gabinete**

Em 08/07/2022, às 19:11.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **065945293** e o código CRC **70DF626F**.



**SÃO PAULO URBANISMO**

**Núcleo Técnico**

Rua Líbero Badaró, 504, 16º. Andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-906

Telefone: 11-3113-7500

**PROCESSO 6010.2022/0001502-8**

**Encaminhamento SP-URB/DDU-GPU-NTC Nº 065316607**

São Paulo, 14 de junho de 2022.

**GPU - Tatiana Rodrigues Antonelli de Mendonça**

Senhora Gerente,

Em atendimento ao **Requerimento n. 064401367**, encaminhamos a *Nota Técnica do PIU Setor Central*, **documento n. 065316260** que contém as modelagens urbanística, econômica e jurídica que fundamentaram o desenvolvimento dos estudos bem como o relato do processo participativo de discussão pública do PIU Setor Central.

GPU - Rita Gonçalves



**Rita Cassia G S Gonçalves**  
**Analista de Desenvolvimento**  
Em 14/06/2022, às 10:52.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **065316607** e o código CRC **B4976598**.



# PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA **Setor Central**

## Nota Técnica



# Projeto de Intervenção Urbana Setor Central

## Nota Técnica

### SUMÁRIO

|                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>APRESENTAÇÃO</b>                                                               | <b>3</b>   |
| <b>1. MODELAGEM URBANÍSTICA</b>                                                   | <b>4</b>   |
| 1.1. INTRODUÇÃO                                                                   | 4          |
| 1.2. ELEMENTOS ESTRUTURADORES DO PIU-SCE                                          | 4          |
| 1.3. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS DO PROJETO                                           | 10         |
| 1.4. DEFINIÇÃO DO PERÍMETRO DO PIU-SCE                                            | 40         |
| 1.5. INSTRUMENTO DE IMPLANTAÇÃO                                                   | 46         |
| 1.6. ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS DO PIU-SCE X ESTRATÉGIAS DO PDE                      | 51         |
| 1.7. A CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE INTERVENÇÕES                                     | 64         |
| 1.8. SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES DAS CONSULTAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS                   | 69         |
| <b>2. MODELAGEM ECONÔMICA</b>                                                     | <b>70</b>  |
| 2.1. PROJEÇÃO DA OFERTA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL                        | 71         |
| 2.2. PROJEÇÃO DA DEMANDA POR POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL                      | 75         |
| 2.3. CALIBRAGEM DOS PREÇOS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL                     | 79         |
| 2.4. ESTIMATIVA DE RECEITA DA AIU EM 20 ANOS                                      | 87         |
| 2.5. MODELAGEM DO BÔNUS EQUIVALENTE                                               | 88         |
| 2.6. INCENTIVOS E RESTRIÇÕES ECONÔMICAS ESPECÍFICAS                               | 98         |
| 2.7. CONSIDERAÇÕES SOBRE O INSTRUMENTO URBANÍSTICO ADOTADO                        | 103        |
| <b>3. MODELAGEM JURÍDICA</b>                                                      | <b>105</b> |
| 3.1. MOTIVAÇÃO DE PROPOSIÇÃO DO PIU-SCE                                           | 108        |
| 3.2. DA ÁREA DE INTERVENÇÃO URBANA DO SETOR CENTRAL                               | 111        |
| 3.3. DOS INSTRUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO               | 118        |
| <b>4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>                                                     | <b>131</b> |
| 4.1. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO DO PIU SETOR CENTRAL                | 132        |
| 4.2. 1ª FASE - ESTUDOS INTRODUTÓRIOS: DIAGNÓSTICO E PROGRAMA DE INTERESSE PÚBLICO | 133        |
| 4.3. 2ª FASE - DESENVOLVIMENTO DO PROJETO: PROPOSTAS INICIAIS                     | 135        |
| 4.4. 3ª FASE - FORMA FINAL DO PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA                       | 137        |
| 4.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PROCESSO PARTICIPATIVO                          | 139        |
| <b>FICHA TÉCNICA</b>                                                              | <b>143</b> |

## APRESENTAÇÃO

A presente *Nota Técnica* tem por objetivo compartilhar premissas e pressupostos a partir dos quais foi desenvolvido o Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central – PIU-SCE e elaborada a Minuta de Projeto de Lei que institui a Área de Intervenção Urbana Setor Central – AIU-SCE. É composta de quatro capítulos: Modelagem Urbanística, Modelagem Econômica, Modelagem Jurídica, onde são destacados os principais aspectos que estruturam o projeto no âmbito dessas disciplinas, e o capítulo Participação Social, que recupera o percurso da discussão pública nas várias etapas de desenvolvimento do PIU-SCE.

O trabalho envolveu áreas diversas da São Paulo Urbanismo e das Secretarias Municipais e profissionais de diversas formações – advogados, arquitetos, economistas, engenheiros e geógrafos. Como atesta o capítulo da Participação Social, também contribuíram para a sua elaboração muitas associações civis e os muitos munícipes presentes às audiências públicas ou que se manifestaram nas consultas abertas no portal Gestão Urbana.

O percurso trilhado não esgota as oportunidades de aprimoramento da proposta consolidada na Minuta de Projeto de Lei do PIU SETOR CENTRAL. A futura etapa de discussões públicas, sob a condução do Legislativo Municipal no curso da tramitação do PL, é a oportunidade definitiva para novos avanços.

É expectativa dos signatários que este trabalho seja útil àqueles que venham a participar dessa etapa.

# 1. MODELAGEM URBANÍSTICA

## 1.1. INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo explicitar o fio condutor que norteou o desenvolvimento da proposta urbanística do Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central – PIU-SCE, nem sempre perceptível no material divulgado no Portal Gestão Urbana e nas Audiências Públicas de discussão do projeto.

Dentro desse propósito, serão destacados:

1. os elementos estruturadores do PIU-SCE estabelecidos no PDE;
2. os objetivos do projeto – *O centro que queremos*;
3. a definição do Perímetro do PIU-SCE;
4. as estratégias específicas do PIU-SCE;
5. o instrumento de implantação;
6. a construção do Programa de Intervenções.

Este documento vem juntar-se às Notas Técnicas divulgadas entre 09 de maio e 16 de agosto de 2019, durante a 2ª Consulta Pública do PIU-SCE, - Considerações sobre o Perímetro do PIU SETOR CENTRAL, elaborada para justificar a abrangência territorial adotada, e Perímetro de Requalificação de Imóveis Tombados, que registra a tentativa de combinar disposições de controle da ambiência de vizinhanças de bens tombados com a regulamentação urbanística ordinária, descartada na evolução do projeto.

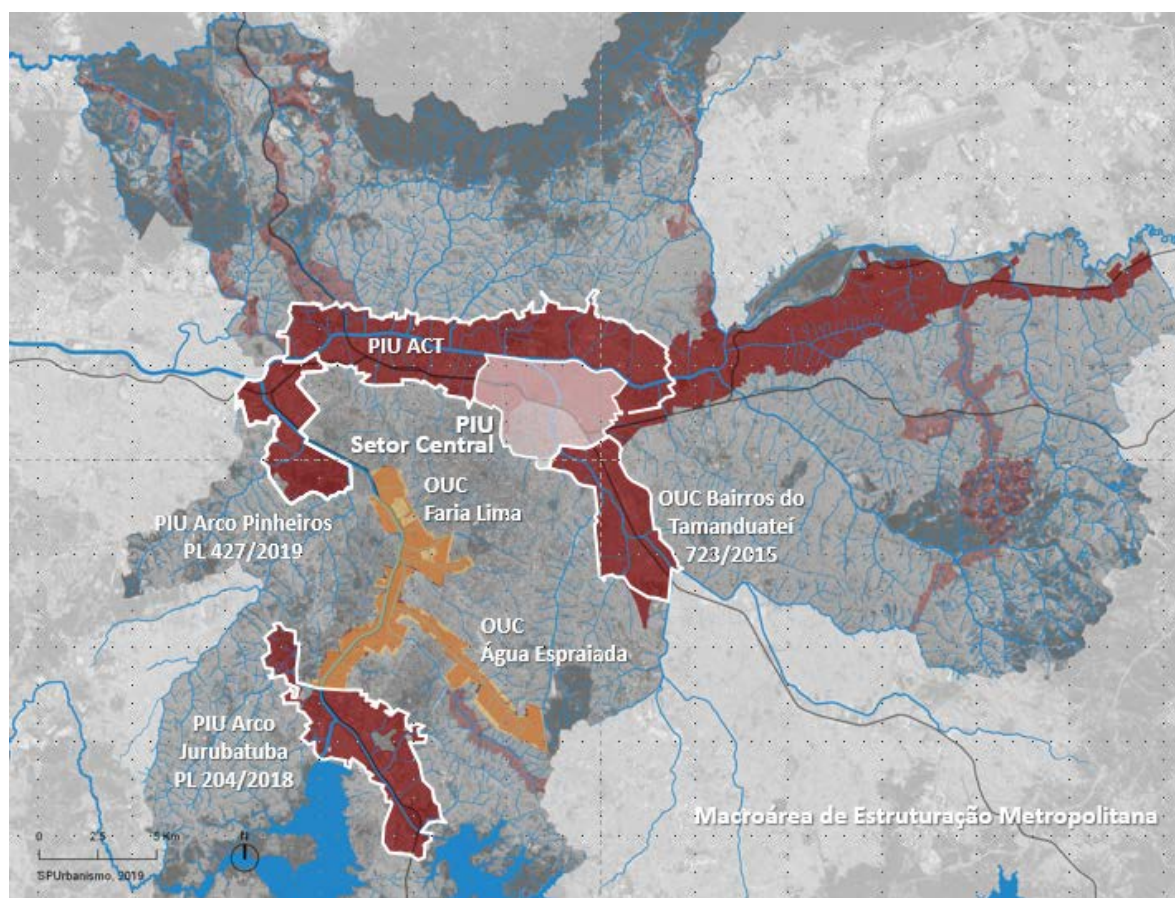
Neste momento, também é divulgada a Nota Técnica Sobre a Transferência do Direito de Construir que fundamenta a proposta para essa modalidade de subsídio à restauração de bens imóveis representativos, trazida na Minuta de PL, considerada a conclusão da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 066.785.0/4 que atingiu a transferência de potencial construtivo na forma prevista na Operação Urbana Centro.

## 1.2. ELEMENTOS ESTRUTURADORES DO PIU-SCE

### 1.2.1. A REESTRUTURAÇÃO DA MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA

O Plano Diretor Estratégico compartimentou o território municipal em Macrozonas, divididas em Macroáreas, abrangendo regiões homogêneas do território segundo atributos diversos.

**Mapa 1 - Macroárea de Estruturação Metropolitana**



O PDE atribuiu à Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM *um papel estratégico na reestruturação urbana no Município*, em razão dos atributos identificados em seu art. 11:

- abrange áreas das planícies fluviais dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, articuladas à região Central, com prolongamentos que ladeiam as avenidas Jacu-Pêssego, Cupecê e Raimundo Pereira de Magalhães e as rodovias Anhanguera e Fernão Dias;
- é servida por vias estruturais, pelo sistema ferroviário e infraestruturas de mobilidade que compõem os sistemas de transporte coletivo de massa e por rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de São Paulo;
- é o local de concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas por legados industriais do passado, por novas atividades produtivas e polos de atividades terciárias;
- sofre processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, que sugerem a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia.

A reestruturação mencionada deveria ser alcançada mediante a elaboração de Projetos de Intervenção Urbana, implantados por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no PDE – Operação Urbana Consorciada, Concessão Urbanística, Área de Intervenção Urbana e Área de Estruturação Local.

A MEM é um território extenso que abrange 22.834 ha, subdividido em Setores - Setor Orla Ferroviária e Fluvial, Setor Eixos de Desenvolvimento e Setor Central, aos quais correspondem objetivos específicos a serem atingidos mediante os Projetos de Intervenção Urbana respectivos.

Dentre os setores mencionados, o Setor Orla Ferroviária e Fluvial e o Setor Central mereceram destaque do PDE. O artigo 76 do Plano fixa o prazo de quatro anos para o envio à Câmara Municipal de *“projetos de lei, tratando de disciplina especial de uso e ocupação do solo, operações urbanas consorciadas, áreas de intervenção urbana ou projetos de intervenção urbana”* para os subsetores do Setor Orla Ferroviária e Fluvial - Arco Tamanduateí, até 2015, Arco Tietê, até 2016, Arco Jurubatuba, até 2017, e Arco Pinheiros, até 2018. O artigo 382 estabelece que a OPERAÇÃO URBANA CENTRO<sup>1</sup>, correspondente ao Setor Central da MEM, *“será revisada para adaptação do seu conteúdo às disposições deste Plano Diretor Estratégico”*.

A referência a tais disposições do PDE visa neutralizar narrativas enunciadas em alguns dos ambientes de discussão do Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central, segundo as quais a *disciplina especial de uso e ocupação do solo* trazida no Projeto e formulada nos moldes e prazos preconizados tratava-se de “flexibilização da legislação vigente” e, por consequência, divergente dos objetivos do PDE e do Zoneamento, aprovados em 2014 e 2016, respectivamente. Outro ponto criticado foi o desenvolvimento simultâneo de Projetos de Intervenção Urbana de grande magnitude e as ofertas concorrentes de incentivos ao adensamento construtivo, incompatíveis com a taxa de crescimento populacional do Município observada no último Censo.

A resposta a esses questionamentos foi publicada<sup>2</sup> na vigência da 3ª Consulta Pública, da qual se destacam as seguintes considerações:

- no caso específico do PIU SETOR CENTRAL, a camada de regulação trazida pelo projeto combina-se à LPUOS para possibilitar a intensificação do aproveitamento dos lotes em áreas já servidas por transporte coletivo de média e alta capacidades, ou que, nos anos de implantação do PIU-SCE, virão a sê-lo;
- a elaboração dos projetos específicos para setores da MEM atende o que foi pactuado pela sociedade paulistana no âmbito da revisão do Plano Diretor Estratégico, consolidada na Lei nº 16.050 de 2014;
- a precariedade habitacional retratada no Plano Municipal de Habitação – PMH, que tramita na Câmara Municipal de São Paulo sob a forma do Projeto de Lei n. 619/2016, traduz-se em 830.192 domicílios situados em favelas, conjuntos habitacionais irregulares e cortiços, que demandam intervenções localizadas, e na carência de 603.786 novas unidades para

<sup>1</sup> A partir deste ponto: OU CENTRO.

<sup>2</sup> Nota Técnica *Sobre Dados do Projeto*, elaborada para correção de inconsistências entre dados divulgados nas duas primeiras consultas públicas, tratadas adiante neste trabalho.

atendimento habitacional à população em situação de rua e a famílias de baixa renda, hoje computadas e à demanda futura, decorrente do crescimento demográfico do Município;

- depreende-se do comando do PDE, aplicado à Macroárea de Estruturação Metropolitana, a intenção de que o conjunto de Projetos de Intervenção Urbana apresentados seja parte da resposta pública a esses números inaceitáveis.

### 1.2.2. OBJETIVOS COMBINADOS SETOR CENTRAL E SETOR ORLA FERROVIÁRIA E FLUVIAL

O território compreendido no PIU SETOR CENTRAL abrange uma área de 2.089 ha, dos quais 605 ha correspondem ao Setor Central e 1.484 ha estão contidos no Subsetor Arco Tietê do Setor Orla Ferroviária e Fluvial da MEM.

A abrangência proposta reinterpreta a setorização indicada no PDE ao expandir a área identificada como centro metropolitano para além do Setor Central da MEM e, portanto, para além da área da OU CENTRO. Essa expansão não foi motivada pela intenção de adicionar ao projeto áreas de captura de outorga, mas *"é resultado da leitura de que a dinâmica da região central historicamente abarcou limites mais amplos que os atuais distritos Sé e República e que, englobados em um mesmo projeto urbano, têm maior potencial de alcançar os objetivos propostos pra a MEM na região, especialmente quanto ao equilíbrio entre oferta de moradia e emprego, fortalecimento do caráter de centralidade municipal e qualificação do espaço público e da vida urbana"*<sup>3</sup>.

Dessa forma, considerado o perímetro proposto, o PIU SETOR CENTRAL foi elaborado sob os objetivos combinados do Setor Orla Ferroviária e Fluvial e do Setor Central da MEM, expressos no artigo 12 do PDE, aqui sintetizados:

1. fortalecimento da centralidade municipal;
2. maior aproveitamento da terra urbana, através da reabilitação de áreas degradadas ou subutilizadas;
3. valorização do patrimônio cultural, industrial e ferroviário;
4. requalificação dos sistemas ambientais existentes;
5. integração de usos residenciais e não residenciais;
6. qualificação da moradia e oferta de habitações de interesse social e de mercado popular;
7. melhoria da mobilidade e dos sistemas de transporte público;
8. atuação preventiva em áreas sujeitas a riscos para a ocupação de natureza variada e atuação corretiva em áreas contaminadas.

As ferramentas utilizadas no projeto para o atingimento desses objetivos são:

- Os Instrumentos de Política Urbana e Ambiental estabelecidos no Capítulo III do PDE, artigos 89 a 173;
- O respectivo Plano Urbanístico, composto por programa de intervenções territoriais e regramento urbanístico específicos;

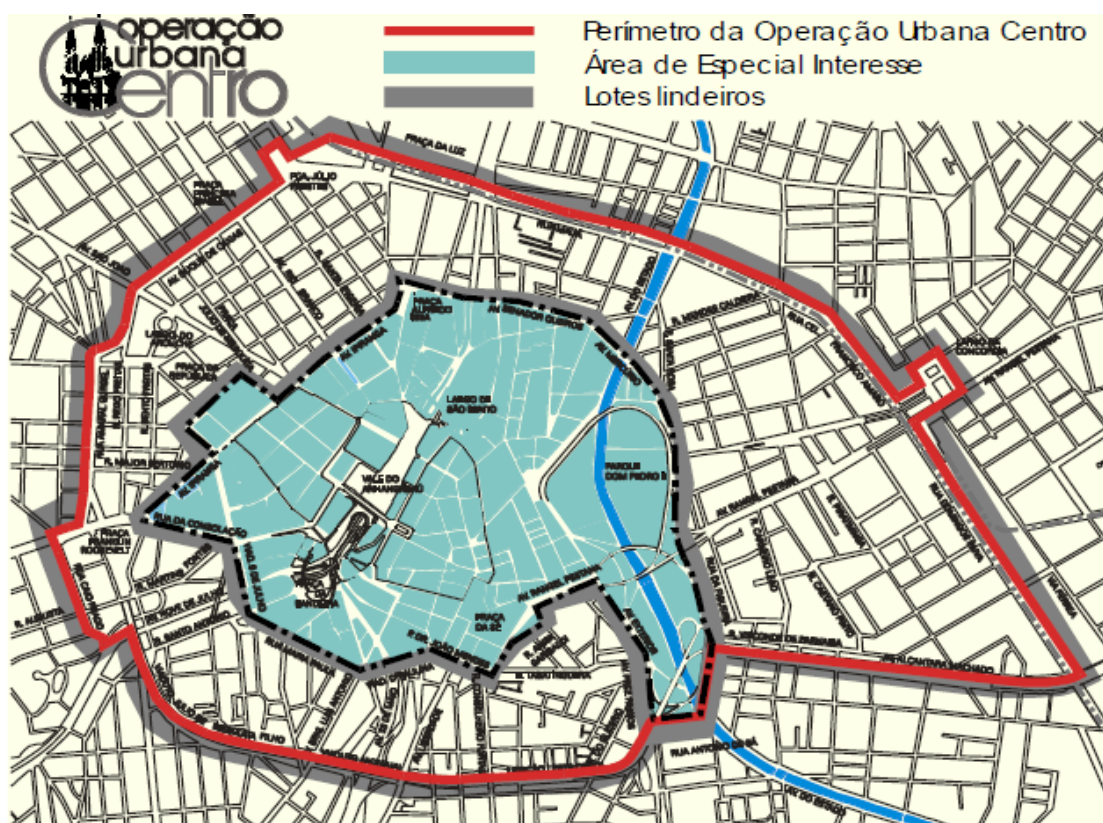
<sup>3</sup> Nota Técnica Considerações sobre o Perímetro do PIU Setor Central,

- Mecanismos de incentivo à produção imobiliária e de financiamento do Programa de Intervenções;
- Um modelo de Gestão Participativa, onde representantes da sociedade civil e do Poder Público municipal atuem em convergência na implantação do PIU SETOR CENTRAL.

### 1.2.3. PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA E OS INSTRUMENTOS DE IMPLANTAÇÃO

Nos momentos iniciais da revisão da OU CENTRO, que deflagrou a elaboração do PIU SETOR CENTRAL, foi necessário esclarecer o conceito e a finalidade do *Projeto de Intervenção Urbana* aos inúmeros interlocutores desse processo.

**Mapa 2- Perímetro da Operação Urbana Centro**



Fonte: Cartilha da OU CENTRO / EMURB / SP Urbanismo, 2000.

Nos termos do artigo 136 do PDE, os projetos de intervenção urbana *“objetivam subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística”*. O mesmo artigo prescreve os conteúdos mínimos esperados do desenvolvimento dos projetos. O Decreto Municipal n. 56.901 de 2016 veio estabelecer o rito de elaboração, as etapas de divulgação dos conteúdos e de discussão pública da proposta.

Desta forma, o Projeto de Intervenção Urbana - PIU converteu-se em normativa para a proposição de intervenções no território municipal e para a sua validação mediante um processo participativo. Trata-se, em síntese, de um *instrumento de elaboração* de propostas urbanísticas, que não se confunde com os possíveis instrumentos de implantação indicados pelo PDE, os já mencionados operação urbana consorciada, área de intervenção urbana, área de estruturação local e concessão urbanística.

O capítulo referente ao Processo Participativo do PIU-SCE traz o registro das etapas percorridas entre 2017 e 2020, período que abarca o desenvolvimento do projeto e a elaboração da Minuta de Projeto de Lei divulgada.

## 1.3. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS DO PROJETO

### 1.3.1. A REVISÃO DA OPERAÇÃO URBANA CENTRO

A lei que instituiu a OU CENTRO, Lei n. 12.349, sancionada em 06/06/1997, foi promulgada na vigência do Plano Diretor aprovado pela lei 10.676/1988 e do conjunto de leis que vieram se somar à primeira Lei Geral de Zoneamento, Lei n. 7.805 de 1972<sup>4</sup>. Desde sua aprovação, foram sancionados dois Planos Diretores Estratégicos – PDE (Lei n. 13.430/2002 e Lei n. 16.050/2014) e duas Leis Gerais de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS (Lei n. 13.885/2004 e Lei n. 16.402/2016).

A lei da OU CENTRO, bem como as demais leis de Operações Urbanas Consorciadas, foi recepcionada pelo PDE/2014 e pela LPUOS/2016, mantendo-se as suas disposições específicas. Contudo, o mesmo artigo do PDE que recepciona a Lei que instituiu a OU CENTRO também impõe a necessidade de sua atualização:

*“Art. 382. Ficam recepcionadas as leis relativas a operações urbanas e operações urbanas consorciadas em curso na data da promulgação desta lei e mantidas as disposições das leis específicas que as constituíram.*

*(...)*

*§ 2º. A lei n. 12.349, de 1997, relativa à Operação Urbana Centro, será revisada para adaptação do seu conteúdo às disposições deste Plano Diretor Estratégico”.*

A proposição da Minuta de PL da AIU Setor Central, que conclui o processo de elaboração do PIU SETOR CENTRAL, é a resposta da SP Urbanismo à exigência explicitada.

A OU CENTRO foi criada pela lei 12.349, de 06/06/1997, em substituição à Operação Urbana Anhangabaú, com o objetivo principal de promover a melhoria e valorização ambiental do Centro, de modo a torná-lo atrativo para investimentos imobiliários, turísticos e culturais. O projeto teve início na gestão de Paulo Maluf (1993-1996), na forma do PL 901/1993 e sua aprovação ocorreu apenas em 1997, na gestão de Celso Pitta (1997-2000). Delimita uma área de aproximadamente 660 hectares<sup>5</sup>, incluindo além do Centro Histórico parte de bairros significativos do anel central, como Glicério, Brás, Bixiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia. Está subdividida em Área de Especial Interesse e Coroa Envoltória, onde nos três anos seguintes à aprovação da Lei n. 12.349 de 1997 vigoraram incentivos gratuitos - na Área de Especial Interesse - ou empreendimentos específicos foram desonerados - na Coroa Envoltória.

Diferentemente das Operações Urbanas Água Branca e Faria Lima, aprovadas em 1995, e mesmo da Operação Urbana Anhangabaú que a antecedeu, a OU CENTRO não trazia um programa de intervenções definido na lei específica. Cabe à Comissão Executiva da OU CENTRO, colegiado integrado por representantes da sociedade civil e da administração municipal, a definição de diretrizes de intervenção e de formas de atuação do Poder Público capazes de potencializar a consecução dos

<sup>4</sup> A primeira lei de zoneamento extensível a todo o Município de São Paulo foi a lei 7.805/1972.

<sup>5</sup> Parte da área abrangida na Operação Urbana Centro foi incluída, pelo PDE, no Arco Tietê: as quadras compreendidas entre a Rua Amaral Gurgel e a Rua Rêgo Freitas.

objetivos propostos, bem como a decisão de inversão dos recursos captados. Os objetivos e diretrizes expressos na lei norteiam a atuação da Comissão Executiva neste último aspecto, e estão sintetizados na tabela a seguir:

**Tabela 1- Objetivos e diretrizes da Operação Urbana Centro**

| <b>AMBIENTE URBANO</b>                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Melhoria urbana e da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e usuários permanentes, especialmente dos moradores de habitações subnormais, promovendo a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infraestrutura e da sua qualidade ambiental; | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação, aos objetivos desta Lei, do mobiliário urbano existente e proposto;</li> <li>• Incentivo à não impermeabilização do solo e à arborização das áreas não ocupadas;</li> <li>• Incentivo à construção de habitações e de garagens; à recuperação e reciclagem de prédios públicos existentes na Área Central;</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>USO E OCUPAÇÃO DO SOLO</b>                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Aproveitamento adequado dos imóveis;<br>Diversificação de usos, incentivando o uso habitacional e atividades culturais e de lazer;                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desestímulo à permanência e proibição de instalação de novos estabelecimentos de comércio atacadista de cereais, madeiras e frutas na área da Operação Urbana.</li> <li>• Estímulo ao remembramento de lotes e à interligação de quadras mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo dos logradouros públicos;</li> <li>• Incentivo à construção de habitações e de garagens; à recuperação e reciclagem de próprios públicos; Diversificação de usos, incentivando o uso habitacional e atividades culturais e de lazer;</li> <li>• Criação de condições para a implantação de ruas ou regiões comerciais com regime de funcionamento de 24 horas;</li> </ul> |
| <b>PATRIMÔNIO HISTÓRICO</b>                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Incentivo à preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano, inclusive com incentivo à vitalidade cultural;                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>ÁREAS VERDES E DRENAGEM</b>                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Ampliação e articulação dos espaços de uso público                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abertura de praças e de passagens para pedestres no interior das quadras;</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>MOBILIDADE</b>                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Melhoria das condições de acessibilidade à Área Central da cidade;                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disciplina do espaço destinado ao transporte individual e a adequação dos espaços destinados ao transporte coletivo;</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>ATRATIVIDADE</b>                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Incentivo à localização de órgãos da administração pública dos três níveis de governo na Área Central da cidade.                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

Fonte: Caderno da OUCENTRO, SP Urbanismo, 2016

Os benefícios indicados na **Tabela 2** são acessados diretamente na etapa de licenciamento do projeto, sem necessidade de protocolamento de processo específico na SP Urbanismo, facilidade que dificulta a avaliação do desempenho da OUCENTRO, quanto à efetividade das gratuidades oferecidas.

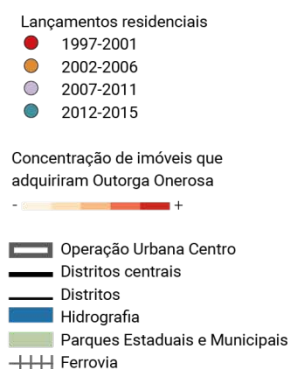
**Tabela 2** - Incentivos gratuitos

| USO                                             | INCENTIVOS GRATUITOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RESIDENCIAL</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>CA máximo = 6;</li> <li>Dispensa de reserva de espaço para estacionamento de veículos;</li> <li>Na hipótese de construção de estacionamento para veículos, a área destinada a esta finalidade não será computada para efeito de CA máximo = 6;</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>USO MISTO - RESIDENCIAL E ESTACIONAMENTO</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Residencial vertical - CA máximo = 6;</li> <li>Estacionamento /garagem - CA máximo = 6; na mesma edificação com acessos separados</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>HOTÉIS DE TURISMO</b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>CA máximo = 6 para uso hotel</li> <li>CA máximo = 2 para serviços e</li> <li>CA máximo = 4 destinado exclusivamente à garagem;</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>TODOS OS USOS</b>                            | <p>Não serão computadas as áreas destinadas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fruição pública como circulação de pedestres, localizadas no pavimento térreo ou em pavimentos correspondentes à soleira de ingresso da edificação no nível dos logradouros públicos;</li> <li>Salões de Festas; Cinemas; Teatros e Anfiteatros; Salas de Espetáculos; Auditórios para Convenções, Congressos e Conferências; Museus; Creches; Educação e Cultura em geral;</li> <li>Empreendimentos formados pelo remembramento de 3 ou mais lotes que atinjam o mínimo de 1.000m<sup>2</sup> terão direito a uma área construída adicional autorizada, livre de contrapartida, correspondente a 10% da área do terreno resultante por lote remembrado até o limite máximo de 100%.</li> </ul> |

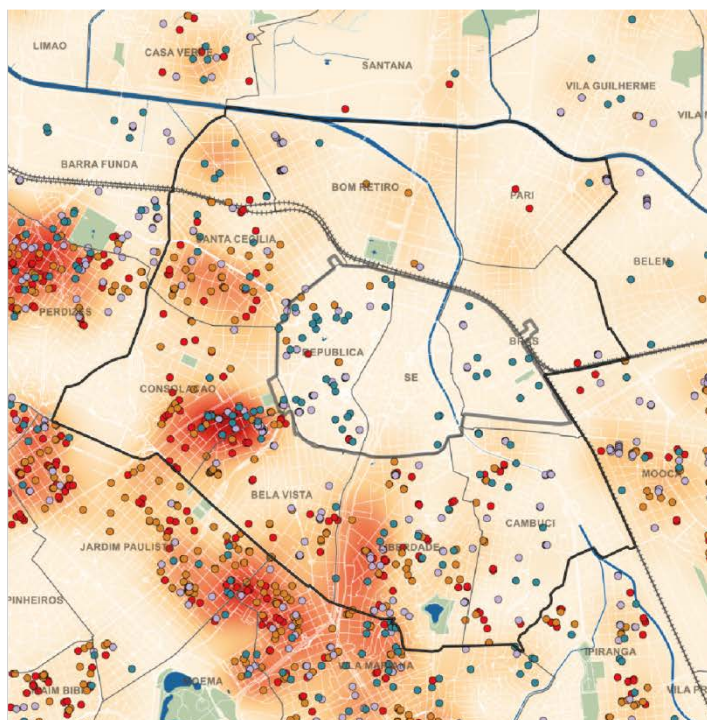
A lei da OUCENTRO também autoriza a adoção de índices urbanísticos superiores aos estabelecidos pelo zoneamento, bem como soluções edilícias em desacordo com o código de edificações. Disciplina, de maneira específica, a regularização de edificações e a transferência de potencial construtivo de imóveis tombados. As solicitações de adesão são analisadas caso a caso, por Grupo Técnico formado por representantes de secretarias municipais, responsável pela instrução da solicitação, pela Comissão Executiva da OUCENTRO que delibera em primeira ordem, seguida da aprovação final da CTLU – Câmara Técnica de Legislação Urbanística, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU.

O **Mapa 3**, elaborado partir dos dados da EMBRAESP, identifica lançamentos residenciais na área da OUCENTRO que, provavelmente, se utilizaram de alguns dos benefícios mencionados.

### Mapa 3 - Lançamentos residenciais

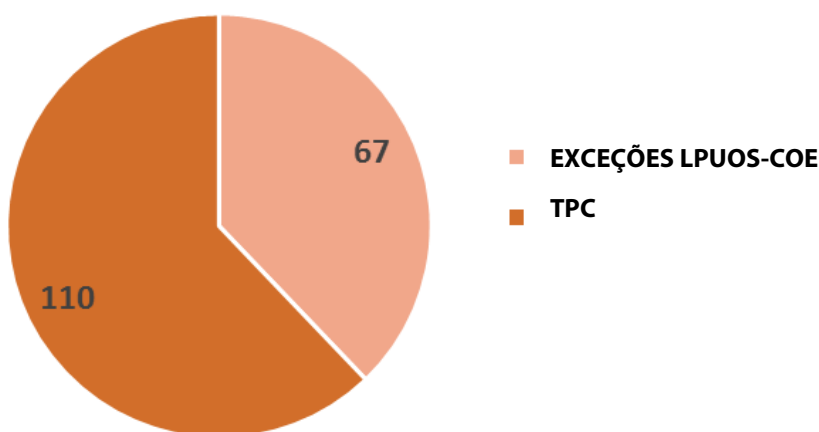


Fonte: EMBRAESP. Elaboração SP Urbanismo



Considerando os dados até fev./2020, a OUCENTRO recebeu 177 solicitações de participação, sendo 110 referentes à Transferência de Potencial Construtivo e 67 de solicitações de exceções à LPUOS e ao COE, incluindo regularizações de edificações.

**Gráfico 1 - OU CENTRO - Propostas protocoladas - 1997-2020**



Das 177 propostas protocoladas que solicitaram benefícios onerosos, 128 foram indeferidas, restando 13 ainda em análise e 36 deferidas. Distribuem-se conforme tabela abaixo:

**Tabela 2** - Situação das propostas protocoladas

| PROPOSTAS DE ADESAO      | EXCEÇÕES LPUOS-COE | TPC | TOTAL |
|--------------------------|--------------------|-----|-------|
| DEFERIDAS                | 18                 | 18  | 36    |
| EM ANÁLISE <sup>a</sup>  | 3                  | 10  | 13    |
| SUBTOTAL                 | 21                 | 28  | 49    |
| INDEFERIDAS <sup>b</sup> | 46                 | 82  | 128   |
| TOTAL                    | 67                 | 110 | 177   |

*a. Total inclui processos sobrestados.*

*b. Total inclui solicitações abandonadas por seus proponentes.*

Fonte: SP Urbanismo, fev/2020.

Em relação ao resultado financeiro da OU CENTRO, nos seus anos de vigência foram arrecadados R\$ 33.436.798,54 em valores históricos, que, somados ao resultado financeiro líquido, perfazem R\$ 66.931.103,10, até 31 de março deste ano. Desse montante, R\$ 35.775.945,50 foram empregados no projeto do Vale do Anhangabaú, na requalificação urbana da Rua do Gasômetro, nas obras da Praça das Artes, na reforma do Edifício 7 de Abril, incluído no *Projeto Renova* de provisão de HIS, em desapropriações e despesas diversas. Comparado aos montantes auferidos por meio da Operação Faria Lima, R\$ 4,14 bilhões, da Operação Água Espraiada, R\$ 3,92 bilhões, o resultado da OU CENTRO foi muito discreto e, por isso, deve-se buscar em outros dos seus aspectos o benefício trazido ao Centro ou à reflexão urbanística por meio de sua aprovação.

Por se tratar da área onde se concentra o maior número de imóveis de interesse histórico, o instrumento de Transferência de Potencial Construtivo – TPC de imóveis tombados, da forma prevista na Lei 12.349 de 1997, merece destaque.

Embora a TPC de imóveis tombados estivesse disciplinada na legislação ordinária, a lei da OU CENTRO estabeleceu uma forma específica de cálculo desse potencial, que procura combinar duas finalidades: o custeio da restauração do bem e a compensação pela restrição ao aproveitamento econômico do imóvel, eventualmente trazida pelo tombamento. Para tanto, foram adotadas duas fórmulas, uma para imóveis com área construída até 7,5 vezes a área do terreno e outra, para imóveis com área construída acima desse limite, que serão discutidas adiante neste documento, quando apresentada a solução adotada na Minuta do PIU SCE para a transferência de potencial construtivo de bens imóveis representativos.

Essa forma inédita de aplicação da transferência de potencial construtivo, contudo, teve eficácia restrita para as finalidades de preservação do patrimônio edificado, como apontado na Nota Técnica *Sobre a Transferência do Direito de Construir*.

A utilização da TPC concorre com as demais formas de acesso ao potencial construtivo adicional estabelecidas na LPUOS. Num primeiro momento, a atratividade da TPC para o setor imobiliário, nos termos propostos pela Lei 12.349/1997, estava na possibilidade de o lote cessionário ultrapassar o coeficiente de aproveitamento máximo da zona de destino. Como dispõe o inciso IV do Artigo 7.º da lei citada:

*IV. o coeficiente de aproveitamento final do imóvel cessionário não poderá exceder a 4 (quatro) vezes a área do lote ou a 1,5 (uma e meia) vezes o coeficiente de aproveitamento máximo da zona de uso onde está localizado, prevalecendo o maior valor;*

Essa disposição, que possibilitava a flexibilização dos limites máximos estabelecidos pelo Zoneamento sem estabelecer um âmbito definido de sua aplicação, motivou o Ministério Público de São Paulo a propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 066.785.0/4, visando à proibição da transferência de potencial construtivo para imóveis situados fora da área de abrangência da Operação Urbana.

Proposta a ação, a TPC prevista na OU CENTRO deixou de ser utilizada até o momento da regulamentação da transferência de potencial construtivo pelo PDE e, especificamente, da definição das condições de recepção do potencial transferido em seu artigo 130 e da revogação, em seu artigo 392, das disposições da Lei 12.349 de 1997<sup>6</sup> com orientação em contrário. A partir de então, a TPC tornou-se uma alternativa de acesso ao potencial construtivo adicional a valores menores do que a outorga onerosa precificada pelo Quadro 14 do PDE, vigente até recentemente, quando foi neutralizada pelos efeitos da conclusão da ADI 066.785.0/4, cujos desdobramentos são explorados no capítulo *Modelagem Jurídica*.

Outro ponto de destaque na OU CENTRO foi a isenção de contrapartida financeira para empreendimentos de uso habitacional, acima mencionada. Apesar de ter sido prevista na lei a comunicação à SP Urbanismo dos casos de utilização deste incentivo, tal procedimento não foi seguido, o que, como já foi dito, dificulta a avaliação de sua eficácia. Contudo, se pôde observar que na última década diversos empreendimentos residenciais beneficiados por esse dispositivo foram lançados na área de abrangência da Operação Urbana - ocorrências pontuais, que não alteram significativamente a paisagem edificada, considerados os poucos lotes disponíveis à transformação nos distritos Sé e República e o uso comercial vigoroso, no distrito do Brás, que resiste à ação do mercado imobiliário.

De forma precursora na legislação urbanística municipal, a Lei da OU CENTRO admitiu a construção de edifícios residenciais sem a oferta obrigatória de vagas de estacionamento, possibilitando o enquadramento em uso misto dos imóveis que ofertavam unidades residenciais e vagas de garagem. A

<sup>6</sup> Inciso IV do art. 7.º, acima transcrito e inciso V do mesmo artigo: *V. para efeito da determinação do coeficiente de aproveitamento máximo da zona de uso do imóvel cessionário, referido nos incisos III e IV deste artigo, aplicam-se as disposições do artigo 24 da Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972, com redação dada pelo artigo 18 da Lei nº 8.881, de 29 de março de 1979.*

dispensa da reserva de áreas de estacionamento de veículos foi estendida aos demais usos incentivados de educação, entretenimento e hospedagem, na constatação de que a Área Central é bem servida por redes de transporte público.

A lei da OU CENTRO também reconheceu a área construída da região central como patrimônio edificado especial, não incorporando a restrição aplicada ao resto da cidade de limitação do coeficiente de aproveitamento dos lotes a 4 vezes a área do terreno. Foi garantida, aos proprietários de imóveis demolidos, a manutenção de igual área construída no novo empreendimento, sem pagamento de contrapartida onerosa. Para os novos empreendimentos, não foi definido, a priori, o limite máximo de área a ser construída, devendo ser atendidas apenas as condições de segurança e habitabilidade do Código de Edificações.

Foi na elaboração da lei da OU CENTRO que se aprovou, pela primeira vez na legislação urbanística, a gestão compartilhada de parte da cidade, com a criação de sua Comissão Executiva, composta por representantes de movimentos de atuação significativa na área e de representantes de secretarias municipais. Cabe à Comissão Executiva, além das competências já mencionadas, atuar junto à Prefeitura nas decisões das políticas públicas a serem implantadas na região central. Passados mais de vinte anos da aprovação da Lei 12.349/1997, pode-se dizer que essa atuação se tornou uma referência positiva e democrática nas relações público-privadas transcorridas no espaço da OU CENTRO.

A ausência de um projeto urbanístico estruturante para a Área Central é a principal crítica feita à OU CENTRO, resultando em participação errática no financiamento de intervenções desarticuladas de um projeto integrador.

Desta forma, o desenvolvimento do PIU SETOR CENTRAL, quanto ao objetivo de promover a adaptação da OU CENTRO exigida pelo PDE, teve como diretrizes:

1. a elaboração de um plano urbanístico, com os conteúdos normativos e de intervenção pública preconizados;
2. a adaptação do Modelo de Gestão Participativa, de forma a garantir maior representatividade no Grupo Gestor;
3. o fim da gratuidade da outorga onerosa para empreendimentos habitacionais não destinados ao atendimento habitacional de interesse social, em convergência com o objetivo de promover a captura, para a municipalidade, da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos, para financiamento de melhorias e benefícios para a coletividade;
4. a atualização dos mecanismos de captura dessa valorização;
5. a atualização do instrumento de implantação, dentre aqueles instituídos pelo PDE;
6. a adoção da Transferência do Direito de Construir, prevista no PDE, para subsídio da preservação de bem de interesse histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural.

### 1.3.2. DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL: SUBSÍDIOS PARA O PIU SETOR CENTRAL

A SP Urbanismo iniciou os estudos para a revisão da OU CENTRO em 2017.

A essa época, já estava estabelecido o rito dessa revisão: a elaboração de um Projeto de Intervenção Urbana, com os conteúdos assinalados no Art. 136 do PDE, Lei n. 16.050 de 2014, e o desenvolvimento estabelecido no Decreto n. 56.901 de 2016.

O passo inicial foi definir um *Perímetro de Estudos*, que não ficou restrito ao perímetro da OU CENTRO, pela evidência de que a dinâmica do Centro da cidade não se restringe ao perímetro da Operação Urbana de mesmo nome, adotado, no PDE, para delimitar o Setor Central da Macroárea de Estruturação Metropolitana. Destaca-se que o perímetro consolidado na Lei n. 12.349 de 1997 resultou de um acréscimo extemporâneo de parcela do distrito do Brás ao perímetro original - restrito aos distritos Sé e República - ante a expectativa de promover melhorias urbanísticas nesse trecho a leste, pela utilização de recursos captados nos dois distritos nucleares, supostamente com maior capacidade de resposta aos incentivos concedidos à produção imobiliária.

A hipótese de um Centro Metropolitano ampliado também foi inspirada pelo entendimento, expresso pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Regina Maria Prosperi Meyer, de que morar no centro significa morar nos Bairros Centrais, nos distritos que envolvem os distritos Sé e República. Sendo esta a meta fundamental do projeto - promover o adensamento populacional do Centro - tem-se que o *Perímetro de Estudo* coincidiu com a Área Central<sup>7</sup> identificada por dez distritos, a saber: os distritos nucleares República e Sé, e os distritos do anel central, Bom Retiro, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Brás e Pari, abrangendo integralmente a Prefeitura Regional Sé e parte da Prefeitura Regional da Mooca.

Na 1.<sup>a</sup> Consulta Pública do PIU-SCE, vigente entre 10/07/2018 e 24/08/2018, foram divulgados o *Diagnóstico Socioterritorial* e o *Diagnóstico Ambiental* abrangendo o Perímetro de Estudo. Desses documentos, são aqui destacados os elementos que informaram a elaboração do Plano Urbanístico, contido no escopo do Projeto de Intervenção urbana do Setor Central.

#### DEMOGRAFIA E USO DO SOLO

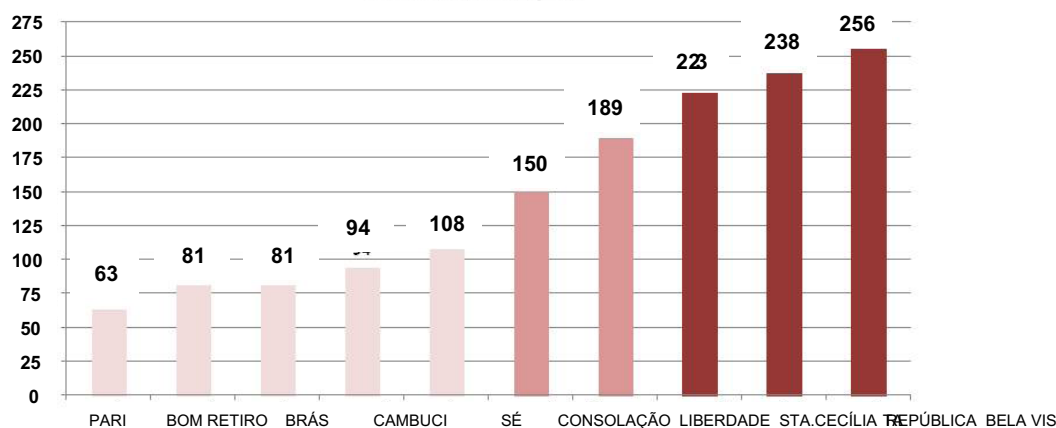
A Área Central acima definida, com 3.302,15 ha, divide-se entre duas Macroáreas com características distintas. A porção Oeste, composta pelos distritos Consolação, Bela Vista, Liberdade e parte do Cambuci, está contida na Macroárea de Urbanização Consolidada, enquanto os distritos de Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Sé e República estão contidos na Macroárea de Estruturação Metropolitana.

<sup>7</sup> Destacamos essa designação como medida de sanar inconsistências de dados apontadas em etapas subsequentes do PIU, resultantes das várias configurações e denominações que o *Perímetro de Projeto* assumiu no desenvolvimento dos trabalhos. Área Central corresponde, então, ao *Perímetro de Estudo*, que abrange os dez distritos centrais e não se confunde com o *Perímetro de Projeto*. As inconsistências mencionadas serão abordadas mais a frente neste capítulo.

Tem uma população de 477.670 habitantes, de acordo com o Censo do IBGE de 2010, correspondente a 4% da população do Município. A densidade média da Área Central é 145 hab/ha, dobro da densidade média do Município que é de 74 hab/ha. Contudo, há uma grande variação entre as densidades populacionais dos distritos de estudo, sendo o Pari o distrito com o menor índice, 63hab/ha , e a Bela Vista com o maior, 256 hab/ha.

Os dez distritos concentram 823.292 postos de trabalho, excluídos os empregos da administração pública, número que representa 19% de todos os empregos formais do Município de São Paulo. A queda relativa na produção industrial foi compensada pelo crescimento do setor de serviços. Esse processo promoveu a substituição de empregos de maior remuneração por postos de menores salários e um crescimento da informalidade dos empregos no setor.

**Gráfico 2 - Densidade habitantes por hectare**

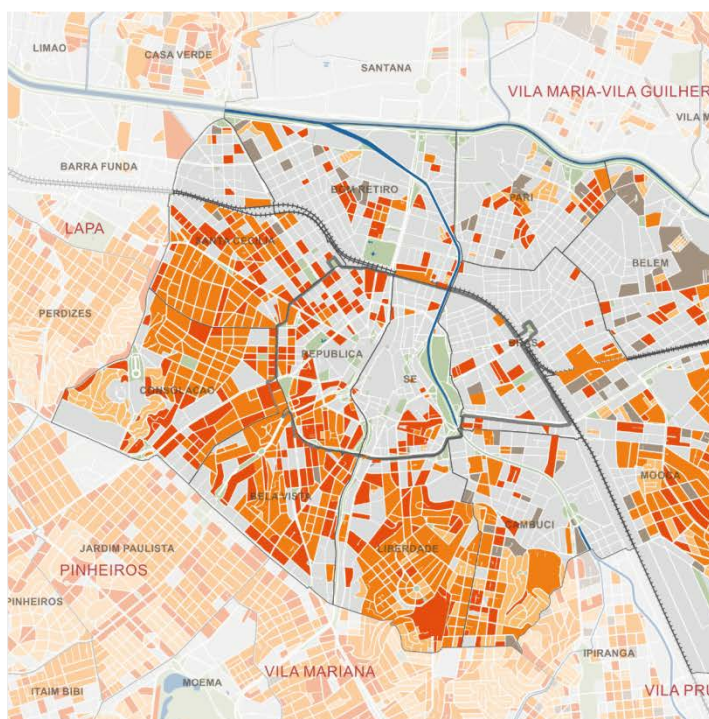


Fonte: IBGE, 2010 - Elaboração: SP-Urbanismo

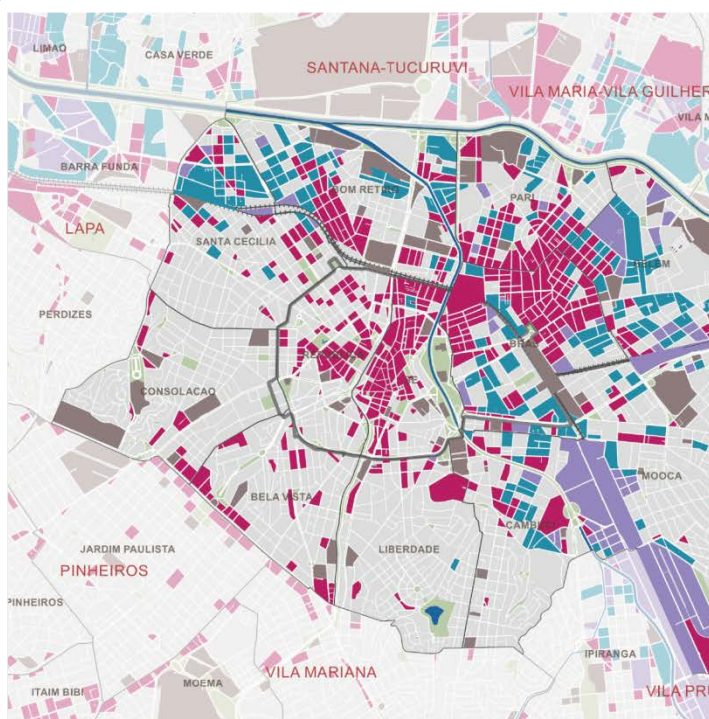
O uso industrial se mantém concentrado nos distritos Brás, Pari e Bom Retiro. Os distritos Sé e República abrigam essencialmente atividades de comércio e serviços, tendo mais de 50% de seu território ocupado por estes usos. Os empregos nos distritos centrais, que em 2007 representavam 17% do total do município no setor de serviços, passaram a 22% em 2014, apesar de o número de empregos no setor de serviços do município ter apresentado queda.

O uso do solo predominante nas quadras abrangidas explica a variação das densidades na Área Central: a predominância de usos não residenciais (comércio, serviços e armazéns) e, consequentemente, baixas densidades populacionais nos distritos nucleares e naqueles localizados no arco norte-leste, e forte presença residencial vertical nos distritos do arco sul e oeste.

-  Residencial horizontal
-  Residencial vertical
-  Misto residencial, comércio e serviços
-  Misto residencial, indústria e armazéns
-  Perímetro da OU Centro
-  Distritos
-  Ferrovia
-  Hidrografia
-  Parques, praças e canteiros



Comércio e Serviços  
 Indústria e armazéns  
 Com./Serv. + Ind.+ Armazéns  
 Equipamentos Públicos  
 Perímetro da OU Centro  
 Distritos  
 Ferrovia  
 Hidrografia  
 Parques, praças e canteiros

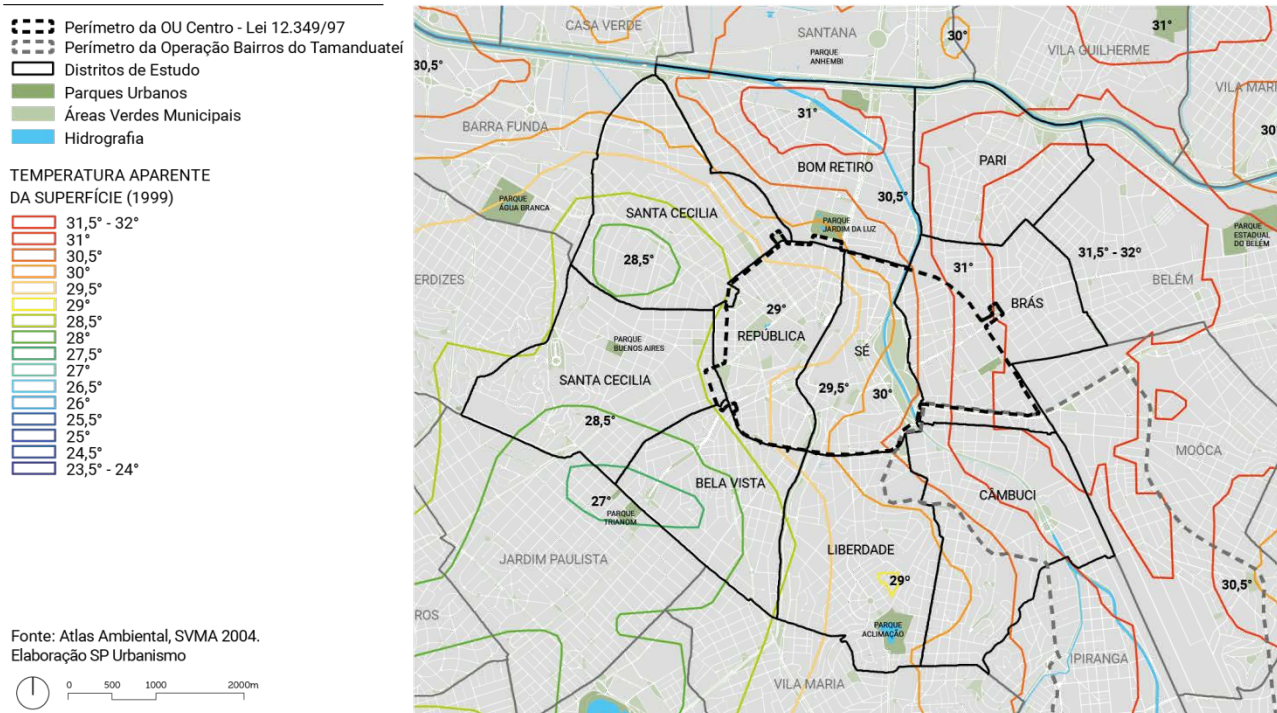


Esta análise indicou a porção norte da área de estudo como *Território de Adensamento* do PIU-SCE, ou seja, considerado o objetivo primordial do projeto - o incremento populacional da Área Central – trata-se de alcançar nos distritos menos habitados do arco norte densidades populacionais observadas em Santa Cecília, República e Bela Vista.

## ÁREAS VERDES E ILHA DE CALOR

O processo de urbanização sem um planejamento ambiental adequado, o uso do solo, os materiais constituintes das construções e alto índice de impermeabilização, favorecem a intensificação do fenômeno da *ilha de calor*, definida por uma região de altas temperaturas em contraste térmico com as áreas circundantes.

Mapa 6 - Áreas verdes e isotermas



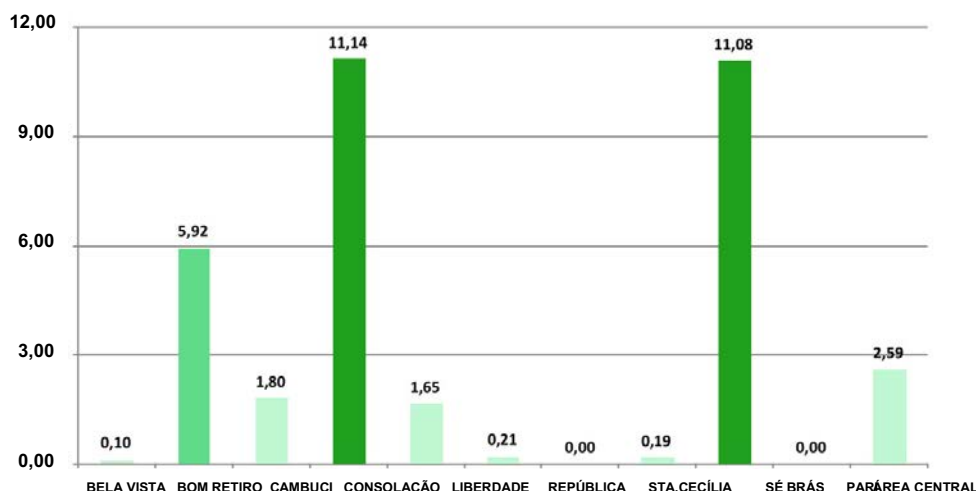
O perímetro apresenta áreas heterogêneas: nos distritos Bela Vista, Consolação e parte do distrito de Santa Cecília as temperaturas são mais amenas, situadas em torno dos 27,5°. Isto se deve não apenas à influência dos parques e áreas verdes existentes, mas à intensa arborização viária do distrito Consolação, ao uso do solo residencial horizontal de alto padrão no bairro do Pacaembu (Bairro Jardim) e à intensa ocupação vertical no bairro de Higienópolis, nos distritos Consolação e Santa Cecília, que produz um sombreamento responsável pelas temperaturas amenas. No distrito Liberdade, a temperatura varia de 29° a 30° no sentido oeste-leste chegando a 30,5° no trecho de distrito do Cambuci.

Ao norte e nordeste, as temperaturas sobem rapidamente: no distrito de Santa Cecília, após a ferrovia, em direção ao distrito do Bom Retiro, registram-se 31°, e nos distritos Pari e Brás, 32°. Esta rápida elevação reflete a estreita relação existente entre a temperatura aparente de superfície e o uso e ocupação do solo, muito semelhantes nestes quatro distritos, que apresentam construções horizontais, alto índice de impermeabilização dos lotes e ausência de áreas arborizadas.

O índice médio de área verde/hab da Área Central é de 2,53m²/hab, inferior ao recomendado pela OMS de 9m²/hab. Sua distribuição entre os distritos é heterogênea, com valores de até 11m²/hab

nos distritos de Consolação e Pari – neste último em razão da baixa densidade populacional - e praticamente nulo nos distritos Brás e Santa Cecília.

**Gráfico 3** – índice de áreas verdes



Fonte: SVMA. Elaboração SP Urbanismo.

Considerando tratar-se a Área Central de espaço consolidado, com baixa probabilidade de criação de novas áreas verdes significativas, a mitigação das altas temperaturas aparentes observadas será respondida com intensificação da arborização urbana, configurando corredores verdes, criação de pequenas praças em lotes remanescentes e aplicação criteriosa dos parâmetros da Quota Ambiental.

### **PATRIMÔNIO HISTÓRICO**

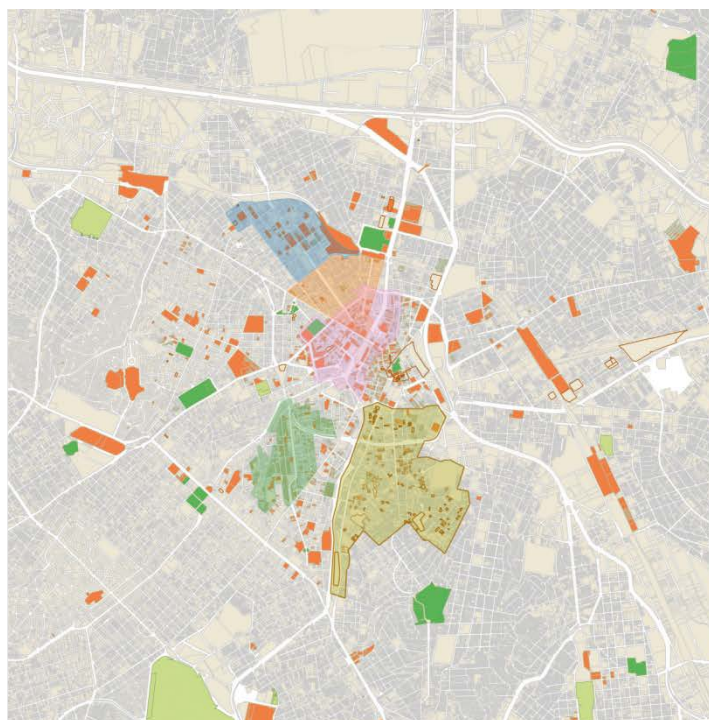
Na análise do tema Patrimônio Histórico na Área Central, destacam-se cinco territórios que mereceram estudos de conjunto:

- Campos Elíseos: Resolução Condephaat SC n.º 20/13, consolidando o tombamento de imóveis e a regulamentação das respectivas áreas envoltórias;
- Santa Ifigênia: estudo de tombamento iniciado em 1986, revisado conforme Notificação publicada no Diário Oficial do Estado de 09/02/2010, pg. 65, ainda não concluído, com 86 imóveis protegidos de intervenções não autorizadas pelos órgãos de preservação;
- Vale do Anhangabaú: Resolução Conpresp n.º 37/92, consolidando o tombamento de 258 imóveis do Centro Histórico paulistano;
- Bairro da Bela Vista: Resolução n.º 22//CONPRESP/2002, resultando no tombamento de 6 elementos constituidores do ambiente urbano - cinco logradouros e um extenso conjunto de imóveis - e 3 perímetros de áreas envoltórias;
- Bairro da Liberdade: Resolução 20/CONPRESP/2016, propondo a abertura de processo de tombamento de conjuntos urbanos e traçados viários e sítios de potencial arqueológico e paisagístico.

**Mapa 7 - Perímetros de tombamento na Área Central**

— Perímetro Campos Elíseos  
 — Perímetro Santa Ifigênia  
 — Perímetro Anhangabaú  
 — Perímetro Bela Vista  
 — Perímetro Liberdade  
 — APT CONPRESP  
 — IGEPAC APT Liberdade  
 ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO CULTURAL (ZEPEC)  
 — BIR  
 — BIR - APPa  
 — APPa

Fonte: SMC. Elaboração SP Urbanismo.



A preservação do patrimônio histórico da Área Central em muitos casos associa-se ao atendimento habitacional da população de mais baixa renda. A sobreposição dos cortiços, ocupações e imóveis tombados dentro ou fora de perímetros ZEIS-3 evidencia a necessidade da atuação pública para preservação desse patrimônio e para qualificação da moradia. Imóveis tombados, com baixo padrão de conservação, constituem uma alternativa de moradia para a população de baixa renda que vive e trabalha na Área Central, como se verificam nos cortiços dos distritos de Bela Vista, Liberdade, Campos Elíseos e Santa Ifigênia, e nas ocupações dos distritos Sé e República. A partir desse entendimento, identificam-se 4 premissas de intervenção:

- Os perímetros abrangidos por resoluções de tombamento ou de abertura de processo de tombamento devem ser objeto de projetos específicos onde oportunidades de atuação do setor imobiliário sejam consideradas as à luz da preservação valorização, destaque e contextualização dos bens tombados;
- O conjunto das Zonas Especiais de Interesse Social deve ser interpretado como oportunidade de conformação de um anel habitacional popular, integrado e qualificado, em torno dos distritos nucleares, Sé e República;
- O regramento das ZEIS 3 reserva tais territórios para a atuação pública, que poderá subsidiar a participação de empreendedores privados na provisão habitacional de interesse social;

- A requalificação de edifícios para o uso residencial deverá ser incentivada mediante a concessão de benefícios financeiros aos empreendedores quando direcionada ao atendimento da demanda por Habitações de Interesse Social e de Mercado Popular.

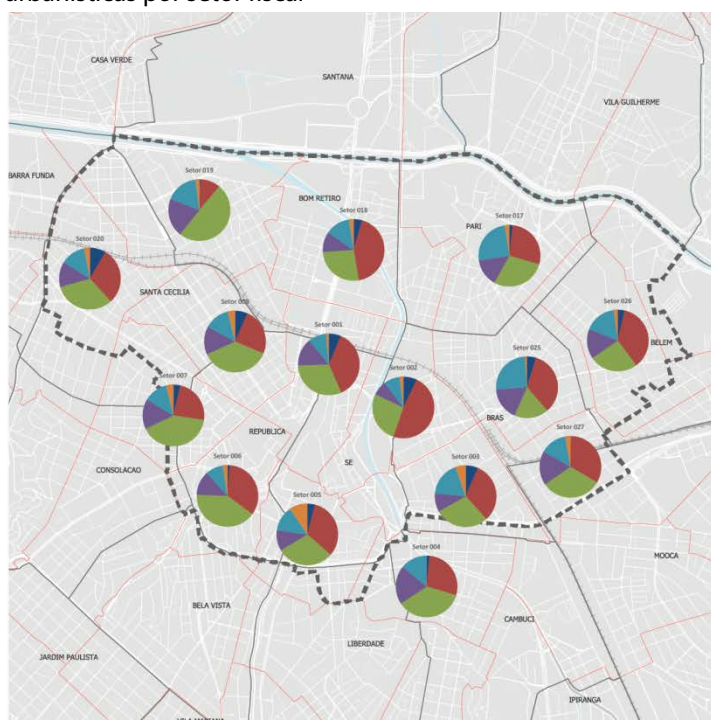
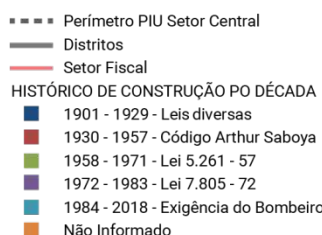
Essas premissas vão se desdobrar em estratégias nas etapas posteriores de desenvolvimento do PIU SETOR CENTRAL, relatadas adiante neste documento. Algumas propostas resistiram a ponto de serem incorporadas à minuta de Projeto de Lei; outras, não tiveram esse vigor, mas apontam para modalidades de ação que podem ser aproveitadas em planos e projetos futuros.

## ZONEAMENTO

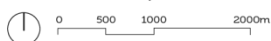
A maior parte do patrimônio edificado dos distritos Sé e República, destinado prioritariamente a usos não residenciais, foi construída sob regramentos que adotavam parâmetros diversos dos parâmetros vigentes desde 1957, ano da entrada em vigor da Lei n. 5.261 que instituiu o coeficiente de aproveitamento do lote e a cota de terreno mínima para edifícios de habitação coletiva.

Antes disso, o Código Arthur Saboya, Lei n. 3.427 de 1929, regulava os projetos de edificações segundo a zona em que se situavam – central, urbana, suburbana e rural –, mediante gabaritos de altura relacionados à largura das ruas, proibições ou exigências de recuos, padronização de muros de fecho e disposições destinadas a disciplinar a relação dos edifícios com o logradouro público.

**Mapa 8 - Edifícios construídos segundo legislações urbanísticas por setor fiscal**



Fonte: TPCL elaboração SP Urbanismo

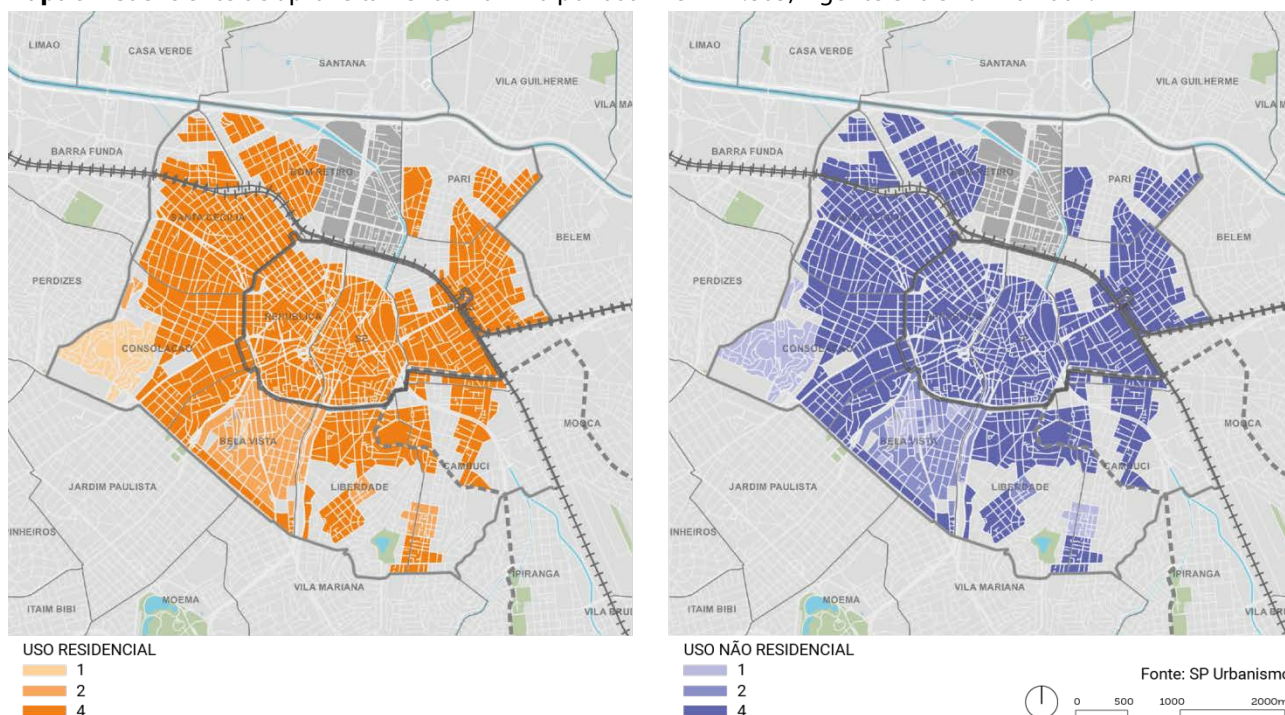


Depois da Lei de 1957, a Lei n. 6.877 de 1966 vem tratar principalmente de coeficientes de aproveitamento - a partir de então, não excedente a 4 vezes a área do terreno para edificações em geral e

a 15 vezes a área do terreno para edifícios-garagem, admitindo-se outras finalidades associadas desde que limitadas, em área, a 6 vezes a área do terreno.

A partir de 1972, entra em vigor a Lei n. 7.805, subsidiária do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, aprovado pela lei n. 7.688 de 1971. Nos seus anos de vigência, alterada por todo um compêndio legal produzido entre 1972 e 2004, foram definidas 19 zonas, diferenciadas pelas categorias de uso permitidas e parâmetros de uso e ocupação do solo. Foram estabelecidos coeficientes para cada zona de uso, entre 1 e 4 vezes a área do terreno. Os distritos República, Sé e Santa Cecília foram favorecidos com valores máximos de 4 vezes a área do terreno em mais de 75% de seus territórios em ambos os usos e nos distritos de Bela Vista, Bom Retiro e Cambuci apenas 25% do território poderia receber edificações com o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4.

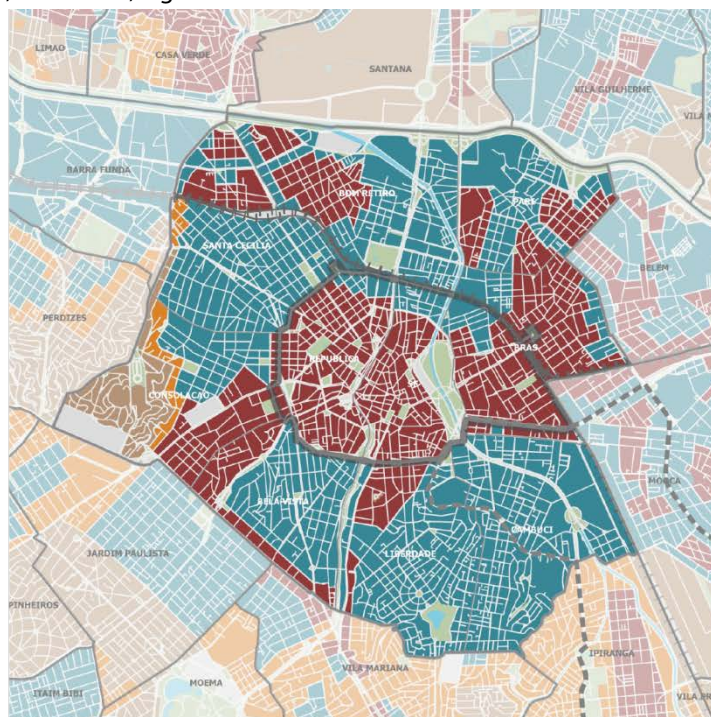
**Mapa 9** - Coeficiente de aproveitamento máximo por uso - Lei nº 7.805, vigente entre 1972 a 2004.



A interpretação do **Mapa 8** aponta o expressivo montante de edifícios construídos antes da vigência dos Planos Diretores que instituíram a forma de regulação de aproveitamento do solo adotada até hoje. Esse estoque edificado mereceu atenção específica no desenvolvimento do PIU-SCE, consolidada na forma de incentivos financeiros à requalificação de edifícios antigos – não necessariamente tombados – e de disposições específicas para a análise de processos de licenciamento edilício.

**Mapa 10** - Coeficientes de aproveitamento máximo, Lei 13.885, vigente entre 2004 e 2016.

- Até 1.5
- 2
- 2.5
- 3 e 4
- Perímetro da OU Centro
- Perímetro da OUCBT
- Hidrografia
- Parque, praças e canteiros
- Quadras viárias
- Ferrovia

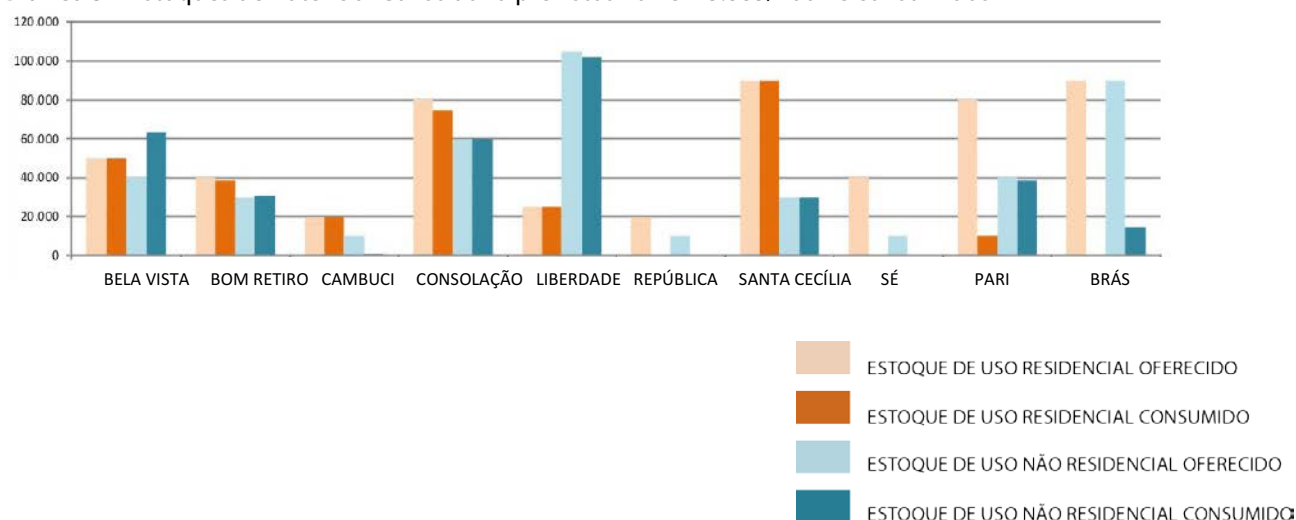


Fonte: SP Urbanismo



Em 2004, foi aprovada nova lei do zoneamento, Lei n. 13.885 de 28/08/2004, que complementou o Plano Diretor Estratégico aprovado pela Lei n. 13.430 de 2002. Nessa legislação, foram implantados os conceitos de *coeficiente de aproveitamento básico* - que define o potencial construtivo gratuito do lote, de *coeficiente de aproveitamento máximo* - que define o potencial construtivo adicional passível de outorga onerosa, e os *estoques máximos de área construída computável por distrito*, como elemento regulador do crescimento da cidade.

**Gráfico 3** – Estoques de Potencial Construtivo previstos na Lei 13.885/2004 e consumidos



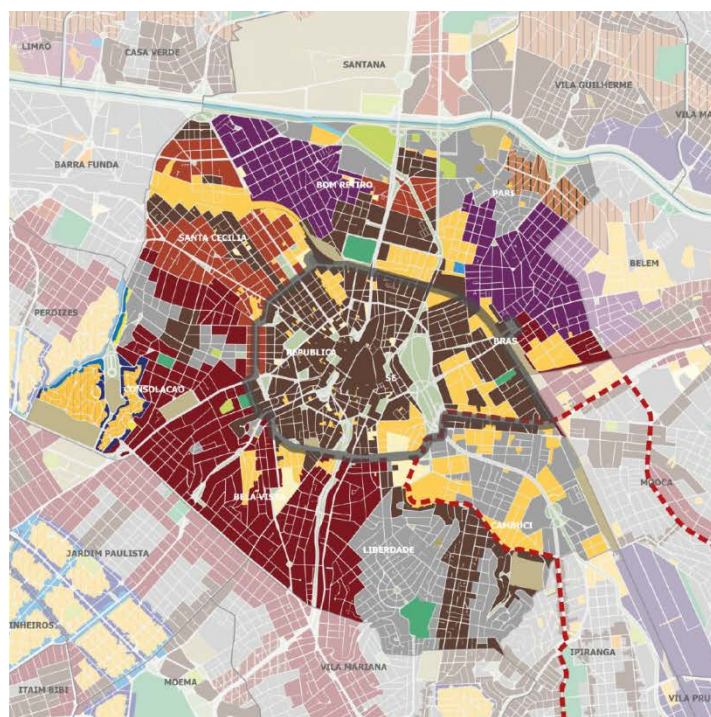
Comparando-se os estoques oferecidos com o estoque consumido, pode-se observar:

- Distritos República e Sé não consumiram estoque de outorga onerosa porque estavam sujeitos ao regramento da OU CENTRO, que não possui estoque;
- Os estoques residenciais oferecidos para os distritos Pari e Brás praticamente não foram consumidos e nos demais distritos foram quase que esgotados;
- O estoque não residencial oferecido no Brás foi pouco consumido e nos demais distritos foi praticamente esgotado.
- A pretensão de incremento habitacional no Brás e Pari não se efetivou;
- Efetivou-se o incremento não residencial na Liberdade.

O baixo consumo dos estoques residenciais dos distritos Brás e Pari foi objeto de atenção do projeto, que procura reverter essa tendência com incentivos específicos às edificações de uso misto.

Em 2016 foi aprovada nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, que alterou profundamente o regramento anterior. O Plano Diretor Estratégico - PDE, aprovado dois anos antes pela Lei n. 16.050, alocou as densidades construtivas e demográficas mais altas nas áreas servidas por transporte público de média e alta capacidade, atribuindo aos terrenos do entorno das estações de metrô, trem e monotrilho e ao longo dos corredores de ônibus os maiores coeficientes de aproveitamento.

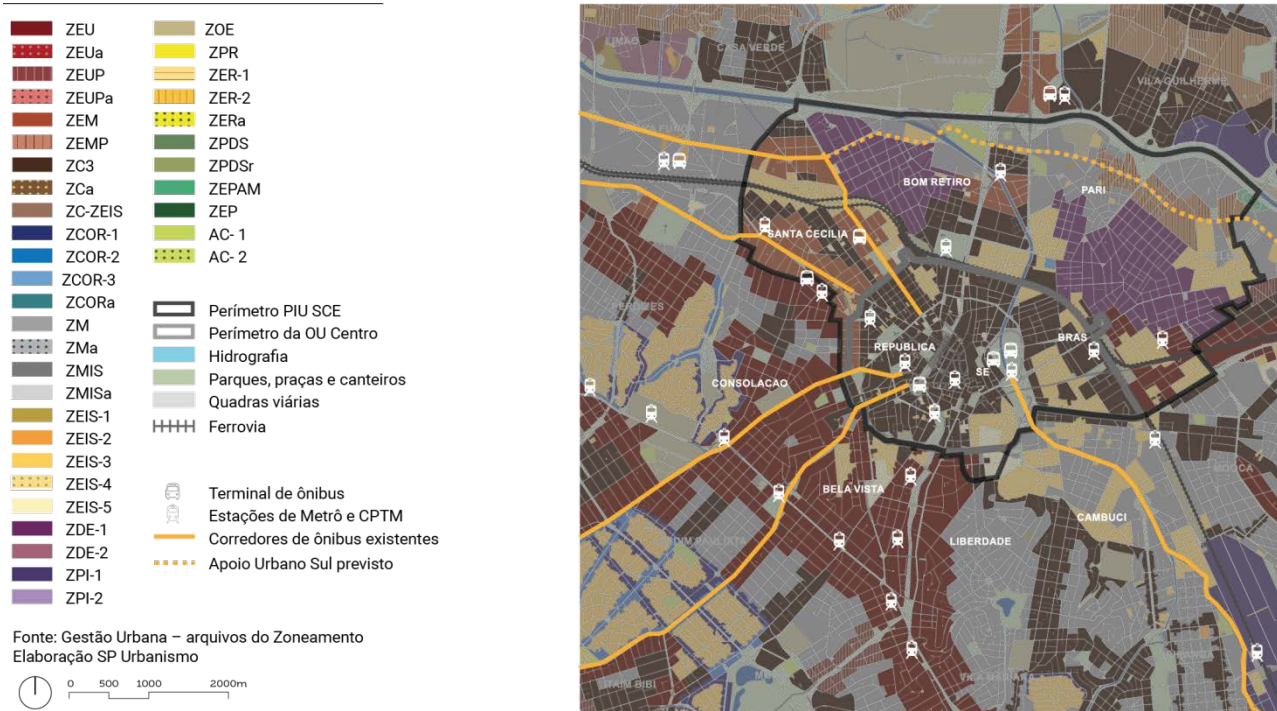
**Mapa 11** - Zoneamento vigente no âmbito do PIU-SCE - Lei 16.402/2016.



Contudo, como se pode observar no **Mapa 12**, essa diretriz não foi aplicada ao âmbito da OU CENTRO, área servida por três linhas de metrô – Linha 1 Azul, Linha 3 Vermelha e Linha 4 Amarela -, cinco linhas de trem – Linha 7 Rubi, Linha 8 Diamante, Linha 10 Turquesa, Linha 11 Coral e Linha 12-Safira -, por quatro corredores de ônibus – Inajar-Rio Branco, Pirituba-Lapa -São João, Campo Limpo-Rebouças, Nove de Julho-Santo Amaro, uma linha de monotrilho – Expresso Tiradentes, e ponto de partida e chegada de inúmeros linhas de ônibus agrupadas em 5 terminais – Bandeira, Amaral Gurgel, Princesa Isabel, Parque Dom Pedro II e Mercado, sem contar a sequência de pontos de parada da Rua Xavier de Toledo de linhas circulares que tangenciam o centro histórico.

Parte significativa dessa área está incluída em perímetros de Zona de Centralidade – ZC e Zona Mista – ZM que têm coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2. Essa capacidade instalada não reconhecida no zoneamento ordinário será o fundamento da proposta de aumento dos coeficientes de aproveitamento máximos na área do PIU SETOR CENTRAL, apresentada adiante neste trabalho.

**Mapa 12 - Sistema Estrutural de Transporte Coletivo no PIU-SCE**



### **HABITAÇÃO - ZEIS, CORTIÇOS E FAVELAS e VULNERABILIDADE SOCIAL**

As ZEIS correspondem a 10% da chamada Área Central, com área aproximada de 341,47ha, distribuída por toda a área. A parcela de ZEIS 1 corresponde a apenas 0,35% da área total em ZEIS, com 4 perímetros assinalados, em 3 distritos, Pari, Liberdade e Bela Vista. A parcela de ZEIS 3 corresponde a 90,27% e está presente em todos os distritos, cabendo ao Distrito do Cambuci a maior porção desta zona. A ZEIS 5 corresponde a 9,38%, concentrada nos distritos nucleares, Sé e República, e Liberdade.

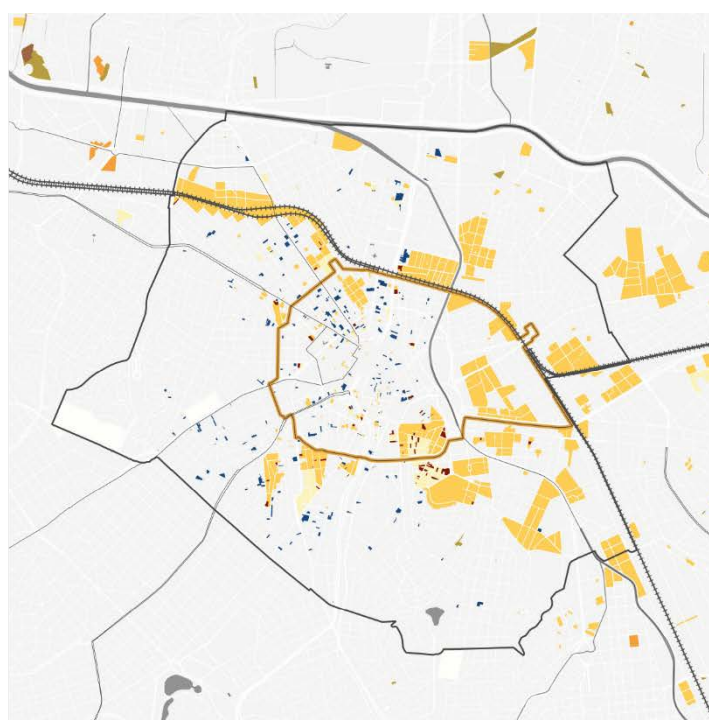
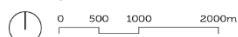
O perímetro de estudo, segundo dados disponíveis, possui 593 domicílios em 4 áreas ocupadas por favelas: 2 áreas no Bom Retiro - Parque do Gato e Moinho -, 1 área na Liberdade - Munis de Souza -,

e 1 área no Distrito Pari - Santo Antônio da Canindé. Quando consideradas as subprefeituras da Sé e Mooca, esse número sobe a 1.628 domicílios, que se somam a 1.083 outros domicílios em loteamentos irregulares<sup>8</sup>. Também foram identificadas, nas duas subprefeituras, 34 ocupações<sup>9</sup>, com 2.300 famílias estimadas. A concentração de cortiços na Área Central é histórica, especialmente na Bela Vista, Glicério, Brás, Belém e Santa Cecília. São bairros com grande presença de imóveis antigos e oferta de trabalho, tanto no setor terciário formal, quanto trabalho autônomo não formalizado. O perfil desses moradores é composto principalmente por indivíduos sós ou pequenas famílias, que em geral moram e trabalham em regiões próximas, gerando deslocamentos pequenos em mobilidade ativa (a pé ou de bicicleta). A vulnerabilidade social da Área Central se faz representar no número significativo de cortiços, nas favelas mencionadas e também na expressiva concentração de pessoas em situação de rua.

**Mapa 13 - ZEIS e imóveis notificados para o PEUC**

-  Perímetro da OU Centro
-  ZC-ZEIS
-  ZEIS-1
-  ZEIS-2
-  ZEIS-3
-  ZEIS-5
-  PEUC
-  PEUC em ZEIS
-  HHHH Ferrovia

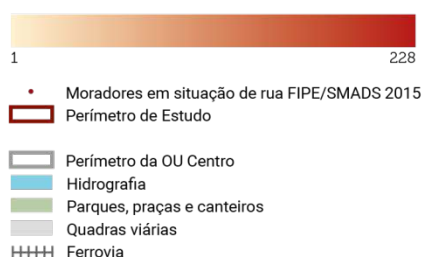
Fonte: Gestão Urbana – arquivos do Zoneamento  
Elaboração SP Urbanismo



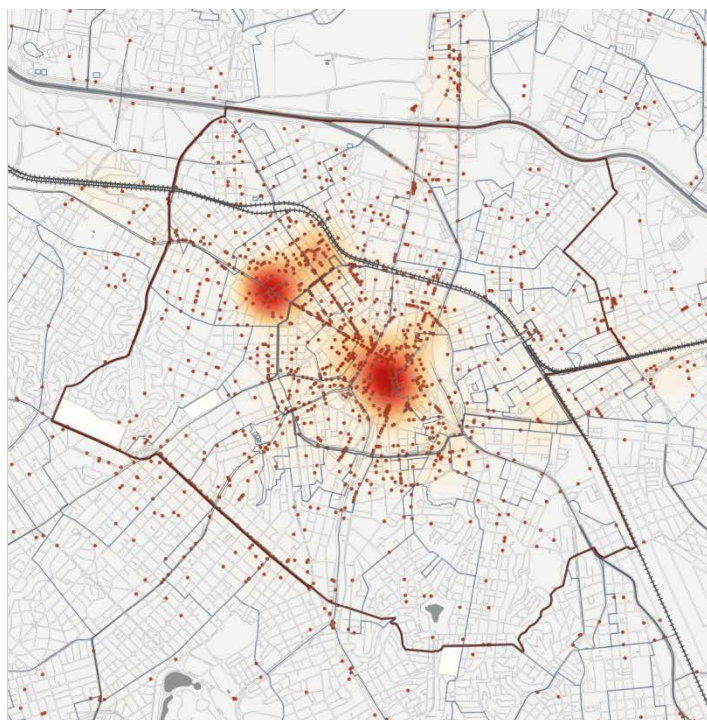
<sup>8</sup> Fonte: *Habita Sampa* – SEHAB - maio 2018.

<sup>9</sup> Fonte: *Pesquisa de Ocupações* -PMSP - julho de 2018.

**Mapa 14 - População em situação de rua**



Fonte: SMADS - 2015. Elaboração SP Urbanismo



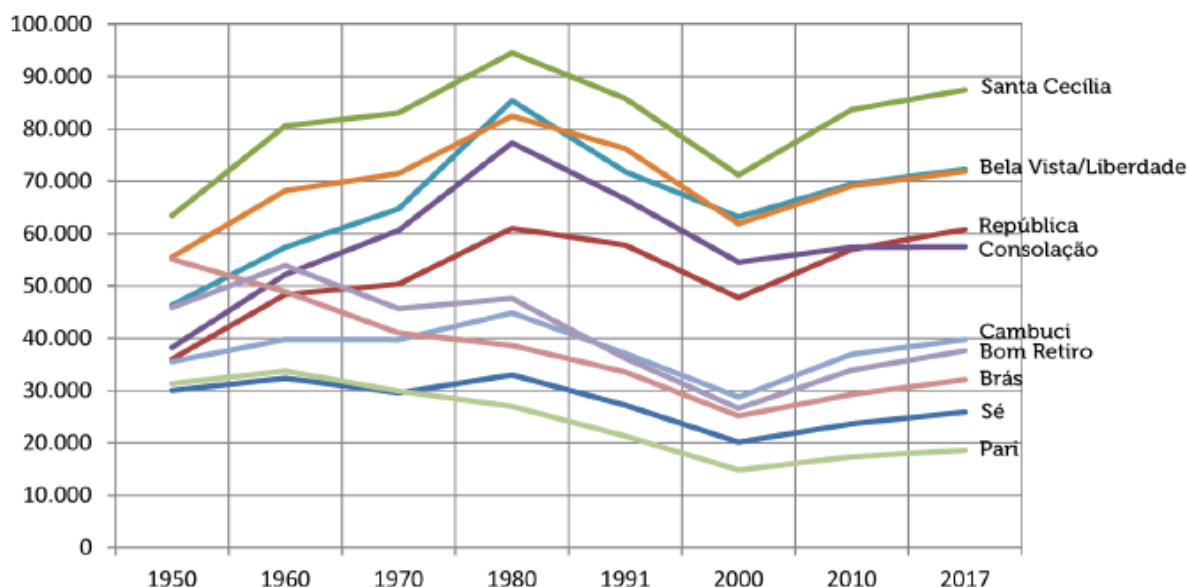
### PERFIL DA POPULAÇÃO RESIDENTE

A Área Central corresponde a 2% da área bruta total do município, com uma população correspondente a 4% da população da cidade, segundo o Censo IBGE 2010, majoritariamente composta por adultos, cujo estrato etário mais alto concentra-se na porção sudoeste do perímetro, nos distritos Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade e Cambuci.

A partir da década de 1980 até os anos 2000, essa região experimentou uma queda populacional significativa, diretamente relacionada ao processo de desvalorização imobiliária que a região central sofreu com o deslocamento do “centro de negócios” de São Paulo em direção ao vetor sudoeste da cidade, principalmente para as regiões das avenidas Paulista e Faria Lima.

Além da Sé, os distritos que abrigam atividades produtivas como Brás, Pari e Bom Retiro foram os que mais perderam população, em função das novas dinâmicas econômicas que transformaram São Paulo em uma nova metrópole de serviços, concorrendo com a dinâmica industrial.

**Gráfico 4** - Evolução populacional – 1950 a 2017



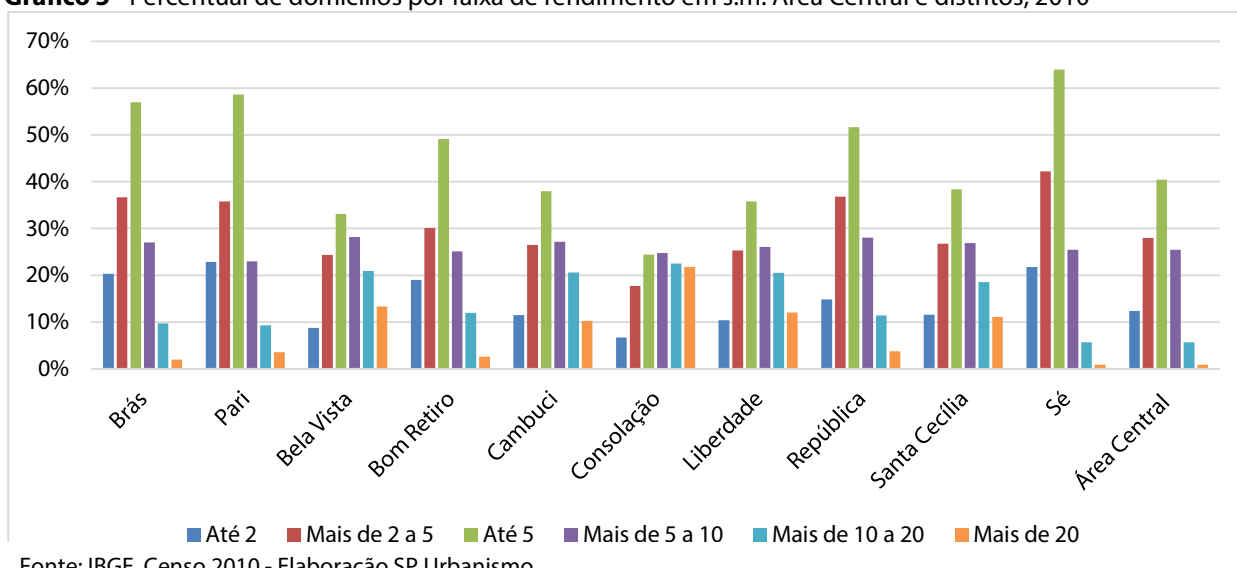
Fonte: IBGE, SEADE. Elaboração SP Urbanismo, 2017.

Os distritos centrais voltaram a apresentar um ganho de população (13,7%) a partir de 2000, fato relacionado principalmente com a nova dinâmica imobiliária observada na região no período, onde se destaca o distrito República que já retornou ao pico populacional observado nos anos 1980.

Em todos os distritos, a diminuição da população de renda alta e média alta (rendimento domiciliar maior que 10 salários mínimos) foi sendo neutralizada pelo aumento da população de renda média e média baixa (rendimento domiciliar entre 3 e 10 salários mínimos).

No Gráfico 6, a barra verde indica a somatória dos percentuais de domicílios com rendimento de até 5 s.m. em cada distrito e no conjunto da Área Central. Desta forma, no conjunto dos 10 distritos analisados, 40% dos domicílios estão compreendidos na faixa de rendimento mensal de até 5 s.m. Esse percentual de domicílios que se enquadram no critério de habitação de interesse social definido no PDE foi considerado na fixação das metas do projeto de oferta habitacional, como se verá adiante neste capítulo.

**Gráfico 5** - Percentual de domicílios por faixa de rendimento em s.m. Área Central e distritos, 2010



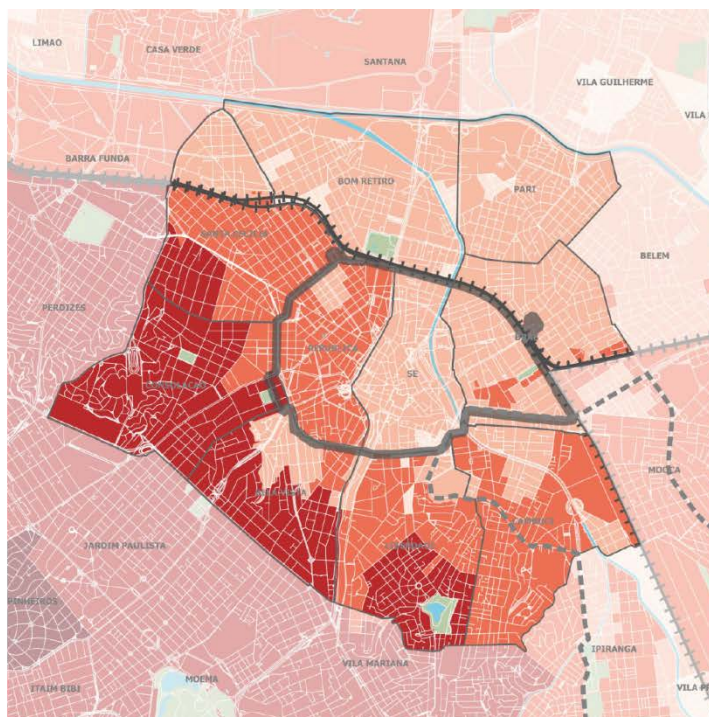
As faixas de renda distribuem-se em anéis, cabendo à renda média mais alta a borda sudoeste do perímetro de estudo, às rendas médias intermediárias, trechos dos distritos Santa Cecília, República, Bela Vista, Liberdade e Cambuci e à renda média mais baixa da Área Central a porção noroeste do perímetro, especificamente na região entre o rio Tietê e a ferrovia.

**Mapa 15** - Renda per capita média - Área Central



\*As UDHs são agrupamentos de setores censitários cuja metodologia de delimitação considera a homogeneidade das características socioeconômicas dos setores do IBGE. Foram definidas por RM e são as unidades territoriais de análise do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.

Fonte: IBGE, 2010. Atlas do Desenvolvimento Humano o Brasil, 2010. Elaboração SP Urbanismo

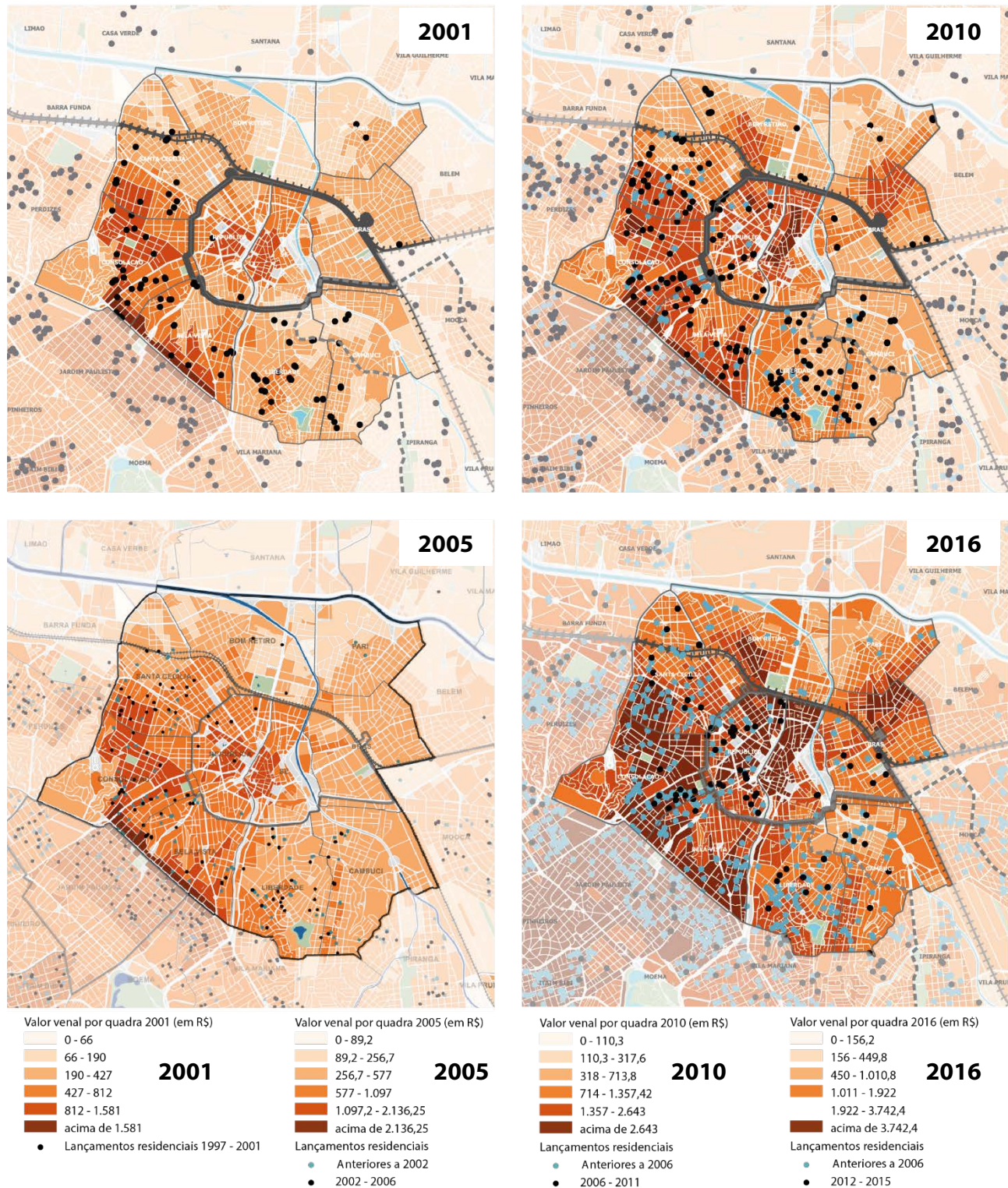


## MERCADO IMOBILIÁRIO

A atuação do mercado na construção habitacional foi analisada a partir de 1997, quando da vigência da OU CENTRO, até o último dado consolidado da Embraesp (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio), de 2015. A maioria dos empreendimentos residenciais verticais dos distritos analisados

concentra-se na porção sudoeste do perímetro, nos distritos de Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade e Cambuci. No total, foram produzidas 48.585 unidades no período considerado, o equivalente a 9% da produção habitacional vertical privada do município.

**Mapa 16 - Valor venal do m<sup>2</sup> de terreno e lançamentos imobiliários**



VALORES VENAIS POR QUADRA EM R\$

Fonte: EMBRAESP, 1997-2016. Elaboração: SP-Urbanismo, 2017.

Apenas nos últimos anos os benefícios gratuitos oferecidos pela OU CENTRO tiveram efeitos significativos sobre a produção privada na região. A mudança no perfil de renda familiar do centro medida entre 2000 e 2010 - diminuição da população com renda superior a 15 salários mínimos e aumento da população de rendas média e média baixa – somada à facilitação de acesso ao crédito imobiliário subsidiado abriram aos empreendedores um nicho de negócios, tanto para a construção de novos empreendimentos como para a requalificação de edifícios subutilizados.

Contudo, dados os altos preços médios por m<sup>2</sup> construído, verificou-se a significativa redução da área privativa das unidades residenciais. Ainda que o projeto tenha em conta a manutenção da produção imobiliária observada nos distritos nucleares a partir de 2005, a requalificação do estoque edificado e sua ativação são consideradas essenciais à transformação da Área Central.

## MOBILIDADE

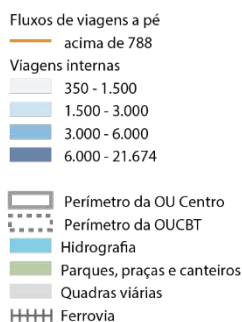
Para esta análise, foram utilizadas as informações da OD de 2007 e da Pesquisa de Mobilidade de 2012. O uso de tais dados merece ressalvas: a pesquisa OD de 2007, apesar de possuir informações muito boas, já estava defasada em mais de 10 anos e neste intervalo houve algumas mudanças significativas, tais como a construção da Linha 4 do Metrô e a implantação da rede cicloviária.

Em 2012, a Área Central foi o destino de 2.553.205 viagens diárias, 528.759 viagens a mais que em 2007. Entre os motivos de viagem apontados destacam-se a queda de viagens para procurar emprego (possivelmente pelo momento econômico de 2012) e o aumento expressivo de viagens motivo residência (conforme a tendência de aumento da população do Centro já apontada no Censo 2010).

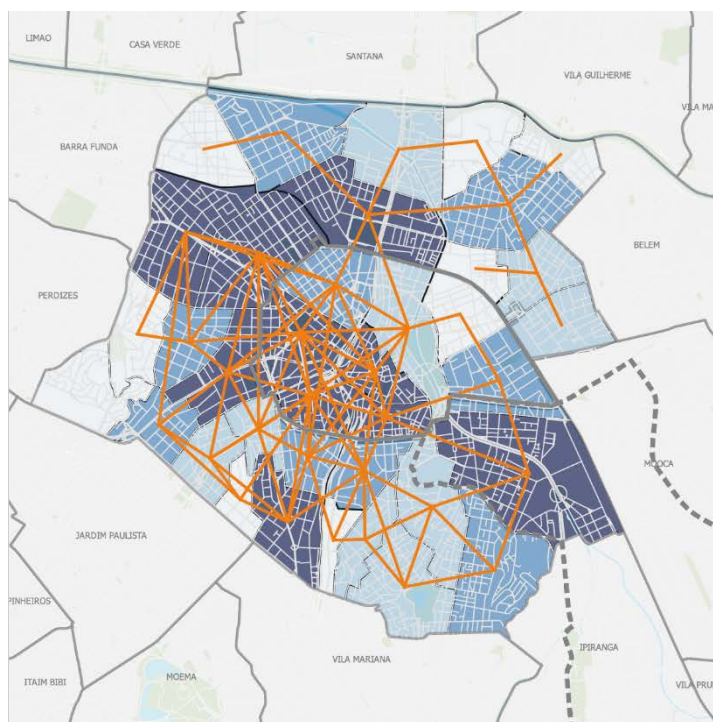
A participação do transporte coletivo nas viagens originadas fora do Centro e com destino à Área Central é bem alta, quase o dobro da média metropolitana (70% ante 37% em 2007, 67% ante 37% em 2012), demonstrando que o Centro é facilmente acessível por essa modalidade. Entretanto, houve estagnação no número de viagens e queda na participação do transporte coletivo entre 2007 e 2012, apesar de construção da Linha 4 Amarela do metrô e de melhorias no serviço da CPTM : em cinco anos, houve uma redução de 26.952 viagens por transporte público, ou seja, uma queda de mais de 25%.

Em compensação, as viagens a pé tiveram um aumento significativo, alcançando aproximadamente dois terços do total de viagens. A distribuição espacial das viagens a pé é bastante heterogênea. Ao destacarmos os pares entre as 37 zonas OD com maior presença de viagens a pé, identificam-se dois blocos muito bem segregados, um de cada lado da linha férrea, com baixa conexão peatonal entre eles. O **Mapa 17** ilustra a barreira que a linha do trem representa para a circulação de pedestres.

**Mapa 17 - Principais fluxos de viagens a pé**



Fonte: Pesquisa OD, 2017.  
Elaboração SP Urbanismo



Os sistemas de transporte estrutural da RMSP (trilhos e corredores de ônibus) estão configurados quase em sua totalidade de forma radial, o que propicia uma ótima acessibilidade à região Central. O transporte sobre trilhos é operado por três empresas distintas: Metrô, CPTM e ViaQuatro.

A CPTM opera as linhas de “trem de subúrbio” e, das suas 6 linhas, 5 linhas atendem a região central. São elas: • Linha 7-Rubi, Jundiaí – Luz; • Linha 8-Diamante, Itapevi – Júlio Prestes; • Linha 10-Turquesa, Rio Grande da Serra – Brás; • Linha 11-Coral, Estudantes (Mogi das Cruzes) – Luz; • Linha 12-Safira, Calmon Vianna (Poá) – Brás.

O sistema metroviário é operado em conjunto pela Cia do Metrô e pela ViaQuatro. Das 6 linhas, 4 atendem o perímetro: • Linha 1-Azul, Jabaquara – Tucuruvi • Linha 2-Verde, Vila Madalena – Vila Prudente • Linha 3-Vermelha, Corinthians-Itaquera – Palmeiras-Barra Funda • Linha 4-Amarela, Butantã – Luz.

O Município de São Paulo tem 12 corredores de ônibus, sendo 11 municipais e 1 intermunicipal. Destes, 5 corredores de ônibus municipais chegam à área de estudo. São eles: Santo Amaro – Nove de Julho – Centro (inaugurado em 1985), Inajar – Rio Branco – Centro (1991), Pirituba – Lapa – Centro (2003), Campo Limpo – Rebouças – Centro (2004) e Expresso Tiradentes (2007).

A região central da cidade possui 5 terminais de ônibus: Bandeira, Parque D. Pedro II (inaugurados em 1996), Princesa Isabel (inaugurado em 1997), Amaral Gurgel (inaugurado em 2003) e Mercado (inaugurado em 2007). O tráfego cruzado de coletivos entre os terminais centrais proporciona



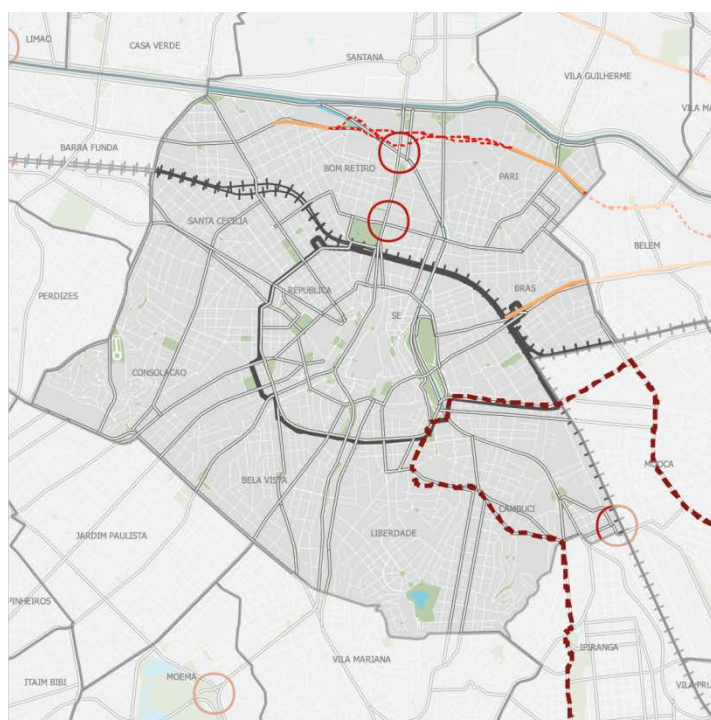


- Apoio Urbano Sul, uma sequência de aberturas e melhoramentos viários, junto com um novo corredor de ônibus, em prolongamento ao eixo existente da Av. Norma Pieruccini Giannotti, passando pela área de estudo no Bom Retiro e no Pari, e dali se estendendo até a Penha, na zona Leste do Município;
- Av. Rangel Pestana / Av. Celso Garcia, compreendendo o melhoramento das vias existentes, no âmbito da implantação de um futuro corredor de ônibus;
- Intervenção pontual no cruzamento da Av. Santos Dumont com a Av. do Estado;
- Intervenção pontual no cruzamento da Av. Tiradentes com a R. João Teodoro;
- Intervenção pontual no Viaduto São Carlos.

**Mapa 20 – Sistema Viário Estrutural**

- Via estrutural a abrir
- Intervenção pontual
- Via estrutural a melhorar
- Viário estrutural
- Perímetro da OU Centro
- Perímetro da OUCBT
- Hidrografia
- Parques, praças e canteiros
- Quadras viárias
- HHHH Ferrovias

Fonte: PDE 2014. Elaboração: SP Urbanismo.



A região central do Município de São Paulo é o maior atrator de viagens de toda a região metropolitana. A configuração radial da infraestrutura de transporte e circulação faz com que a Área Central também concentre os principais pontos de conexão das viagens diametrais. Tal concentração de destinos e conexões se manifesta na lotação do sistema no centro e congestionamento de passageiros nas estações de transferência. O congestionamento, a proximidade entre as áreas de moradia e emprego, a concentração de ciclovias e ruas pedestrianizadas contribuem para que a maioria das viagens internas ocorra pelo modo não motorizado.

### 1.3.3. O CENTRO QUE QUEREMOS - OBJETIVOS DO PIU SETOR CENTRAL

O Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257 de 10 de julho de 2001 que regulamentou os capítulos constitucionais referentes à política urbana, e os dois Planos Diretores do Município de São Paulo que se sucederam entre 2002 e 2014 potencializaram a ação pública sobre o território, criando

instrumentos de regulação do acesso à terra, de reordenamento de atividades no território, de indução de transformações necessárias ao melhor aproveitamento do solo urbano e de recuperação da valorização fundiária promovida pela ação do Estado em benefício da coletividade.

Para quais finalidades devem ser habilitados os instrumentos de intervenção autorizados à Prefeitura de São Paulo?

### **ATENDIMENTO HABITACIONAL**

Nos distritos centrais da cidade, o tema do atendimento habitacional tem prioridade inquestionável. Trata-se de território de oferta concentrada de empregos e serviços e com parcelas expressivas de baixa densidade populacional, aptas ao recebimento de moradores.

Como já mencionado, aqui estão representadas diversas modalidades de moradia subnormal - condomínios precarizados, cortiços, ocupações de edifícios adaptados, favelas – e a maior concentração da cidade de população em situação de rua. O projeto deve ampliar as oportunidades de moradia para diversas faixas de renda, com ênfase no atendimento habitacional de interesse social. Considerando a convivência de usos residenciais e não residenciais, observada nos distritos centrais, destaca-se a necessidade de prover qualidade urbanística às vizinhanças residenciais - ruas qualificadas, conectividade entre elementos referenciais do bairro e serviços públicos ajustados à demanda.

### **MOBILIDADE SUSTENTÁVEL**

O projeto também deve contribuir para a manutenção de um padrão sustentável de mobilidade na Área Central, acessível por transporte público e favorável à mobilidade ativa.

Para tanto, deve ser alcançada a qualificação de logradouros abrangendo eixos comerciais e ruas destacadas que integram vizinhanças residenciais, zonas comerciais, terminais de ônibus e áreas verdes públicas. Essa qualificação pode abranger alargamento, requalificação e arborização de calçadas, implantação de *pocketparks*, adequação da sinalização horizontal e vertical e o conjunto de dispositivos de acessibilidade universal. Deve abranger também a complementação da malha cicloviária que serve a Área Central e a oferta de mais alternativas e modalidades de transposição das barreiras existentes – ferrovias, vias estruturais de tráfego, orlas fluviais – que dificultam deslocamentos na região.

O transporte público, já assegurado pelas estações de trem e metrô, pelos terminais e linhas de ônibus que servem os distritos centrais, será positivamente impactado pela melhoria das condições de circulação no entorno dos terminais da Área Central – os mais importantes: Princesa Isabel, Bandeira e Parque Dom Pedro – e pela própria qualificação desses equipamentos, a ser alcançada pela aplicação da Lei 16.211 de 2015 que regulamenta a concessão de terminais municipais à exploração e à operação da iniciativa privada.

### **QUALIFICAÇÃO DE POLOS COMERCIAIS**

Os centros comerciais consolidados também serão beneficiários pela requalificação de logradouros. O projeto deve promover o incremento do uso residencial nessas regiões monofuncionais,

de forma a criar oportunidades para que vitalidade diurna das ruas fervilhantes de consumidores seja, em alguma medida, observada também à noite.

### **VALORIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO EDIFICADO**

As pré-existências são ativos para as intervenções urbanas. O extenso conjunto de edificações tombadas nos bairros de Santa Ifigênia e Campos Elíseos, na Rua Florêncio de Abreu e no coração dos distritos Sé e República, assim como outras edificações existentes, ainda que não destacadas pelo tombamento, devem receber incentivos específicos para subsídio à requalificação, possibilitando maior aproveitamento do estoque edificado.

### **QUALIFICAÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS**

A rede de espaços públicos e os bulevares centrais herdados de intervenções urbanísticas do início do século XX são atributos a serem valorizados. Uma malha de caminhos verdes que integre os espaços públicos favorece a mobilidade ativa e atua como fator de mitigação de ilhas de calor. Devem ser estabelecidos regimentos para a revegetação de parcelas de Áreas de Preservação Permanente contidas nos lotes lindeiros às orlas fluviais, a exemplo de medidas propostas nos projetos do Arco Tamanduateí, do Arco Pinheiros e do Arco Jurubatuba.

### **GESTÃO PARTICIPATIVA**

A eficácia da atuação pública depende da correspondência das medidas e intervenções propostas aos interesses e demandas da sociedade civil em relação à gestão dos distritos centrais.

A participação de interlocutores diversos na construção do projeto, no processo de aprovação dos instrumentos legais necessários e na gestão de implantação do PIU SETOR CENTRAL – através das representações dos órgãos colegiados, da participação direta nas consultas abertas no portal Gestão Urbana e das audiências públicas programadas – é condição para que o PIU atinja as finalidades pretendidas.

Para possibilitar a concretização desse cenário, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos para o PIU SETOR CENTRAL:

- I. *Atuação concertada de agentes públicos e privados na transformação qualificada do território* – traduzida na oferta de incentivos à produção imobiliária que ou gerem aumento na demanda por potencial construtivo adicional - principal ativo utilizado pela Municipalidade para a geração dos recursos que irão financiar o Programa de Intervenções – ou favoreçam a reprodução de um dado tipo de empreendimento ou a oferta de contrapartidas urbanísticas convergentes com a qualificação da Área Central;
- II. *Atendimento à demanda habitacional local e o incremento da densidade populacional da região* – traduzidos no subsídio à implementação de um programa de atendimento habitacional de interesse social e no aumento do aproveitamento construtivo dos terrenos abrangidos no projeto;
- III. *A transformação territorial compatível com a permanência da população residente e a preservação do patrimônio histórico* – intervenções programadas e incentivos à transformação mediados por um Programa de Reassentamento de Deslocamentos Involuntários e pela observância da disposições dos órgãos de preservação;

- IV. *O aproveitamento do estoque edificado subutilizado* – mediante a concessão de incentivos à reabilitação de edifícios antigos e à preservação de bens imóveis representativos;
- V. *A melhoria do ambiente urbano, por meio da recuperação de orlas fluviais e da qualificação urbanística de vizinhanças habitacionais e de polos comerciais* – mediante a disciplina específica para a edificação de lotes lindeiros às orlas fluviais e a proposição e o financiamento de intervenções qualificadoras.

## 1.4. DEFINIÇÃO DO PERÍMETRO DO PIU-SCE

A proposta para o PIU SETOR CENTRAL partiu da exigência de revisão da OU CENTRO (Lei nº 12.349/1997), estabelecida pelo Plano Diretor Estratégico (PDE, Lei nº 16.050/14), assumindo como pressuposto que a dinâmica do Centro de São Paulo não se restringe ao perímetro da Operação Urbana.

Por isso, os estudos desenvolvidos para elaboração do *Diagnóstico* consideraram os distritos Sé e República e os oito distritos que os circundam, agrupados no conceito de “Área Central”, explicado anteriormente, que conforma área com 3.302,15 ha (2,16% do território do Município).

Com o desenvolvimento do projeto, o *perímetro de estudo* inicial foi substituído por *perímetros de projeto*, que variaram da Primeira para a Segunda Consulta Pública, como demonstrado no **Mapa 1**, seguinte.

A conformação do perímetro do projeto<sup>10</sup> considerou, entre outros fatores, o histórico da ocupação e os usos existentes na região, a legislação urbanística (macroáreas, zonas de uso, operações urbanas etc.) e, em especial, a densidade populacional e construtiva apresentada no território, afetada por barreiras urbanas como o rio Tamanduateí e a linha férrea. Nesse sentido, foram descartadas as áreas que já apresentam densidade populacional e construtiva característica de áreas consolidadas (Consolação, Bela Vista e Liberdade) e incorporadas aquelas com baixo adensamento, com o intuito de fomentar um melhor aproveitamento da infraestrutura existente, o equilíbrio da oferta de moradia e emprego, o fortalecimento do caráter de centralidade municipal e a qualificação dos espaços públicos desses locais, o que vai ao encontro dos objetivos estabelecidos pelo PDE para a Macroárea de Estruturação Metropolitana.

Assim, na Primeira Consulta Pública é apresentado um perímetro que incorpora parte dos distritos de Belém e Mooca, além da região do Glicério, no distrito da Liberdade, conformando área de 2.164,93 ha (1,42% do território do Município). Já na Segunda Consulta Pública, algumas alterações foram feitas visando estender o projeto até a Av. Guilherme Cotching, de forma a dar funcionalidade ao trecho do Apoio Urbano Sul compreendido no Projeto, incorporar algumas quadras demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e retirar quadras cujo zoneamento já permite sua transformação,

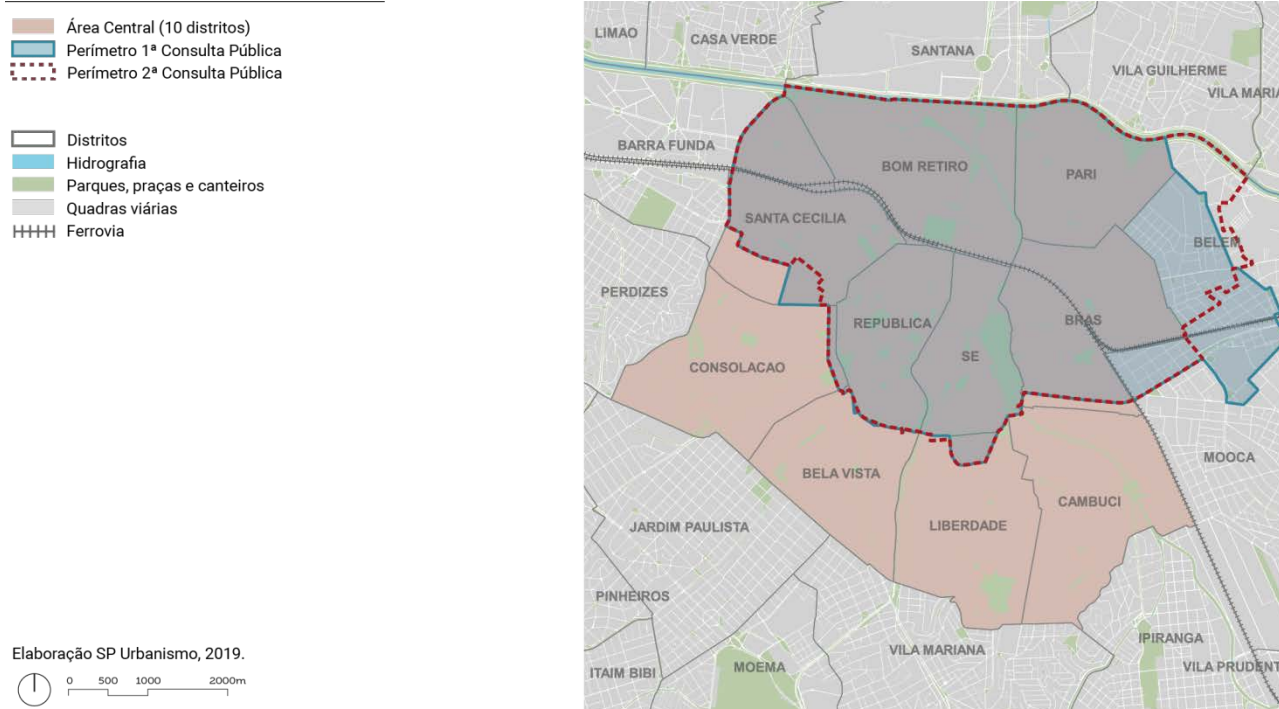
<sup>10</sup> Para esclarecimentos quanto aos critérios utilizados na definição do perímetro do PIU Setor Central, ver nota técnica publicada com a Segunda Consulta Pública. Disponível em: [https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/setor-central-2/NT\\_Perimetro.pdf](https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/setor-central-2/NT_Perimetro.pdf). Acessado em 16/08/2019.

como as Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU). Assim, se conformou como área do PIU SETOR CENTRAL um território com 2.089,01 ha (1,37% do território do Município).

Essa variação de perímetros desdobrou-se em incorreções nos dados divulgados do projeto nas duas primeira consultas públicas, apontadas no documento *Análise do Projeto Integrado Urbano PIU SETOR CENTRAL - Avaliação demográfica*, elaborado por Alex Sartori<sup>11</sup>, Arquiteto e Mestre em Planejamento Urbano e Territorial, cuja leitura é aqui recomendada assim como da *Nota Técnica sobre os Dados do Projeto*, elaborada pela SP-Urbanismo para revisão das inconsistências apontadas.

A maior parte das incorreções decorreu da utilização de dados demográficos levantados no *Diagnóstico* nas etapas subsequentes do projeto, sem que fossem recalculados em função das alterações no perímetro, e também da falta de clareza quanto aos conceitos adotados. Nos documentos e apresentações do PIU SETOR CENTRAL, foi recorrente a utilização indistinta de termos cujas definições não foram explicitadas – Área Central, região central, distritos centrais - o que causou equívocos ou dificuldades na leitura e interpretação dos dados do projeto.

**Mapa 21 -** Perímetros adotados ao longo do processo de elaboração do PIU SETOR CENTRAL



<sup>11</sup> Disponível no Processo 7810.2019/0000729-3, sob nº 019724341.

**Quadro 1** - Área do Município de São Paulo, da Área Central (dez distritos centrais) e dos Perímetros de projeto apresentadas nas Consultas Públicas.

|                                     | Área (ha)         | % do Município |
|-------------------------------------|-------------------|----------------|
| <b>Município de São Paulo</b>       | <b>152.753,58</b> |                |
| <b>Área Central (dez distritos)</b> | <b>3.302,15</b>   | <b>2,16%</b>   |
| <b>Perímetro 1ª Consulta</b>        | <b>2.164,93</b>   | <b>1,42%</b>   |
| <b>Perímetro 2ª Consulta</b>        | <b>2.089,01</b>   | <b>1,37%</b>   |

Fonte: PMSP/IBGE

Aqui são apresentados os quadros comparativos que consolidam os dados do projeto em cada momento da divulgação dos trabalhos e que referenciam as etapas finais de sua elaboração, bem como as incorreções apontadas.

### **Representatividade da população residente nos distritos centrais em relação à população total do município**

- Incongruência nas somatórias da população dos Distritos Centrais para as décadas de 1950 a 1980 na Tabela 11 do Diagnóstico (p. 67), abaixo reproduzida (Quadro 2). Por consequência, o percentual da população desses distritos em relação ao Município de São Paulo também se encontra errado.
- Os dados em questão pretendem evidenciar a perda de representatividade da população residente nos distritos centrais em relação à população total do município. Nesse sentido, o erro material da Tabela 11 não tem impacto na justificativa do projeto, uma vez que atenua essa perda de representatividade que foi, na verdade, mais drástica (**Gráfico 7**).

**Quadro 2** - Reprodução da Tabela 11 do Diagnóstico Socioterritorial, com destaque para os erros materiais acompanhados dos dados corrigidos

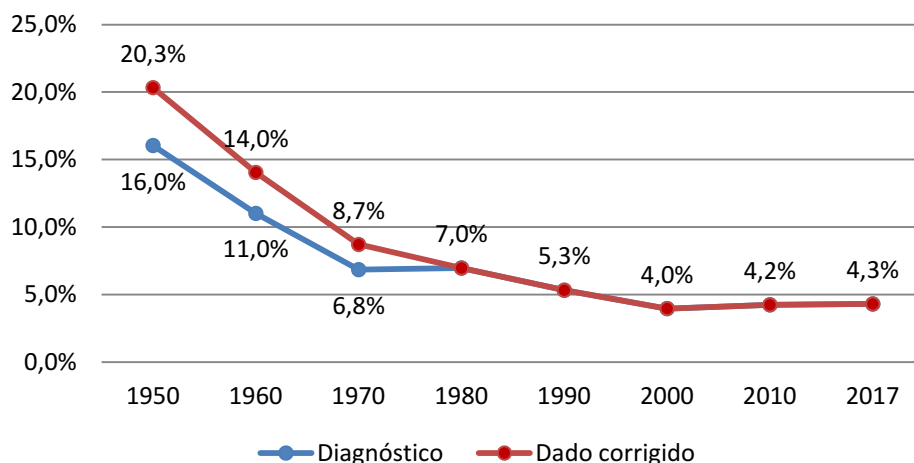
TABELA 11. EVOLUÇÃO POPULACIONAL – 1950-2017

Fonte: SP Urbanismo, 2018, p. 67.

| DISTRITOS                 | 1950                 | 1960                 | 1970                 | 1980                 | 1991      | 2000       | 2010       | 2017       |
|---------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------|------------|------------|------------|
| Sé                        | 30.022               | 32.343               | 29.555               | 32.965               | 27.186    | 20.115     | 23.651     | 25.887     |
| República                 | 35.994               | 48.346               | 50.348               | 60.999               | 57.797    | 47.718     | 56.981     | 60.769     |
| Santa Cecília             | 63.460               | 80.581               | 83.075               | 94.542               | 85.829    | 71.179     | 83.717     | 87.470     |
| Consolação                | 38.228               | 52.182               | 60.600               | 77.338               | 66.590    | 54.522     | 57.365     | 57.449     |
| Bela Vista                | 46.340               | 57.364               | 64.704               | 85.416               | 71.825    | 63.190     | 69.460     | 72.304     |
| Liberdade                 | 55.523               | 68.210               | 71.503               | 82.472               | 76.245    | 61.875     | 69.092     | 71.911     |
| Cambuci                   | 35.499               | 39.789               | 39.727               | 44.851               | 37.069    | 28.717     | 36.948     | 39.743     |
| Brás                      | 55.097               | 48.875               | 41.006               | 38.630               | 33.536    | 25.158     | 29.265     | 32.049     |
| Pari                      | 31.312               | 33.706               | 29.914               | 26.968               | 21.299    | 14.824     | 17.299     | 18.595     |
| Bom Retiro                | 45.880               | 53.893               | 45.662               | 47.588               | 36.136    | 26.598     | 33.892     | 37.602     |
| DISTRITOS CENTRAIS        | 545.136<br>(437.355) | 404.031<br>(515.289) | 405.728<br>(516.094) | 591.768<br>(591.769) | 513.512   | 413.896    | 477.670    | 503.779    |
| MSP                       | 2.151.313            | 3.667.899            | 5.924.615            | 8.493.226            | 9.646.185 | 10.434.252 | 11.253.503 | 11.696.088 |
| Representatividade no MSP | 16,0%<br>(20,3%)     | 11,0%<br>(14,0%)     | 6,8%<br>(8,7%)       | 7,0%<br>(6,8%)       | 5,3%      | 4,0%       | 4,2%       | 4,3%       |

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010; SEADE, Estimativa populacional 2017. Elaboração: SP Urbanismo, 2017.

**Gráfico 6** - Comparação entre os dados constantes na Tabela 11 e os dados corrigidos no tocante à representatividade da população residente nos Distritos Centrais



Elaborado a partir de dados do Diagnóstico Sócio-Territorial, SP Urbanismo, 2018.

### Incorreções nas estimativas de adensamento populacional

**Quadro 3** - Dados de população, densidade populacional e estimativa de incremento populacional por etapa do projeto divulgados

|                              | Área (ha)  | População  | % área do Município | Densidade populacional (hab/ha) | Estimativa de incremento populacional |
|------------------------------|------------|------------|---------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| Município de São Paulo       | 152.753,58 | 11.253.503 | -                   | 73,67                           | -                                     |
| Área Central (dez distritos) | 3.302,15   | 477.670    | 4,24%               | 144,65                          | 182.760 a 347.867                     |
| Perímetro 1ª Consulta        | 2.164,93   | 257.428    | 2,29%               | 118,91                          | 175.558 a 283.804                     |
| Perímetro 2ª Consulta        | 2.089,01   | 241.542    | 2,15%               | 115,63                          | 176.260 a 280.710                     |

**Quadro 4** - Dados corrigidos de população, densidade populacional e estimativa de incremento populacional por etapa do projeto.

|                              | Área (ha)  | População  | % área do Município | Densidade populacional (hab/ha) | Estimativa de incremento populacional |
|------------------------------|------------|------------|---------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| Município de São Paulo       | 152.753,58 | 11.253.503 | -                   | 85                              | -                                     |
| Área Central (dez distritos) | 3.302,15   | 477.670    | 3,9%                | 145                             |                                       |
| Perímetro 1ª Consulta        | 1.990      | 257.428    | 2,29%               | 130                             | 140.000                               |
| Perímetro 2ª Consulta        | 2.089,01   | 241.542    | 2,15%               | 145                             | 115.000 a 220.000                     |

Fonte: Elaborado a partir de dados do Censo de 2010.

### Imprecisão na designação da Área de Projeto

A Primeira Consulta Pública apresenta como 3,14 a média de habitantes/domicílio no Município e de 2,5 a média para a “Região Central”, cujo conceito não é explicitado, mas que corresponde ao dado referente à *área de projeto* naquele momento. Estes dados foram reproduzidos na apresentação da Primeira Audiência Pública, quando o *perímetro de estudo*, designado como *Área Central*, já havia sido alterado.

**Quadro 5** - Dados corrigidos de número de domicílios e habitantes por domicílio por etapa do projeto

|                                      | Nº de Domicílios | População  | Habitantes/Domicílio |
|--------------------------------------|------------------|------------|----------------------|
| <b>Município</b>                     | 3.608.581        | 11.253.503 | 3,12                 |
| <b>Região Central (10 distritos)</b> | 199.713          | 477.670    | 2,39                 |
| <b>Perímetro 1ª Consulta</b>         | 101.068          | 257.428    | 2,55                 |
| <b>Perímetro 2ª Consulta</b>         | 93.726           | 241.542    | 2,58                 |

Fonte: Elaborado a partir de dados constantes no Diagnóstico Socioterritorial e nas Consultas Públicas.

### Imprecisão na utilização do conceito de Domicílio Vago

- Na Primeira Consulta Pública, menciona-se a existência de 33.149 domicílios vagos, o que corresponderia a 14,6% dos domicílios da “Região Central”. Nesse caso, o número se aproxima ao de domicílios não ocupados (que incluem domicílios de uso ocasional e domicílios vagos, conforme conceitos do Censo) da Área Central (dez distritos centrais). Cabe ressaltar, ainda, que o número de domicílios vagos configura uma amostra e o percentual em relação à Área Central é, na verdade, um percentual em relação aos domicílios recenseados nesse território. Esses dados aparecem novamente na Segunda Consulta Pública, sem alterações.
- Na apresentação da Primeira Audiência Pública, considerando a imprecisão da utilização dos dados referentes à Área Central (que engloba distritos construtivamente densos e que se encontram majoritariamente fora da área de projeto, como Consolação, Bela Vista e Liberdade) e a impossibilidade de desagregar os números de domicílios não ocupados do Censo de 2010, agrupados por Distrito, optou-se por recortar somente os dados dos distritos majoritariamente ou totalmente inseridos no perímetro do PIU SETOR CENTRAL (Bom Retiro, Brás, Pari, República, Santa Cecília e Sé), com a intenção de fornecer uma percepção mais real do montante de imóveis vagos no perímetro. Além disso, foram utilizados os dados referentes ao conceito de domicílios vagos do Censo de 2010. Em vista desses dois critérios, o número de domicílios vagos caiu drasticamente em relação ao apresentado nas Consultas Públicas, conforme explicitado no **Quadro 6**.

**Quadro 6** - Dados corrigidos de número de domicílios recenseados, não ocupados por distrito, na Área Central e na área de projeto da 2ª Consulta Pública/Audiências Públicas.

| Distrito                    | Recenseado     | Não ocupado   | %            | Não ocupado - Vago | %           |
|-----------------------------|----------------|---------------|--------------|--------------------|-------------|
| Bela Vista                  | 36.077         | 5.776         | 16,0%        | 3.494              | 9,7%        |
| Belém                       | 17.663         | 3.194         | 18,1%        | 2.775              | 15,7%       |
| Bom Retiro                  | 12.291         | 1.398         | 11,4%        | 1.114              | 9,1%        |
| Brás                        | 12.363         | 2.159         | 17,5%        | 1.664              | 13,5%       |
| Cambuci                     | 14.430         | 1.489         | 10,3%        | 1.201              | 8,3%        |
| Consolação                  | 32.377         | 5.733         | 17,7%        | 2.890              | 8,9%        |
| Liberdade                   | 31.775         | 4.263         | 13,4%        | 3.166              | 10,0%       |
| Mooca                       | 31.052         | 4.532         | 14,6%        | 4.075              | 13,1%       |
| Pari                        | 6.192          | 623           | 10,1%        | 556                | 9,0%        |
| República                   | 32.296         | 5.712         | 17,7%        | 3.732              | 11,6%       |
| Santa Cecília               | 40.747         | 4.590         | 11,3%        | 3.024              | 7,4%        |
| Sé                          | 10.687         | 1.529         | 14,3%        | 1.246              | 11,7%       |
| <b>Área Central</b>         | <b>229.235</b> | <b>33.272</b> | <b>14,5%</b> | <b>22.087</b>      | <b>9,6%</b> |
| <b>2ª Consulta Pública*</b> | <b>114.576</b> | <b>16.011</b> | <b>14,0%</b> | <b>11.336</b>      | <b>9,9%</b> |

\* Dados referentes aos distritos do Bom Retiro, Brás, Pari, República, Santa Cecília e Sé, que se encontram majoritariamente ou totalmente inseridos na área de projeto  
Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo de 2010<sup>12</sup>.

### **Estoque de Potencial Construtivo Adicional e incremento populacional**

- Um dos principais pontos criticados, em relação aos dados do projeto, é de que o estoque de potencial construtivo adicional a ser disponibilizado no PIU SETOR CENTRAL não seria suficiente para viabilizar o adensamento populacional pretendido para a região. De fato, o estoque de potencial construtivo não foi calculado com base no adensamento populacional pretendido, mas no desempenho do mercado imobiliário na região nos últimos doze anos. A intenção da limitação deste estoque é que este funcione como uma forma de controle e monitoramento das transformações ocorridas no território ao longo do tempo, podendo haver disponibilização de mais estoque posteriormente, a ser ajustada em função da avaliação das transformações ocorridas.
- O estoque de potencial construtivo adicional inicialmente disponibilizado seria de 2.200.000m<sup>2</sup>, correspondendo a um potencial construtivo total de cerca de 3.700.000m<sup>2</sup>, adotando-se o coeficiente de aproveitamento máximo médio de 2,46, calculado no perímetro do PIU Setor Central, pela aplicação dos coeficientes de aproveitamento da LPUOS. Considerando unidades habitacionais médias de cerca de 50 m<sup>2</sup> para HIS e 80 m<sup>2</sup> para HMP e outros usos e uma média familiar de 3 pessoas por unidade, calculou-se que este estoque poderia viabilizar a produção de 46.250 unidades e atender a 140.605 pessoas. Esses números são detalhados no Quadro 7.

<sup>12</sup> Disponíveis em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1310>. Acessado em 27/08/2019.

**Quadro 7** - Estimativa de produção de unidades habitacionais e de atendimento populacional a partir do estoque de potencial construtivo adicional de 2.200.000 m<sup>2</sup> (em cinza, dados fornecidos na Segunda Consulta Pública).

|       | Potencial Construtivo Adicional | Potencial Construtivo Básico | Potencial Construtivo Total | m <sup>2</sup> /un | Unid.  | hab/un | Habitantes |
|-------|---------------------------------|------------------------------|-----------------------------|--------------------|--------|--------|------------|
| HMP+R | 1.080.000                       | 739.726,03                   | 1.819.726,03                | 81,8               | 22.250 | 3,04   | 140.605    |
| HIS   | 720.000                         | 493.150,68                   | 1.213.150,68                | 50,5               | 24.000 |        |            |
| nR    | 200.000                         | 136.986,30                   | 336.986,30                  |                    |        |        |            |
| nRi   | 200.000                         | 136.986,30                   | 336.986,30                  |                    |        |        |            |
| Total | 2.200.000                       | 1.506.849,32                 | 3.706.849,32                | 65,6               | 46.250 | 3,04   | 140.605    |

HIS: Habitação de Interesse Social

nR: Usos não residenciais

HMP: Habitação de Mercado Popular

nRi: Usos não residenciais incentivados no projeto

R: Usos residenciais, exceto HIS e HMP

Fonte: Elaborado a partir dos dados fornecidos na Segunda Consulta Pública.

- O avanço dos estudos econômicos resultou na substituição das bases utilizadas para a estimativa de desempenho do mercado imobiliário na região. A nova base, cobrindo um período maior que o anteriormente utilizado, como detalhado no capítulo *Modelagem Econômica*, chegou a novos números da produção imobiliária para mercado na região, de forma que o consumo estimado de potencial construtivo adicional no arco do projeto foi elevado para 1.800.000 m<sup>2</sup>.
- Simetricamente, foi estabelecido, no projeto, um estoque de potencial construtivo adicional não oneroso de 1.800.000 m<sup>2</sup>, reservado à provisão de HIS e aos incentivos urbanísticos gratuitos previstos no PIU.
- A projeção pregressa da demanda não é suficiente para avaliar o potencial de transformação na faixa norte do território, mediante a implantação das melhorias infraestruturais propostas pela AIU, às quais se atribui potencial de conformação de uma nova frente imobiliária
- Com respeito a essa possibilidade, decidiu-se pela retirada do estoque reservado ao Bônus Equivalente (540.000 m<sup>2</sup>) do estoque oneroso do PIU-SCE, ampliando o potencial a ser alienado mediante Outorga Onerosa em cerca de 30%.

## 1.5. INSTRUMENTO DE IMPLANTAÇÃO

### 1.5.1. AIU SETOR CENTRAL

O Projeto de Intervenção Urbana do SETOR CENTRAL será implantado por meio da criação da *Área de Intervenção Urbana Setor Central*, instrumento previsto no artigo 145 do PDE, assim definido:

*As áreas de intervenção urbana são porções de território definidas em lei destinadas à reestruturação, transformação, recuperação e melhoria ambiental de setores urbanos com efeitos positivos na qualidade de vida, no atendimento às necessidades sociais, na*

*efetivação de direitos sociais e na promoção do desenvolvimento econômico, previstas no Projeto de Intervenção Urbanística elaborado para a área.*

Em etapas anteriores do projeto, cogitou-se a manutenção da OU Centro - em perímetro restrito aos distritos Sé e República como em sua formulação técnica original - considerando preservar a possibilidade de concessão de parâmetros urbanísticos específicos para cada empreendimento proposto, favorecendo a reprodução da volumetria singular do conjunto edificado dos distritos nucleares.

Contudo, o histórico das solicitações protocoladas desde 1997 não forneceu justificativa para a manutenção da discricionariedade de análises específicas para propostas de empreendimentos, a serem validadas pela Comissão Executiva da OU Centro e pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU, como prevê a Lei nº. 12.349 de 1997.

Constata-se que, nos mais de vinte anos de vigência da Operação Urbana, Coeficientes de Aproveitamento do Terreno (CA) superiores a 6 foram adotados em dois empreendimentos, apenas. A expressiva maioria das edificações viabilizadas com base na OU Centro valeu-se das disposições que permitiam análise direta pelo Departamento de Aprovação de Edificações da então SEHAB para solicitações previamente parametrizadas na Lei.

Além desse ponto específico da OU Centro, deve-se precisar o lugar que a regulamentação trazida por meio dos Projetos de Intervenção Urbana deve ocupar na regulação urbanística municipal.

O Plano Diretor Estratégico – PDE de 2014 fixou objetivos específicos para cada setor da Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM e, para alcançá-los, determinou a elaboração de Projetos de Intervenção Urbana, tratando de disciplina especial de uso e ocupação do solo.

A disciplina especial mencionada é concebida como uma camada adicional de regulação, operando nos limites autorizados pelo PDE: redefinição dos parâmetros de uso e ocupação do solo, aumento das densidades construtiva e demográfica, transformações estruturais orientadas para o maior aproveitamento da terra urbana e metas específicas de mitigação da precariedade social e urbanística. Vigora o entendimento de que a regulamentação proposta por meio do PIU SETOR CENTRAL e de outros projetos de intervenção urbana não deva criar áreas de excepcionalidade normativa: combinada ao PDE e à Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, integra o marco regulatório da gestão urbanística do território de cada projeto.

Desta forma, prevaleceu a proposta de revogação da OU CENTRO e de criação da Área de Intervenção Urbana Setor Central – AIU-SCE, onde estão demarcados o Setor Centro Histórico, abrangendo os distritos Sé e República, e o Setor Centro Metropolitano, o restante da área de projeto (**Mapa 22**).

O regramento urbanístico é estabelecido em disposições, quadros e mapas, integrantes da Minuta de PL, cessando a concessão de parâmetros urbanísticos específicos para cada empreendimento, mediante análise caso a caso da solicitação.

A Comissão Executiva da OU CENTRO é sucedida pelo Conselho Gestor da AIU-SCE, de composição paritária, cujas atribuições estão concentradas no monitoramento da implantação do Programa de Intervenções do PIU-SCE.

E, considerando que a finalidade do Projeto de Intervenção Urbana é a consecução de objetivos definidos, o horizonte de implantação do PIU-SCE também é delimitado na Minuta de Projeto de Lei, para que não permaneça na legislação urbanística do Município um instrumento que ou já cumpriu seu papel ou que não foi eficaz para fazê-lo.

### 1.5.2. GESTÃO PARTICIPATIVA

A GESTÃO DEMOCRÁTICA da cidade é um dos princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano traduzida no Plano Diretor Estratégico de 2014. Trata-se de garantir a participação diferentes segmentos da população de forma direta ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

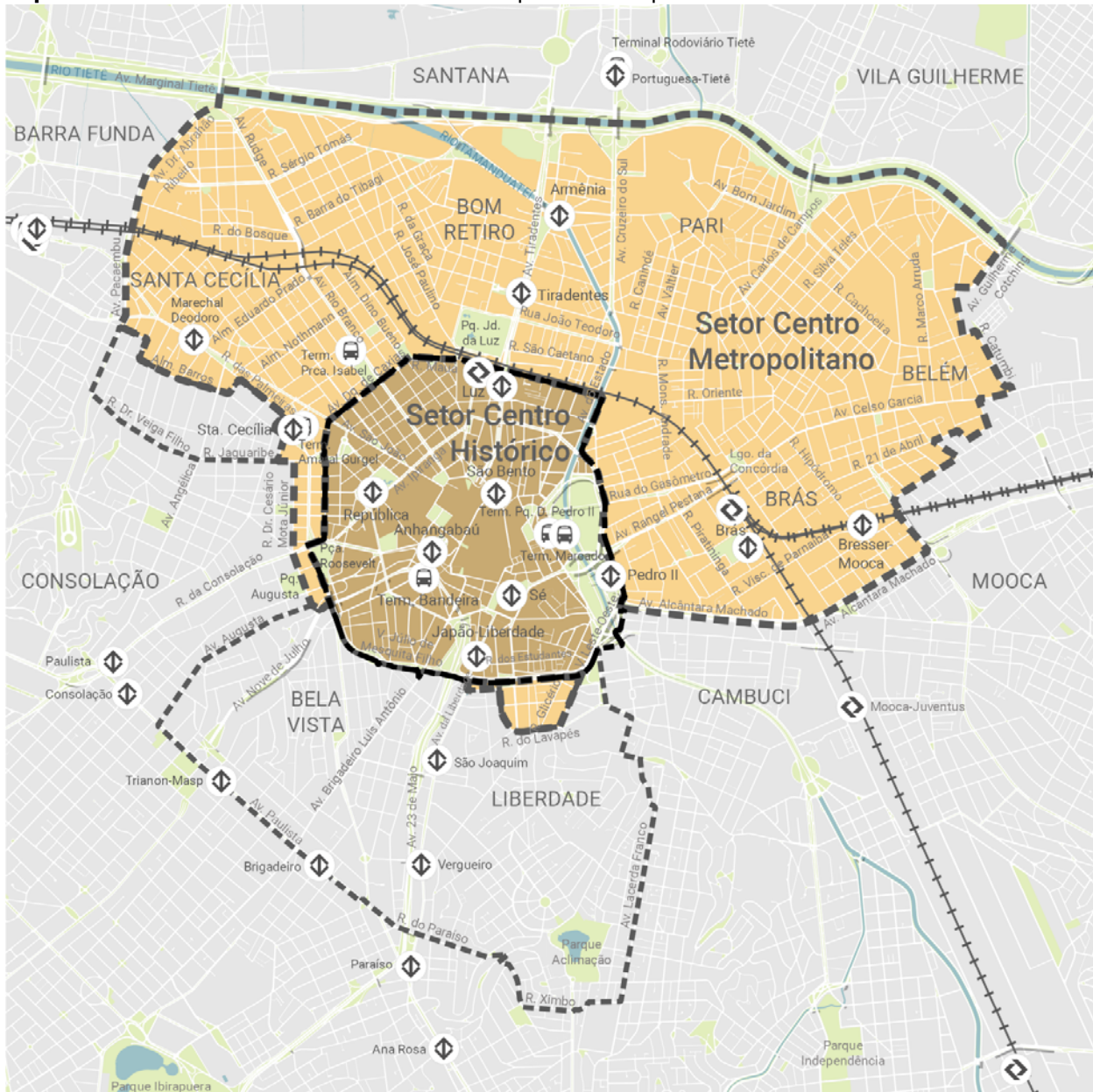
Na gestão de implantação do PIU SETOR CENTRAL, a atuação da Municipalidade é mediada pelo Conselho Gestor da AIU Setor Central e, sempre que intervenções programadas afetem população residente em ZEIS, pelos Conselhos Gestores de ZEIS.

O Conselho Gestor da AIU-SCE realiza o controle social da implantação do PIU-SCE, cabendo-lhe:

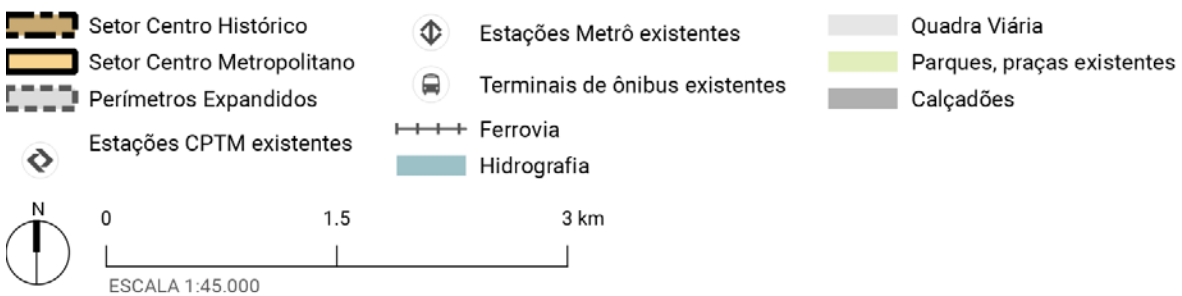
- I. *aprovar o seu regimento interno;*
- II. *acompanhar o desenvolvimento das Propostas de Diretrizes de Investimento – PDI;*
- III. *publicar, anualmente, a partir das PDI desenvolvidas pela SP-Urbanismo, a listagem de intervenções prioritárias para implantação do Programa de Intervenções do PIU-SCE;*
- IV. *encaminhar sugestão do Plano Anual de Aplicação dos recursos da conta segregada da AIU-SCE, tendo em vista as PDI elaboradas e as intervenções elencadas como prioritárias;*
- V. *acompanhar a implantação de ações ou intervenções previstas nas Propostas de Diretrizes de Investimento - PDI;*
- VI. *validar os relatórios de monitoramento de implantação das Intervenções previstas em PDI;*
- VII. *manifestar-se sobre ações ou intervenções previstas no Programa de Intervenções da AIU-SCE que sejam viabilizadas por recursos de outras fontes.*

A composição do Conselho Gestor, como previsto na minuta de PL, é paritária entre membros da sociedade civil e da administração municipal, privilegia a participação de representantes eleitos dos órgãos colegiados das Secretarias Municipais e impõe a garanta da diversidade identitária manifesta no território do PIU.

**Mapa 22 - AIU Setor Central - Perímetro de Adesão e perímetros expandidos**



**LEGENDA**



FONTE: GEOSAMPA MAPAS - MDC - MAPA DIGITAL DA CIDADE, 2020 | SIRGAS 2000 | UTM ZONAS 23S  
ELABORAÇÃO - SÃO PAULO URBANISMO

### 1.5.3. GESTÃO DA TRANSFORMAÇÃO: ESTOQUE DE PCA NA AIU-SCE

PIU SETOR CENTRAL tem por objetivo principal o adensamento populacional dos distritos centrais.

Estudos urbanísticos elaborados para estimativa do potencial construtivo atribuído pelo Zoneamento<sup>1</sup> aos imóveis abrangidos pelo projeto indicam o expressivo montante de mais de 35 milhões de metros quadrados. Deduzidos os mais de 19 milhões de metros quadrados já edificados, pode-se afirmar que, segundo a LPUOS, a região comportaria um adensamento construtivo total de mais de 15 milhões de metros quadrados.

PIU SETOR CENTRAL, contudo, considerando as características atuais e os cenários futuros desejáveis, propõe a alocação de altas densidades populacionais e construtivas em áreas assinaladas pelo Zoneamento como áreas de densidade média e uso controlado. Trata-se da faixa norte do projeto, atravessada pelo Apoio Urbano Sul, onde são observadas as menores densidades do perímetro e onde se identifica o maior potencial de transformação.

Também os distritos da Sé, República e Brás, servidos por transporte público de alta capacidade, que somam sete estações de metrô e duas de trem, têm áreas expressivas assinaladas por zonas de densidade média e gabaritos controlados. Sé e República, sob essa regulamentação, não podem receber novos exemplares da tipologia que os caracteriza: alta densidade construtiva e gabarito ilimitado.

Como o projeto propõe parâmetros alternativos ao Zoneamento para o desenvolvimento da região, para acompanhar o desempenho do território, face ao adensamento populacional e construtivo pretendido, foi definido um *estoque de potencial construtivo adicional* para o projeto, inferior ao montante autorizado pela LPUOS.

Os estudos econômicos que subsidiam a proposta, com base no desempenho do setor imobiliário nos últimos doze anos na região, estimaram a capacidade de consumo de estoque de potencial construtivo oneroso para o uso residencial em 1.800.000 m<sup>2</sup>, no prazo previsto de implantação do PIU de vinte anos. A esse total, foram acrescidos 540.000 m<sup>2</sup> destinados exclusivamente à concessão de *Bônus Equivalentes*, para incentivar a produção de habitações de interesse social, a requalificação de edificações e a restauração de bens imóveis representativos.

Com base no Censo de 2010 e como indicado no *Diagnóstico* já mencionado, os dados referentes à distribuição de domicílios por faixa de rendimento, em salários mínimos, nos Distritos Municipais, indicam que os domicílios compreendidos na faixa de interesse social correspondem a aproximadamente 50% dos domicílios totais. Para garantir que não haja alteração no perfil de renda da população da Área Central, ou seja, para controle do processo de gentrificação que acompanha a implantação de projetos de requalificação urbana, é meta do projeto que 50% das novas unidades produzidas correspondam a Habitações de Interesse Social - HIS. Desta forma, foi estabelecido um estoque de potencial construtivo adicional, *não oneroso*, igual a 1.800.000 m<sup>2</sup>, destinado à produção habitacional de interesse social.

A fixação de Estoques de Potencial Construtivo Adicional no âmbito do PIU SETOR CENTRAL, onerosos ou não, opera como uma ferramenta de monitoramento da transformação – em termos da capacidade de resposta do território – e do adensamento populacional – em termos da participação das faixas de renda nos benefícios do projeto.

## 1.6. ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS DO PIU-SCE X ESTRATÉGIAS DO PDE

Projetos de Intervenção Urbana da escala dos projetos desenvolvidos para os Setores da MEM situam-se no âmbito do planejamento urbano. Constituem uma camada de regulação, concebida para territórios específicos e, por essa razão, são traduzidos em peças legais que vão integrar o compêndio de leis urbanísticas que regulam a produção material do território municipal.

As estratégias a seguir elencadas são traduzidas em disposições que vão disciplinar a atuação de agentes públicos e privados e espelham as mesmas estratégias que nortearam a elaboração do PDE.

### 1.6.1. REORGANIZAR AS DINÂMICAS METROPOLITANAS: SETORIZAÇÃO DO PIU-SCE

A proposta de regulação urbanística do PIU SETOR CENTRAL tem por objetivo a consolidação de um centro metropolitano ampliado, com densidades populacionais e construtivas altas, suportadas pela infraestrutura de mobilidade, pela oferta significativa e empregos, pela rede de equipamentos sociais e serviços públicos. Contribui, assim como os demais projetos elaborados para a MEM, para a reestruturação dessa Macroárea, em conformidade com os objetivos estabelecidos no PDE.

O Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014) instituiu as áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), territórios definidos pela presença de elementos estruturais dos sistemas de transporte coletivo de média e alta capacidade (estações de trem e metrô e corredores de ônibus), para as quais foi direcionado o adensamento construtivo e populacional do Município.

Em vista da incidência da OU CENTRO na maior parte do território do PIU SETOR CENTRAL não foram demarcadas zonas vinculadas aos EETU. Considerando, entretanto, as diretrizes do PDE para adensamento e melhor aproveitamento das áreas servidas de transporte público de massa, os parâmetros de ocupação do PIU SETOR CENTRAL levaram em consideração a aplicação dos critérios dos EETU no território do projeto.

Os distritos da Liberdade, Bela Vista e Consolação e parcelas dos distritos do Cambuci e de Santa Cecília - que já sofreram um processo de transformação e verticalização e apresentam padrão de urbanização elevado e alta concentração de empregos e de serviços - referenciaram a proposta de adensamento populacional e construtivo pretendido no projeto, de forma que possam ser reproduzidos no arco norte do projeto índices semelhantes aos observados nesses distritos, como indicado no *Diagnóstico*.

A proposta de regulação trazida no PIU SETOR CENTRAL está baseada na classificação estabelecida na Lei de Zoneamento, que identifica Territórios de Transformação, Territórios de

Qualificação e Territórios de Preservação. Foram definidas no âmbito do projeto Áreas de Transformação (T) e Áreas de Qualificação (Q).

As Áreas de Transformação T2a e T2b compreendem áreas de baixo adensamento construtivo e habitacional e onde novas infraestruturas abrirão frentes urbanas e processos de transformação – especialmente àquelas ligadas a implantação do Apoio Urbano Sul. Também recebem maior incentivo à transformação as Áreas de Transformação T2c que abrangem perímetros de Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), de Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM) e de Zonas de Centralidade (ZC), localizados ao sul da ferrovia.

As Áreas de Qualificação abrangem áreas consolidadas onde se pretende a expansão do uso residencial e o fomento de atividades produtivas, segundo especificidades identificadas na área de projeto. Por conta dessas especificidades, foram delimitadas as Áreas de Qualificação Q2, Q3 e Q4.

As áreas Q3 compreendem centros comerciais de grande relevância municipal e regional do Bom Retiro, Brás e Pari, correspondentes ao núcleo dos perímetros das Zonas de Desenvolvimento Econômico – ZDE. As Áreas de Qualificação Q2 correspondem às bordas dos perímetros das ZDE, onde o uso comercial já se apresenta mais rarefeito, para as quais o regramento urbanístico trazido no PIU-SCE propõe incentivos específicos para o uso habitacional conjugado a usos não residenciais, além de intensificar benefícios para o uso comercial. A Área de Qualificação Q4 corresponde à área de tombamento do Morro do Pari, definido na Resolução n. 20/CONPRESP/2018, somada às quadras contíguas, formadas por um arruamento em forma de leque e encravadas entre perímetros de ZDE e ZEMP. Propõe-se, para essa área, a manutenção dos parâmetros de uso e ocupação do solo estabelecidos pela LPUOS, Lei n. 16.402 de 2016.

A Área de Qualificação Q8a corresponde ao Distrito República e a Área de Qualificação Q8b ao Distrito Sé, onde deve vigorar o maior Coeficiente de Aproveitamento da área de projeto,  $CA = 6$ . O zoneamento vigente enquadra os dois distritos mencionados na Zona de Centralidade, com Coeficiente de Aproveitamento Máximo igual a 2 e gabarito de altura máxima de 48 m – condições que não permitem a reprodução do padrão consolidado nessa região. A esse respeito, cabe assinalar que nenhuma zona estabelecida pela Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo aprovada em 2016 oferece parâmetros compatíveis com a condição singular desse setor. Merece destaque o estabelecimento da Cota Mínima de Área de Terreno (CT) para as áreas Q8, parâmetro que regula a concessão de descontos na contrapartida de empreendimentos residenciais que ofertem um número tal de unidades cuja cota de terreno médio não seja inferior a 5,5.

A subdivisão de Áreas onde se aplicam os mesmos parâmetros urbanísticos se explica na variação dos valores de outorga estabelecidos no Quadro 14, que exigem a adoção de Fatores de Planejamento distintos, para efeito do cálculo das contrapartidas.

As Áreas de Preservação correspondem às áreas protegidas por Resoluções dos órgãos de preservação e estão sujeitas a disciplina específica que prevalece sobre a proposta de regulamentação trazida na Minuta de PL.

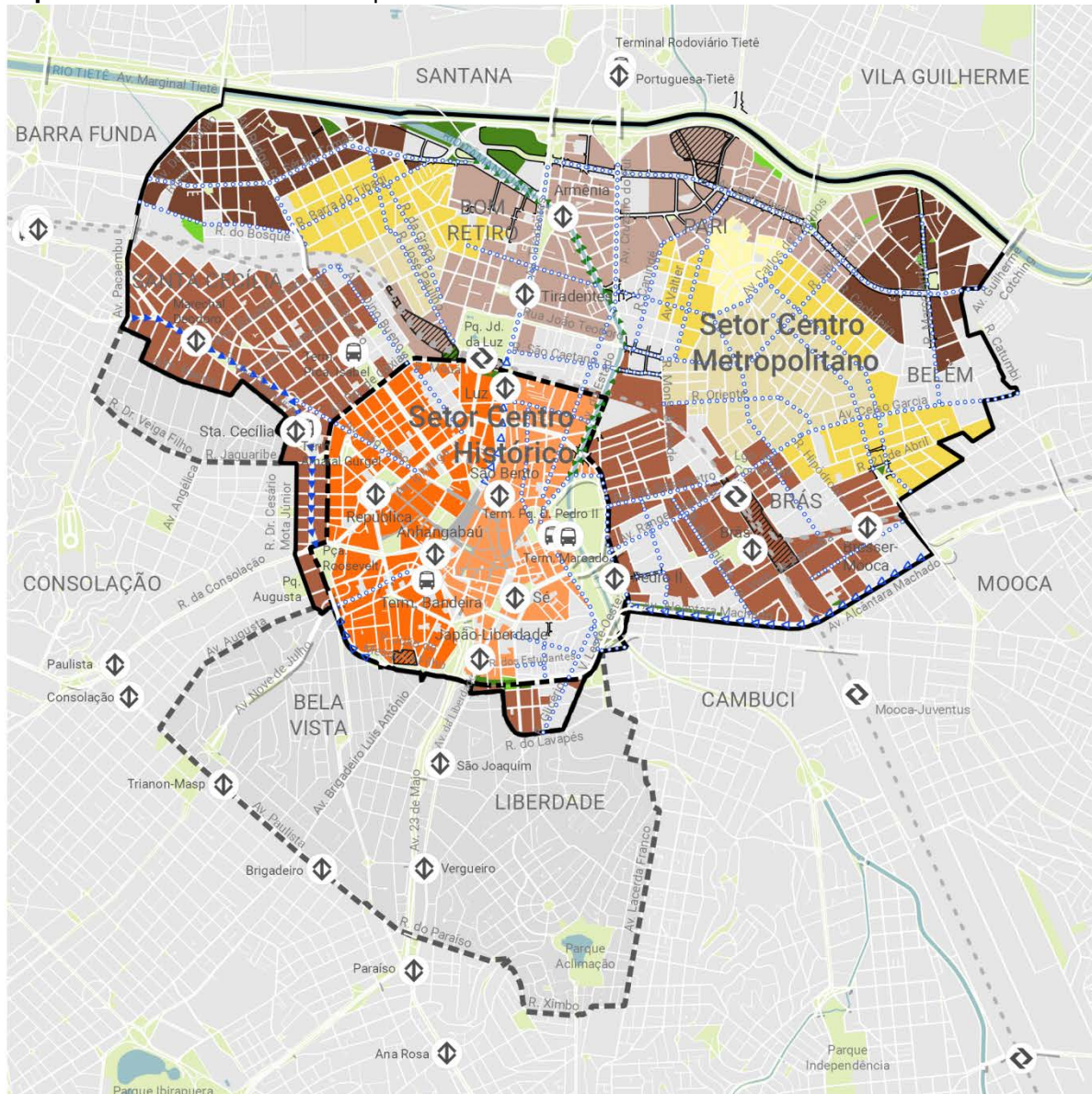
A proposta de ordenamento também define:

- Eixos Estratégicos: trechos de logradouros que têm função de articulação dos locais de interesse e de atração de pessoas, cujos lotes confrontantes recebem parâmetros de ocupação do solo específicos, visando à instalação de atividades não residenciais e à qualificação do espaço público lindeiro;
- Eixos de Transformação: trechos de logradouros cujos lotes confrontantes recebem parâmetros de ocupação do solo específicos, visando promover o adensamento construtivo e populacional, a qualificação dos empreendimentos e do espaço público e, especificamente nos Eixos de Transformação da Orla Fluvial, a conformação de faixas vegetadas integradas à calçada;
- Parâmetros para os perímetros de ZOE abrangidos no projeto, segundo as Áreas T ou Q em que se situam.

Além de Áreas, Eixos e Zonas de Ocupação Especial, associados a regramentos urbanísticos específicos, o projeto também define:

- perímetros de Projetos Especiais, abrangendo espaços públicos, áreas verdes e parques, impactados por estruturas viárias - Parque Dom Pedro I, Largo da Concórdia e Elevado Pres. João Goulart - que serão objeto de projetos de requalificação urbanística, coordenados pelo Poder Público com a finalidade de articular as políticas públicas locais e ampliar a utilização de tais espaços pela população;
- Perímetros Expandidos – definem áreas contíguas ao Perímetro de Adesão que poderão ser objeto de intervenções financiadas com recursos captados pela AIU Setor Central, nos termos previstos no PDE.

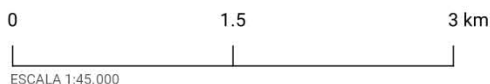
**Mapa 23 - PIU SETOR CENTRAL – Mapa 3 - Parâmetros Urbanísticos**



**LEGENDA**

**Parâmetros Urbanísticos**

| Área de Transformação | C.A. máx.        | Gab. máx.          |
|-----------------------|------------------|--------------------|
| T2a                   | 4                | N.A.               |
| T2b                   | 4                | N.A.               |
| T2c                   | 4                | N.A.               |
| Área de Qualificação  |                  |                    |
| Q2                    | 4                | 48* (Ver Quadro 2) |
| Q3                    | 2                | 28                 |
| Q4                    | Lei n. 16.402/16 |                    |
| Q8a                   | 6                | N.A.               |
| Q8b                   | 6                | N.A.               |



FONTE: GEOSAMPA MAPAS - MDC - MAPA DIGITAL DA CIDADE, 2020 | SIRGAS 2000 | UTM  
ZONAS 23S. ELABORAÇÃO - SÃO PAULO URBANISMO.

- ..... Eixos Estratégicos
- <<<<< Eixos de Transformação
- <<<<< Eixos de Transformação da Orla Fluvial
- <<<<< Eixos de Transformação Elevado João Goulart
- ▨ ZOE - Zona de Ocupação Especial (Lei 16.402/16)
- ▭ AIU-Área de Intervenção Urbana do Setor Central
- ▭ Perímetros Expandidos
- ▭ Perímetro dos Setores
- Alinhamentos viários
- Área Verde proposta
- Área Verde a requalificar
- Parques, praças e canteiros existentes
- - - Ferrovias
- ⬡ Estações CPTM existentes
- ⬡ Estações Metrô existentes
- ⬡ Terminais de ônibus existentes

## 1.6.2. SOCIALIZAR OS GANHOS DA PRODUÇÃO DA CIDADE: ESTRATÉGIAS DE EMPREGO DE RECURSOS CAPTADOS E DE DISPONIBILIZAÇÃO DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL

### PROPOSTA DE DIRETRIZES DE INVESTIMENTO – PDI

Para otimizar a aplicação de recursos captados e promover a integração das Secretarias Municipais no processo de reabilitação da área de projeto, foi concebido um instrumento de gestão da aplicação dos recursos do PIU-SCE, que prevê a seleção de ações constantes no Programa de Intervenções da AIU-SCE, podendo eleger modalidades setoriais de atuação ou definir perímetros de intervenção com vistas à articulação das ações públicas do território. Caberá à SP-Urbanismo, acompanhada pelo Grupo Gestor, a elaboração de *Propostas de Diretrizes de Investimentos - PDI* de modo articulado com os demais órgãos da administração pública direta e indireta.

### CONTRAPARTIDA POR DOAÇÕES E BENEFÍCIOS URBANÍSTICOS

A definição da Área de Intervenção Urbana – AIU como instrumento de implantação do PIU SETOR CENTRAL estabelece a reintrodução da *outorga onerosa* no âmbito da OU CENTRO, onde hoje vigora a análise caso a caso para precificação do potencial construtivo adicional. Também extingue gratuidades absorvidas pela produção imobiliária de mercado.

Uma parcela dos recursos captados tem destinação estabelecida no PL:

- 40% para atendimento habitacional de interesse social, voltado para famílias com renda de até 2 s.m.;
- 20% para melhorias na rede de equipamentos públicos;
- 5% (cinco por cento) para finalidades de preservação do patrimônio histórico, ambiental e cultural, em ações vinculadas aos objetivos do PIU-SCE.

As estimativas de captação de recursos mediante a utilização desse instrumento não se afastam do que tem sido observado nos anos de vigência da OU Centro, significando que o programa de Intervenções previsto será *apenas parcialmente* financiado por recursos levantados no âmbito. Por essa razão, o projeto também propõe *contrapartidas urbanísticas* à outorga de potencial construtivo adicional, de forma a alcançar objetivos de qualificação territorial, tais como: doação de áreas para alargamento de calçadas e implantação de melhoramentos previstos no programa de intervenções, remembramento de lotes para incentivo da transformação da orla fluvial, implantação de uso misto em empreendimentos, ampliação de áreas não computáveis destinadas ao uso não residencial no pavimento térreo.

### BÔNUS EQUIVALENTES PARA EMPREENDIMENTOS INCENTIVADOS

O Potencial Construtivo Adicional – PCA é o principal ativo utilizado pela Municipalidade para a geração dos recursos que vão financiar as intervenções públicas do PIU SETOR CENTRAL.

Os estudos econômicos que subsidiam o PIU SETOR CENTRAL quantificaram uma demanda provável de Potencial Construtivo Adicional nessa região, a partir de análises do mercado imobiliário nos últimos anos.

Uma parcela desse potencial será disponibilizada através de BÔNUS EQUIVALENTES, concedidos para fomento de empreendimentos incentivados dadas as prioridades de atuação identificadas na área de projeto: produção de HIS 1, requalificação de edificações e preservação de edificações tombadas.

Trata-se de um *subsídio direto* da Municipalidade na promoção dessas modalidades de empreendimento, convergentes com os objetivos do projeto.

Os Bônus serão disponibilizados na forma de uma Declaração de Potencial Construtivo Adicional, livremente comercializada que poderá ser convertida em uma ou mais Certidões de Potencial Construtivo Adicional. Para utilização em lotes compreendidos na área de abrangência do PIU SETOR CENTRAL.

As especificidades da concessão de Bônus equivalentes segundo as modalidades são discutidas no capítulo *Modelagem Econômica*.

### **1.6.3. ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA DIGNA PARA QUEM PRECISA : ESTRATÉGIAS DE ATENDIMENTO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL-**

#### **AEL DE MORADIA – PLANO URBANÍSTICO DE VIZINHANÇA**

Como estabelece o PDE, Áreas de Estruturação Local - AEL são áreas destinadas à transformação urbana mediante a integração de políticas públicas setoriais, destinadas ao desenvolvimento urbano especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental.

No âmbito do PIU SETOR CENTRAL, pretendeu-se aplicar esse instrumento em vizinhanças habitacionais definidas a partir das ZEIS existentes, com o objetivo de garantir que a provisão pública de habitações de interesse social, financiada com recursos gerados ou não pelo PIU SETOR CENTRAL, viesse acompanhada de qualificação urbanística do entorno e da convergência de ações das secretarias municipais.

Essa possibilidade é facultada pelo PDE, que admite que o projeto de intervenção em ZEIS 3 seja elaborado como uma AEL (Art. 52, § 1º), onde os mecanismos de gestão e participação estejam articulados aos Conselhos Gestores de ZEIS e às instâncias de representação vinculadas às subprefeituras.

Essa intenção estava amparada no propósito de que, no âmbito do PIU SCE, o atendimento habitacional fosse mais que uma *externalidade positiva* à qual se destina um percentual dos recursos provenientes da outorga onerosa e compreendesse a qualificação de vizinhanças habitacionais populares da Área Central.

Contudo, na evolução do projeto, prevaleceu o entendimento de que tais perímetros de intervenção não deveriam ser estabelecidos *a priori*, uma vez que os Projetos de Intervenção Urbana constituem *planos urbanísticos*, com horizonte de implantação incerto, condição que não recomenda a fixação precoce de um âmbito de intervenção para a qualificação das ZEIS.

De toda forma, o princípio integrador da AEL foi preservado na Subseção III da Minuta, que dispõe sobre a elaboração de *Planos Urbanísticos de Vizinhança* para as ZEIS do PIU-SCE e, nos termos do § 2º do artigo 72, estabelece um escopo mínimo para essa modalidade de atuação:

- I. a constituição dos Conselhos Gestores das ZEIS e a elaboração do Plano de Urbanização ou do Projeto de Intervenção, conforme estabelecido pela Lei n. 16.050/2014 – PDE;
- II. o levantamento das necessidades habitacionais locais;

- III. a indicação das terras públicas e de imóveis privados sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios - PEUC passíveis de receber as intervenções e estratégias habitacionais previstas;
- IV. intervenções relacionadas à qualificação ambiental da área, tais como implantação ou requalificação de áreas verdes e da arborização urbana;
- V. intervenções relacionadas à qualificação urbana e à mobilidade ativa, como a requalificação de logradouros e a implantação de ciclovias e ciclofaixas;
- VI. implantação ou requalificação de equipamentos públicos necessários ao atendimento da população moradora da área.

### **REGRAMENTO PARA DESLOCAMENTOS INVOLUNTÁRIOS**

A implantação de projetos urbanos visando à requalificação de territórios tende a promover diretamente ou indiretamente processos de gentrificação, seja pela renovação de edificações precárias, seja pela valorização fundiária e pela consequente elevação do preço de acesso à moradia. Para proteção da população vulnerável, quando afetada por intervenções públicas previstas no Programa de Intervenções, em consonância com o objetivo de que *a transformação territorial seja compatível com a permanência da população residente*, o Plano de Reassentamento previsto nos artigos 70 e 71 da Minuta estabelecem a obrigatoriedade de atendimento habitacional definitivo, da população atingida, no âmbito da AIU ou de seus perímetros expandidos.

### **PROJETOS ESTRATÉGICOS**

Na faixa norte do âmbito de estudo do PIU do Setor Central, há cinco áreas públicas de grande porte, identificadas nos estudos do Arco Tietê, objeto do PL 581/2016, como áreas de *Projetos Estratégicos*. A reconfiguração do perímetro do PIU do Setor Central absorveu os distritos integrantes das Subprefeituras da Sé e Mooca compreendidos no Arco Tietê, assim como os respectivos Projetos Estratégicos.

Tais áreas públicas são ativos da transformação pretendida para a faixa norte da AIU Setor Central, onde se prevê a constituição de um *parque público de moradias* para suporte dos programas públicos de atendimento habitacional. O aproveitamento das áreas, subsidiado por *Estudo Preliminar* elaborado pela SP Urbanismo, será viabilizado por meio de *Chamamentos Públicos* que vão estabelecer regimes de parceria com a iniciativa privada, necessários à pactuação dos aportes públicos e das correspondentes contrapartidas urbanísticas, com prioridade para a construção de Habitações de Interesse Social.

Os cinco *Projetos* estão delimitados no Mapa 8 - Perímetros Especiais - SCE996U008Ø, anexo à Minuta de PL.

### **PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E URBANIZAÇÃO COMPULSÓRIOS – PEUC NO PIU-SCE**

Os instrumentos indutores da função social da propriedade previstos no PDE são relacionados na Minuta de PL, com a finalidade de enfatizar a possibilidade de sua utilização para garantir o maior aproveitamento do estoque edificado, um dos objetivos assinalados do PIU-SCE.

Em sua versão inicial, a Minuta de PL propunha especificidades para a aplicação do PEUC: o coeficiente de aproveitamento mínimo – 0,3 no PDE -, referência para demarcar o atendimento à função social do imóvel, havia sido elevado e equiparado ao coeficiente de aproveitamento básico 1 no Setor

Centro Histórico do PIU-SCE, correspondendo aos distritos Sé e República, e em todos os perímetros de ZEIS abrangidos no projeto, de forma que, nessas áreas, imóveis com área edificada inferior a uma vez a área do terreno estão sujeitos à notificação para parcelamento, edificação e urbanização compulsórios.

Contudo, mediante manifestação da Assessoria Jurídica da SMDU, abaixo transcrita, apontando risco de “questionamentos judiciais à medida”, tal disposição foi excluída da versão final da Minuta de PL:

*A elevação do patamar mínimo de aproveitamento do imóvel ao mesmo coeficiente básico estabelecido pelo Plano Diretor, em que pese os elevados intentos do projeto em análise, pode gerar questionamentos no tocante à intensidade da formulação da política pública no tocante ao parcelamento, edificação e utilização compulsória dos imóveis que atinge. De fato, ao equiparar o aproveitamento mínimo do bem ao seu aproveitamento básico, a proposta acaba por fazer dissipar uma importante fronteira de regulação urbanística - a que separa o direito de construir no imóvel, do particular proprietário, do dever de edificar, imposto pela legislação urbanística. Nesta linha de ideias, poder-se-ia argumentar que a definição prevista no § 1º acabaria, em tese, por até mesmo ameaçar a continuidade de utilização do próprio instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, ao gerar uma resistência à ação do Poder Público hoje razoavelmente equacionada, nos termos previstos na regulação municipal.*

*Do ponto de vista jurídico, assim, o obséquio oposto não acarreta a conclusão de ilegalidade da definição prevista no art. 44 da minuta, mas aponta a alta probabilidade de questionamentos judiciais à medida, com riscos reais de insucesso da defesa a ser efetuada pela Municipalidade.*

Ofício ATL SEI nº 035137421 - Processo 7810.2018/0000071-8

### **DESAPROPRIAÇÃO POR HASTA PÚBLICA**

Trata-se de instrumento inédito na legislação urbanística municipal que autoriza a desapropriação de imóveis notificados por descumprimento da função social e sua transmissão a terceiros obrigados a implementar a destinação urbanística indicada no respectivo Decreto de Utilidade Pública.

Essa medida, que a primeira vista pode se afigurar extrema, presta-se à resolução de problemas registrários ou de inventários litigiosos que impeçam o aproveitamento de imóveis notificados, como, por exemplo, propriedades de múltiplos herdeiros discordantes ou de residência incerta, que, por meio do leilão do bem, podem, finalmente, acessar o respectivo quinhão.

### **1.6.4. QUALIFICAR A VIDA DOS BAIRROS : REABILITAÇÃO DO ESTOQUE EDIFICADO**

#### **INCENTIVOS À RECONSTRUÇÃO E À REQUALIFICAÇÃO DE EDIFÍCIOS**

A versão preliminar da Minuta de PL do PIU-SCE preservava o incentivo de reconstrução trazido na Lei n. 12.349 de 1997, que instituiu a OU Centro, garantindo ao proprietário de edificação regular, situada no âmbito do PIU SETOR CENTRAL que venha a ser demolida, o direito de utilização dos parâmetros de uso e ocupação do solo do edifício demolido, inclusive recuos e alinhamento, caso discrepantes dos fixados na LPUOS.

Contudo, verificou-se que as condições estabelecidas no Art. 79 da Lei n. 16.642 de 2017, COE, para a modalidade *Reconstrução*, beneficiando apenas edificações sinistradas, eram suficientes para garantir a reprodução de tipologias que deram feição aos distritos centrais, evitando o incentivo à demolição de talvez muitos de seus exemplares. Desta forma, na versão final da minuta, o incentivo de Reconstrução foi suprimido.

Dado o número de construções antigas na região, são estabelecidas condições específicas para a análise de projetos de requalificação de edificações licenciadas sob a legislação edilícia vigente anteriormente a 23 de setembro de 1992, data da entrada em vigor da Lei nº 11.228, de 25 de junho de 1992.

Os projetos beneficiados por tais disposições não estarão sujeitos aos coeficientes de aproveitamento máximos incidentes sobre o imóvel, previstos na Minuta de PL do PIU SETOR CENTRAL.

### **REGULARIZAÇÃO ONEROSA**

Os proprietários de imóveis contidos na área de abrangência da AIU SETOR CENTRAL poderão apresentar propostas relativas à regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente, mediante pagamento de contrapartida financeira e anuência da Secretaria Municipal de Licenciamento.

Essa medida induz a adequação das condições de salubridade e segurança de edificações não licenciadas bem como contribui para o aumento da arrecadação de recursos no âmbito projeto, recursos que também estão comprometidos com as destinações previstas na Minuta de PL.

### **1.6.5. INCORPORAR A AGENDA AMBIENTAL AO DESENVOLVIMENTO DA CIDADE: QUALIFICAÇÃO AMBIENTAL**

#### **COMPARTIMENTOS AMBIENTAIS**

A classificação do território de projeto em Compartimento Ambiental de Encosta e Compartimento Ambiental de Várzea está associada à aplicação dos parâmetros de Quota Ambiental. Segundo esse enquadramento, é possível privilegiar a ampliação da cobertura vegetal nos terrenos de várzea e a retenção de águas pluviais nos terrenos de encosta.

Esse dispositivo vem sendo utilizado desde a elaboração do PL 713/2015 que institui a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. Contudo, sua eficácia ainda não foi comprovada porque os dispositivos legais que disciplinam o seu emprego ainda não foram aprovados.

Adicionalmente a esse enquadramento, o Programa de Intervenções propõe um extenso programa de arborização urbana como medida de mitigação da ilha de calor que caracteriza a região central.

### **1.6.6. PRESERVAR O PATRIMÔNIO E VALORIZAR AS INICIATIVAS CULTURAIS: ESTRATÉGIAS PARA PRESERVAÇÃO DE BENS IMÓVEIS REPRESENTATIVOS**

#### **PERÍMETRO DE REQUALIFICAÇÃO DE IMÓVEIS TOMBADOS – PRIT**

A concentração de bens materiais e imateriais significativos à memória e à cultura do município configura importante particularidade da Área Central e, por isso, a preservação deste patrimônio é relacionada entre os objetivos do PIU SETOR CENTRAL. Uma estratégia proposta nas primeiras etapas do estudo foi a elaboração de projeto urbanístico no qual as possibilidades de transformação de contextos históricos específicos estejam parametrizadas pela valorização e destaque aos bens tombados.

Para tanto, foi estabelecido o *Perímetro de Requalificação Integrada de Imóveis Tombados* (PRIT), incidente sobre os bairros de Santa Ifigênia e Campos Elíseos e sobre a região da Rua Florêncio de Abreu

e Av. Prestes Maia, onde foram estabelecidos regramentos e incentivos específicos que compunham um Plano de Ordenamento da Paisagem, divulgado<sup>13</sup> na vigência da 2ª consulta Pública do PIU, entre 09/05 e 16/08 de 2019, ainda disponível no Portal Gestão Urbana.

A proposta urbanística para o PRIT tinha por diretrizes: (i) valorização e destaque aos bens tombados; (ii) adensamento populacional, com atendimento às famílias de baixa renda; (iii) manutenção da dinâmica comercial existente; (iv) adensamento construtivo, direcionado especialmente aos imóveis com frente para logradouros estruturantes, que já apresentam gabaritos maiores; (v) aproveitamento de imóveis vazios, subutilizados e não utilizados, especialmente aqueles notificados para PEUC; (vi) qualificação dos espaços públicos e dos percursos pedonais; (vii) qualificação ambiental. Integravam a proposta:

- a demarcação de *Eixos de Estruturação da Moradia, Eixos de Comércio Metropolitano, Caminhos Verdes e Áreas Verdes*;
- indicações de transposições das barreiras urbanas;
- indicação de lotes elegíveis para atuação do poder público;
- diretrizes para acréscimo de área edificada no bem tombado;
- proposição de parâmetros urbanísticos e de volumetria específicos para eixos e miolos de quadra.

Contudo, a exemplo das AEL de Moradia, a proposta de regulação da paisagem de contextos edificados com interesse de preservação foi abandonada nas etapas finais do projeto. Considerando a competência exclusiva dos órgãos de preservação na disciplina desses territórios, houve o entendimento de que não caberia ao PIU SCE concorrer nessa regulação, mais ainda por tratar-se de matéria ainda em discussão nos órgãos de preservação. De toda forma, o cuidadoso estudo poderá ser utilizado como subsídio a intervenções programadas nos territórios estudados, em etapa futura de implantação do projeto.

#### **ÁREAS DE INTERESSE DE PRESERVAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL (AIPC)**

As AIPC correspondem *a ambientes urbanos que, por meio de sua paisagem, morfologia urbana e arquitetônica, aspectos simbólicos e referenciais, representam períodos da história do urbanismo paulistano, compreendendo:*

- I. *territórios protegidos pelas Resoluções de Tombamento em vigor, com suas respectivas Áreas Envoltórias;*
- II. *territórios protegidos pelas Resoluções de Regulamentação de Área Envoltória (RAE) em vigor;*
- III. *Perímetros do Inventário Ambiental Urbano (PIAU), que configuram manchas urbanas relevantes para a memória do processo de urbanização da cidade, com grande concentração de Bens Tombados, que já foram objeto de Inventário de Patrimônio Ambiental, Cultural e Urbano;*

No âmbito das AIPC, intervenções estarão sujeitas à orientação, supervisão e análise do órgão municipal de patrimônio, ao qual caberá a publicação de *mapa* contendo a delimitação das AIPC.

<sup>13</sup> Apresentado na Nota Técnica *Perímetro de requalificação de imóveis tombados – PRIT*.

A inclusão dessa disposição na Minuta do PIU-SCE, também de competência específica dos órgãos de preservação, resultou de um trabalho conjunto das equipes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, do Departamento do Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Cultura e da SP Urbanismo e presta-se a sinalizar a existência das muitas áreas sujeitas às diretrizes de preservação na Área Central, no momento da proposição de intervenções e incentivos voltados à transformação desse território.

### **TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR – TDC INCENTIVADA**

A Transferência de Potencial Construtivo prevista na lei da OUCENTRO buscou compensar duplamente os imóveis tombados em sua área de abrangência de forma a prover recursos para sua restauração e manutenção.

Primeiramente, considerou a compensação do proprietário pelo potencial construtivo não realizado no imóvel em razão do tombamento. Identificou-se que no Centro, os edifícios atingiam coeficientes de aproveitamento dos terrenos muito altos, adotando-se o valor de referência CA = 12. Desse modo, permitiu-se aos imóveis tombados com área construída total inferior a CA=7,5 a transferência do potencial construtivo necessário para se atingir o CA=12. Para os imóveis tombados com CA > 7,5, o Potencial Construtivo passível de transferência equivale a porcentagens da área efetivamente construída, sendo 60% da área construída até 12 vezes a área de lotes (CA=12); 40% da área construída que excede a 12 vezes a área do lote até atingir 15 vezes a área do lote (CA=15); o que exceder a CA=15 poderá ser transferido o valor equivalente a 20% da área construída. Esta fórmula busca disponibilizar recursos para restauro ou manutenção proporcional à área efetivamente

O Potencial Construtivo passível de Transferência - PCpt dos imóveis tombados compreendidos na OUCENTRO é muito superior àquele concedido aos demais imóveis tombados da cidade, regulamentado pelo Art. 124 do PDE – Plano Diretor Estratégico, calculado segundo a equação abaixo:

$PCpt = Atc \times CABas \times Fi$ , onde:

PCpt - potencial construtivo passível de transferência;

Atc - área do terreno cedente;

CABas - coeficiente de aproveitamento básico do terreno cedente, vigente na data de referência;

Fi - Fator de incentivo.

O PCpt previsto na regra geral corresponde à área do terreno do imóvel, multiplicado pelo Fator de Incentivo Fi, que o PDE fixou em 1, posteriormente majorado na LPUOS para valores variáveis em função da área de terreno, conforme tabela a seguir.

**Tabela 3 – Fator de Incentivo de imóveis ZEPEC-BIR**

| Fator de incentivo | Área do lote                                             |
|--------------------|----------------------------------------------------------|
| 1,2                | até 500m <sup>2</sup>                                    |
| 1,0                | superior a 500m <sup>2</sup> até 2.000m <sup>2</sup>     |
| 0,9                | superior a 2.000m <sup>2</sup> até 5.000m <sup>2</sup>   |
| 0,7                | superior a 5.000m <sup>2</sup> até 10.000m <sup>2</sup>  |
| 0,5                | superior a 10.000m <sup>2</sup> até 20.000m <sup>2</sup> |
| 0,2                | superior a 20.000m <sup>2</sup> até 50.000m <sup>2</sup> |
| 0,1                | superior a 50.000m <sup>2</sup>                          |

Fonte: LPUOS, art. 24. Elaboração: SP Urbanismo

Ao comparar três situações possíveis, verifica-se uma grande disparidade entre os montantes de PCpt da OUCENTRO e LPUOS e algumas distorções provocadas em cada método de cálculo.

No exemplo 1, considerou-se um imóvel com 5.000 m<sup>2</sup> de área construída sobre um terreno de 1.000 m<sup>2</sup>. O PCpt calculado pela fórmula da OUCENTRO é de 7.000 m<sup>2</sup>, superior à área construída do imóvel, e pela fórmula ao PDE, com as alterações do LPUOS, o montante obtido é de 1.000 m<sup>2</sup>.

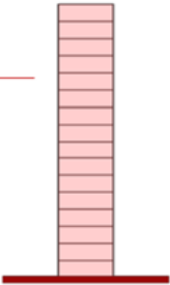
No segundo exemplo, os resultados são ainda mais díspares: um terreno de 5.000 m<sup>2</sup> e área edificada de 1.000 m<sup>2</sup>, gera, pela aplicação da fórmula da OUCENTRO, um PCpt de 59.000 m<sup>2</sup> e, pela aplicação da fórmula do PDE, um PCpt de 4.500 m<sup>2</sup>.

No exemplo 3, onde a área construída de 20.000 m<sup>2</sup> é muito superior à área do terreno de 1.000 m<sup>2</sup>, verifica-se que o valor do PCpt calculado nos termos da regra geral é pouco significativo em relação à área a restaurar ou conservar.

Na elaboração da Minuta de PL da AIU SETOR CENTRAL, para formulação da proposta de TDC a vigorar no âmbito do PIU SETOR CENTRAL, foram considerados, especialmente:

- (i) a concentração dos bens tombados do perímetro do PIU;
- (ii) a necessidade de compatibilização da TDC com as disposições do PDE, lei máxima da política urbana do município, em consonância com o estabelecido na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade;
- (iii) a necessidade de cumprimento do princípio de isonomia, não sendo pertinente a manutenção de regras antigas e muito díspares em uma pequena porção do território, ainda que significativa;
- (iv) a existência de declarações emitidas pela OU Centro.

**Figura 1-** Cálculo de PCpt pela OUCENTRO e PDE/LPUOS

| CÁLCULO DO POTENCIAL CONSTRUTIVO PASSÍVEL DE TRANSFERÊNCIA DE IMÓVEL TOMBADO - PCpt |                                                                                    |                                                                                              |                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
|                                                                                     |                                                                                    | OUCENTRO<br>(lei 12.349/1997)                                                                | PLANO DIRETOR<br>ESTRATÉGICO<br>(lei 16.050/2014)     |
| <b>EXEMPLO 1</b>                                                                    |   |                                                                                              |                                                       |
| Área de terreno = 1.000 m <sup>2</sup><br>Área construída = 5.000 m <sup>2</sup>    |                                                                                    | PCpt = (12 x 1.000) – 5.000<br>PCpt = 7.000 m <sup>2</sup>                                   | PCpt = 1.000 x 1 x 1<br>PCpt = 1.000 m <sup>2</sup>   |
| <b>EXEMPLO 2</b>                                                                    |   |                                                                                              |                                                       |
| Área de terreno = 5.000 m <sup>2</sup><br>Área construída = 1.000 m <sup>2</sup>    |                                                                                    | PCpt = (12 x 5.000) – 1.000<br>PCpt = 59.000 m <sup>2</sup>                                  | PCpt = 5.000 x 1 x 0,9<br>PCpt = 4.500 m <sup>2</sup> |
| <b>EXEMPLO 3</b>                                                                    |  |                                                                                              |                                                       |
| Área de terreno = 2.500 m <sup>2</sup><br>Área construída = 42.500 m <sup>2</sup>   |                                                                                    | PCpt = (30.000 x 0,60) + ( 7.500<br>x 0,40) + (5.000 x 0,20)<br>PCpt = 22.000 m <sup>2</sup> | PCpt = 2.500 x 1 x 0,9<br>PCpt = 2.250 m <sup>2</sup> |

Fonte: Leis OUCENTRO – 12.349/1997, PDE – 16.050/2014, LPUOS – 16.402/2016. Elaboração: SP Urbanismo

Todavia, levando em conta a peculiaridade dos bens tombados nesse território e a mudança brusca entre regramentos, a Minuta de PL traz três dispositivos adicionais, aplicáveis exclusivamente no território do PIU e em seu perímetro expandido:

(i) O estabelecimento de um *Fator Setor Central* que aumenta em 20% o PCpt de imóveis com área de terreno de até 1.000 m<sup>2</sup>, condição de 84,22% dos imóveis tombados no âmbito da OU Centro, a ser aplicado segundo a equação a seguir:

$$PCpt = Atc \times CABas \times F_i \times F_{SCE}, \text{ onde:}$$

PCpt – potencial construtivo passível de transferência;

Atc – área do terreno cedente;

CABas – coeficiente de aproveitamento básico do terreno cedente, vigente na data de referência;

Fi – Fator de Incentivo, vigente na data de referência;

F<sub>SCE</sub> - Fator Setor Central = 1,2

ii) O incentivo à TDC de conjuntos de imóveis pequenos, por meio do incremento do potencial construtivo a ser recebido pelo imóvel receptor, com o intuito de tornar mais atraente aos empreendedores a procura por declarações de potencial construtivo advindas de tais imóveis;

(iii) Bônus Equivalente que visa subsidiar a execução de ações de preservação e recuperação de edificações de grande porte classificadas como ZEPEC-BIR, por meio de potencial construtivo adicional a

ser utilizado no perímetro do PIU SETOR CENTRAL, acima mencionado e detalhado no capítulo *Modelagem Econômica*.

A minuta de PL busca, ainda, estabelecer uma solução para as declarações já emitidas pela OU Centro, cujo potencial não pode ser transferido para fora do perímetro da Operação:

- nos casos em que ainda não houve transferência efetivada, o proprietário poderá optar por manter a declaração original, que só poderá ser utilizada em imóveis situados no antigo perímetro da OU Centro, ou cancelar a declaração obtida nos moldes da Lei n. 12.349 de 1997 e solicitar outra, elaborada nos termos do PIU SETOR CENTRAL;
- nos casos de declarações que já transferiram parte de seu potencial construtivo, o saldo remanescente só poderá ser utilizado no antigo perímetro da OU Centro.

## 1.7. A CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE INTERVENÇÕES

### 1.7.1. QUALIFICAÇÃO DO HABITAT: ATENDIMENTO HABITACIONAL E QUALIFICAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO MUNICIPAL

As estratégias de atendimento habitacional de interesse social foram estabelecidas pela SEHAB, titular da Política Habitacional do Município. Cabe destacar que a AIU Setor Central, instrumento de implantação do PIU SETOR CENTRAL, contribui para a implementação dessa política, mas não esgota a atuação pública no atendimento das necessidades habitacionais de interesse social levantadas na região do projeto. Enquanto coadjuvante nessa tarefa, o projeto elenca as modalidades de atuação passíveis de serem contempladas pelos recursos disponibilizados pela AIU, como previsto no **artigo 68** da Minuta de PL:

- provisão de moradia para aquisição, compreendendo a produção de novos imóveis ou a reabilitação de edificações existentes no perímetro;*
- intervenção integrada em assentamentos precários, compreendendo urbanização e regularização fundiária;*
- intervenção em cortiços;*
- locação social em parque público ou privado;*
- auxílio aluguel.*

Tais modalidades de atendimento irão orientar a elaboração dos *Chamamentos Públicos* destinados a promover a celebração de parcerias público-privadas voltadas ao aproveitamento das áreas de *Projetos Estratégicos*, cuja principal contrapartida pretendida pela Municipalidade é a produção de habitações de interesse social.

O adensamento populacional previsto, resultante do incremento das condições de aproveitamento construtivos dos lotes compreendidos na área de projeto, demanda o reforço da rede de equipamentos sociais públicos. A indicação das intervenções para essa finalidade se dará no âmbito da elaboração das *PDI*, à medida do avanço da implantação do projeto. Contudo numa convergência com as ações de preservação do patrimônio Histórico, o *Programa de Intervenções* inclui:

- I. a aquisição, restauração e reconversão das antigas instalações da Fábrica Orion, correspondente ao lote 0001, da quadra 018 do Setor Fiscal 026, para abrigar equipamento público social;
- II. a reconversão da Antiga Garagem de Bondes da Light, correspondente aos Lotes 0002-9 e 0044-4, da Quadra 055 do Setor Fiscal 025, para implantação de equipamento público social;

### 1.7.2. PLANO DE MOBILIDADE

O Plano de Mobilidade que integra o Programa de Intervenções do PIU SETOR CENTRAL está focado em quatro diretrizes: alinhamentos viários, passeios públicos, transposições e ciclovias.

- A diretriz de alinhamentos viários subdivide-se em quatro ações: abertura de novo viário de pista simples, abertura de novo viário de pista dupla, alargamento de viário existente de pista simples e alargamento de viário existente de pista dupla.
- A diretriz de passeios públicos tem como ação a requalificação de logradouros públicos
- A diretriz de transposições subdivide-se em três ações: implantação de ciclopasseiras, implantação de lajes de transposição sobre rio, via ou ferrovia e implantação de passagem subterrânea.
- A diretriz de ciclovias tem como ação a implantação de novas ciclovias.

Esse conjunto de nove tipos de ações compõe o eixo temático de Mobilidade do Programa de Intervenções do PIU SETOR CENTRAL.

Do ponto de vista funcional, e como resposta às demandas levantadas no início do PIU, as intervenções de mobilidade no Setor Central podem ser agrupadas em: implantação de via estrutural Apoio Urbano Sul, sistema viário complementar, qualificação de percursos e transposição de barreiras urbanas.

#### **VIÁRIO ESTRUTURAL: APOIO URBANO SUL**

O Apoio Urbano Sul será uma nova ligação viária, cicloviária e de transporte público que, partindo do distrito Bom Retiro, na região central, e passando pelos distritos Pari e Belém, chegará até o distrito Tatuapé, na zona leste da cidade. Sua implantação está prevista no Plano Diretor Estratégico de 2014, embora vias com o mesmo objetivo já fossem delineadas em planos anteriores (como por exemplo o PDE 2002 e o PMCVT 2004).

Conectando-se a oeste com a R. Norma Pieruccini Giannotti, no distrito Santa Cecília, que já possui corredor de ônibus desde 1991 e ciclovia desde 2016, e a leste com a Av. Ver. Cid Galvão da Silva, no distrito Penha, que teve projeto de infraestrutura de transporte público desenvolvido pela SPTrans, o Apoio Urbano Sul fará parte da rede viária estrutural, da rede estrutural de transporte público da cidade e da rede cicloviária. A maior parte de sua extensão está no território do PIU SETOR CENTRAL e o trecho entre o seu início, no distrito Bom Retiro, e a Av. Guilherme Cotching, no distrito Belém, faz parte do Programa de Intervenções do PIU-SCE.

O projeto funcional do Apoio Urbano Sul foi desenvolvido pela SP-Urbanismo entre 2015 e 2016, a partir de vias existentes que serão alargadas, somadas a novos trechos viários a abrir, alguns dos quais previstos há décadas nos planos de melhoramento viário do município. Com base nesse projeto, as áreas necessárias para implantação da via, com largura básica entre 36 e 45 metros, já foram demarcadas na Lei 16.541/2016.

A via contará com duas faixas de rolamento por sentido para tráfego geral, faixa exclusiva para corredor de ônibus junto ao canteiro central, ciclovias e passeios com 5 metros de largura. É a obra viária de maior porte no PIU-SCE.

No âmbito do Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central, o Apoio Urbano Sul é importante para o atendimento do adensamento construtivo e populacional na Área de Transformação T2 (Setor Centro Metropolitano), demarcada no Mapa 3 da Minuta do Projeto de Lei.

As intervenções que compõem o Apoio Urbano Sul podem ser identificadas no Quadro 1B e no Mapa 7 (que contém o Programa de Intervenções) da minuta do Projeto de Lei do PIU SETOR CENTRAL com os códigos MO.AV.b.01-03 e 05; MO.AV.d.01, 03-06 e 08-11 e MO.RC.a.01-08.

### **VIÁRIO COMPLEMENTAR: ABERTURA E ALARGAMENTO DE VIAS EM GERAL**

O Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central conta com uma série de intervenções viárias do tipo alargamento ou abertura de vias em geral, principalmente em vias com características coletoras e locais, baseadas tanto em alinhamentos viários antigos já estabelecidos em diversas leis anteriores quanto em alinhamentos novos que estão sendo propostos no Quadro 1D, no Mapa 6 e nas Plantas 26.999/1 a 13 da minuta do Projeto de Lei do PIU-SCE.

Essas intervenções ocorrem em sua quase totalidade no Setor Centro Metropolitano do PIU-SCE e visam principalmente a melhoria da microacessibilidade por meio, por exemplo, da quebra de grandes quadras, tornando mais fácil a circulação de pedestres e ciclistas, podendo auxiliar na melhoria dos índices de mobilidade não motorizada na região. Adicionalmente, os melhoramentos viários em vias coletoras e locais permitirão, em alguns locais, a intervenção nos passeios bem como a implantação de parte dos Caminhos Verdes propostos na rede de espaços públicos do programa de intervenções.

As 34 intervenções em ruas ou trechos de ruas que compõem o viário complementar podem ser identificadas no Quadro 1B e no Mapa 7 (que contém o Programa de Intervenções) da minuta do Projeto de Lei do PIU SETOR CENTRAL com os códigos MO.AV.a.01-19; MO.AV.b.04; MO.AV.c.01-10; MO.AV.d.02, 07 e 12-13.

### **QUALIFICAÇÃO DE PERCURSOS**

Dentro da ótica de que, no Setor Central, as viagens a pé e por transporte público têm elevada participação modal, o Programa de Intervenções investe na qualificação de percursos por meio da Requalificação de Logradouros, ação que pode abranger: melhorias de passeios, de pavimento, de acessibilidade e de mobiliário urbano, o reordenamento de sinalização viária horizontal, vertical e semaforica, correções geométricas, ciclovias e ciclofaixas e soluções não estruturais de drenagem. Além disso, todos os logradouros indicados incluem também ações de qualificação de caminhos verdes

existentes ou implantação de novos caminhos verdes, ligadas à diretriz de Eixos Ambientais do Programa de Intervenções.

O objetivo da Requalificação de Logradouros é melhorar a integração do território e qualificar o percurso do pedestre e do ciclista, promovendo a integração entre regiões residenciais, zonas comerciais, áreas verdes, equipamentos públicos e o sistema de transporte público coletivo, em especial as estações de trem e Metrô e os terminais de ônibus.

A requalificação de logradouros inclui 78 intervenções em ruas ou trechos de ruas que podem ser identificadas no Quadro 1B e no Mapa 7 (que contém o Programa de Intervenções) da minuta do Projeto de Lei do PIU SETOR CENTRAL com os códigos MO.PS.a.01-78.

### **TRANSPOSIÇÃO DE BARREIRAS URBANAS**

O esforço de implantação e qualificação de percursos no Setor Central é complementado pela transposição de barreiras urbanas identificadas desde a etapa do diagnóstico do PIU.

No Programa de Intervenções do PIU SETOR CENTRAL, são propostas 9 ciclopasseiras, sendo 2 sobre via expressa (no Setor Centro Histórico), 1 sobre o Rio Tamanduateí, 4 sobre o Rio Tietê e 2 sobre a linha férrea (no Setor Centro Metropolitano). Também são propostas 4 lajes para transposição sobre o Rio Tamanduateí (1 no Setor Centro Histórico e 3 no Setor Centro Metropolitano). Por fim, o Programa de Intervenções do PIU SETOR CENTRAL inclui 1 passagem subterrânea, para transposição da Av. Alcântara Machado (no Setor Centro Metropolitano).

As 14 transposições de barreiras urbanas propostas podem ser identificadas no Quadro 1B e no Mapa 7 (que contém o Programa de Intervenções) da minuta do Projeto de Lei do PIU SETOR CENTRAL com os códigos MO.TP.a.01-09, MO.TP.b.01-04 e MO.TP.c.01.Qualificação Ambiental

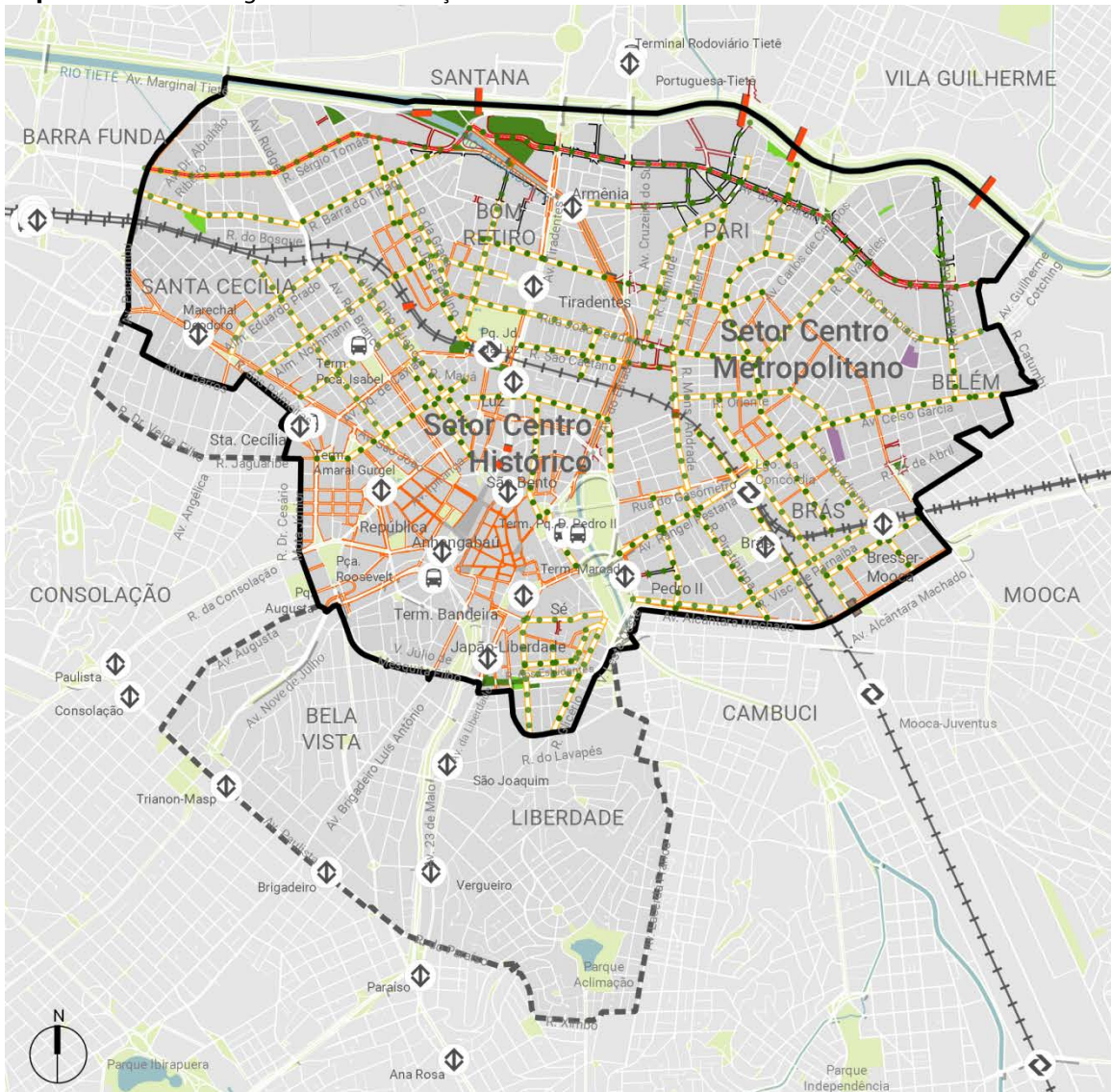
### **1.7.3. QUALIFICAÇÃO AMBIENTAL**

O Eixo Qualificação Ambiental é representado pela configuração de uma malha de percursos arborizados – *Caminhos Verdes* e pela implantação ou qualificação de áreas verdes.

Serão 54 logradouros a receberem arborização – itens EP.EA.a.01 a 54 do *Quadro 1B Programa de Intervenções* – e 39 logradouros a qualificar a arborização existente – itens EP.EA.b.01 a 39 do *Quadro 1B* -, em geral, associados à ação Qualificação de Percursos acima mencionada.

O projeto prevê a implantação de 24 novas áreas verdes de dimensões diversas – itens EP.AV.a.01 a 24 do *Quadro 1B* – e a requalificação de 8 áreas verdes existentes – itens EP.AV.b.01 a 08. Considerado a dificuldade de ampliar a oferta de áreas verdes em um território consolidado com a área do PIU SETOR CENTRAL, foi incluída no Programa de Intervenções a possibilidade de *aquisição de imóveis, preferencialmente lotes isolados de pequenas dimensões, não passíveis de aproveitamento para as finalidades do PIU-SCE, para ampliação da oferta de áreas verdes e espaços de fruição pública, lazer e estar em vizinhanças caracterizadas por precariedade ambiental*, mediante a qual se pretende a multiplicação de pequenas Áreas Públicas de Lazer no território (inciso IV, Art. 34, minuta de PL).

**Mapa 24 - PIU-SCE Programa de Intervenções**



**LEGENDA**

- Área de Intervenção Urbana do Setor Central
- Perímetros Expandidos
- Perímetro dos Setores
- PEC - Plano Emergencial de Calçadas
- Ferrovia
- Estações CPTM existentes
- Estações Metrô existentes
- Terminais de ônibus existentes
- Parques, praças e canteiros existentes
- Hidrografia
- Quadra Viária
- Calçadões

0 1.5 3 km  
ESCALA 1:45.000

FONTES: GEOSAMPA MAPAS - MDC - MAPA DIGITAL DA CIDADE, 2020 | SIRGAS 2000 | UTM ZONAS 23S | ELABORAÇÃO - SÃO PAULO URBANISMO, 2020.

| DIRETRIZES             |                             | FERRAMENTAS                                                                                                                                                                                      |
|------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MO. REDE DE MOBILIDADE | <b>AV. Viário</b>           | a. Abertura de novo viário (pista simples)<br>b. Abertura de novo viário (pista dupla)<br>c. Alargamento de viário existente (pista simples)<br>d. Alargamento de viário existente (pista dupla) |
|                        | <b>PS. Passeios</b>         | a. Requalificação de logradouro público                                                                                                                                                          |
|                        | <b>TP. Transposições</b>    | a. Ciclopasseira Aérea<br>b. Lajão sobre Rio, Via ou Ferrovia<br>c. Galeria Subterrânea                                                                                                          |
|                        | <b>RC. Rede Cicloviária</b> | a. Ciclovia proposta                                                                                                                                                                             |
| EQ. EQUIP. PÚBLICOS    | <b>AV. Áreas Verdes</b>     | a. Áreas verdes propostas<br>b. Requalificação de áreas verdes existentes                                                                                                                        |
|                        | <b>EA. Eixos Ambientais</b> | a. Caminhos verdes propostos<br>b. Caminhos verdes a requalificar                                                                                                                                |
|                        | <b>EQ. Equipamentos</b>     | a. Equipamentos propostos                                                                                                                                                                        |
|                        |                             |                                                                                                                                                                                                  |

## 1.8. SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES DAS CONSULTAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Nas três Consultas Públicas foram recebidas 193 contribuições, sobre temas diversos. Todas as manifestações foram comentadas na forma de Devolutivas, publicadas nas etapas subsequentes ao período aberto às manifestações.

Uma parte significativa das propostas foi absorvida no projeto, e seus proponentes se reconhecerão em disposições da Minuta de PL. Consideramos também que foi adequadamente justificado o não acolhimento de outra parcela de contribuições.

Uma das qualidades do rito estabelecido no Decreto n. 56.901/2016 foi justamente instituir um espaço formal de interlocução entre munícipes e equipes técnicas envolvidas na elaboração de projetos de intervenção urbana. É esperado que a cada novo projeto esse espaço se amplie e que mais cidadãos venham a ocupá-lo.

## 2. MODELAGEM ECONÔMICA

Este capítulo tem por finalidade sintetizar os estudos econômicos realizados no âmbito do PIU Setor Central. Em especial, esta Nota Técnica terá como foco as análises consolidadas do PIU a respeito da avaliação da capacidade de arrecadação, considerando os perímetros de intervenção e os parâmetros urbanísticos sugeridos para cada território. As análises foram especificadas considerando o total de 14 perímetros: Q2 Bom Retiro, Q2 Belém Pari Brás, Q3 Bom Retiro, Q3 Belém Pari Brás, Q4 Pari, Q8a República, Q8b Sé, T2a Barra Funda, T2a Belém, T2b Bom Retiro, T2b Pari, T2c Brás, T2c Liberdade, T2c Santa Cecília<sup>14</sup>.

A estimativa de receita do PIU Setor Central é resultado de um estudo que relaciona a projeção de oferta de Potencial Construtivo Adicional (PCA), a projeção de demanda por essas áreas e a calibragem de preço da área útil fundamentada nos lançamentos imobiliários ocorridos no próprio território. Esse preço é utilizado em simulações de viabilidade econômico-financeira em empreendimentos imobiliários paradigma para cada perímetro, possibilitando a estimativa de cobrança de outorga onerosa e da receita acumulada no horizonte de 20 anos.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: a primeira seção apresenta a mensuração do volume de oferta de terrenos transformáveis e de PCA. A segunda seção contém avaliação e projeção da quantidade de demanda por PCA, além do consumo resultante do equilíbrio entre oferta e demanda projetados. A terceira seção introduz as restrições de preços compatíveis com a análise econômico-financeira de empreendimentos imobiliários<sup>15</sup> realizados via simulação. A quarta seção apresenta a receita prevista com o projeto. A quinta e sexta seções apresentam instrumentos de incentivo econômicos para a inserção de elementos sociais e urbanísticos, com destaque para o Bônus Equivalente. Por fim, a sétima seção apresenta considerações sobre o Instrumento Urbanístico adotado.

<sup>14</sup> Essa definição de perímetro foi alterada em relação à segunda e terceira Consultas Públicas referentes ao PIU-SCE, em virtude de questões urbanístico-econômicas como o aprimoramento do recorte das quadras e lotes à delimitação do perímetro, revisão acerca das similitudes entre territórios anteriormente colocados em perímetros distintos, assim como o caso contrário. A definição dos parâmetros urbanísticos buscou se manter pautada na proposta descrita na Minuta do PL sobre o PIU-SCE.

<sup>15</sup> Os “empreendimentos-paradigma” consideram despesas como custo de terreno, tributos, e principalmente, o custo da outorga calculado a partir do Cadastro de Valor de Terrenos (Quadro 14) na região.

## 2.1. PROJEÇÃO DA OFERTA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL

A oferta de terrenos transformáveis e a taxa de transformação por quadra (razão dos terrenos transformáveis sobre os terrenos totais) foi mensurada a partir da estrutura fundiária e de seus usos. Os terrenos considerados transformáveis são aqueles cuja de incorporação imobiliária pode ocorrer de forma mais ágil, como usos comercial ou residencial horizontal (com lotes maiores que 500 m<sup>2</sup>), galpões, indústrias inativas ou em processo de desativação, estacionamentos e lotes vagos. Não computam como terrenos transformáveis grandes plantas comerciais horizontais, como supermercados, os usos comercial e residencial vertical, usos especiais como espaços culturais, educacionais, bem como lotes com indicação de lançamentos imobiliários identificados.

### 2.1.1. METODOLOGIA DE ESTIMAÇÃO DA OFERTA DE ÁREA DE PCA

Para o cálculo do potencial de transformação do território foi utilizado o método do APT (Área Provável de Transformação). Selecionou-se para cada região de interesse, identificada pelo SQs (Setores e Quadras) a área total e seu uso. Essa identificação foi feita a partir da base do IPTU de 2018.<sup>16</sup> Dado o tipo de uso, estipulou-se sua probabilidade de transformação. Usos como terreno, estacionamento, barracão, comercial horizontal e residencial horizontal de alto-padrão receberam a probabilidade de 100% como possibilidade de transformação. Com relação a usos comerciais e residenciais verticais, foi atribuída probabilidade nula. Essa metodologia considera que áreas já consolidam têm baixa chance de transformação, dado que existe uma oferta abundante de *green fields* ou *brown fields* com baixo custo de demolição, que tem menor custo para se empreender. A utilização de uma escolha binária entre 0% e 100% foi feita considerando a baixa probabilidade de que haja conversão de áreas consolidadas.

Essa metodologia considera que se ocorrer um desvio pequeno em relação a esses dois grupos de classificação, a oferta total projetada não deve ser alterar sensivelmente, posto que há certa anulação mútua<sup>17</sup>. A tabela abaixo consolida as premissas utilizadas na avaliação de área provável de transformação.

| <b>Tabela 4:</b> Tipologias de uso e APT                                           | APT  |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Barracão/Telheiro/Oficina/Posto de serviço/Armazém/Depósito/Indústria - Padrão A   | 100% |
| Barracão/Telheiro/Oficina/Posto de serviço/Armazém/Depósito/Indústria - Padrão B   | 100% |
| Barracão/Telheiro/Oficina/Posto de serviço/Armazém/Depósito/Indústria - Padrão C/D | 100% |
| Comercial horizontal - padrão A                                                    | 100% |
| Comercial horizontal - padrão B                                                    | 100% |
| Comercial horizontal - padrão C                                                    | 100% |

<sup>16</sup> Base extraída do Geosampa, a partir do campo "TIPO DE PADRAO DA CONSTRUCAO" (exceto quando o campo "TIPO DE USO DO IMÓVEL" do lote indicava "Garagem (exclusive em prédio em condomínio)" ou "Cortiço". Nesses casos a informação do uso foi substituída por Estacionamento e Cortiço, respectivamente).

<sup>17</sup> A utilização aprimoramentos metodológicos para estimação da taxa de transformação dos territórios depende da execução de um conjunto mais amplo de planos urbanísticos e operações urbanas, de modo que se extraia algum tipo de padrão a ser replicado futuramente.

|                                                                                                                 |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Comercial horizontal - padrão D                                                                                 | 100% |
| Comercial horizontal - padrão E                                                                                 | 100% |
| Comercial vertical - padrão A                                                                                   | 0%   |
| Comercial vertical - padrão B                                                                                   | 0%   |
| Comercial vertical - padrão C                                                                                   | 0%   |
| Comercial vertical - padrão D                                                                                   | 0%   |
| Comercial vertical - padrão E                                                                                   | 0%   |
| Edifício de garagens - padrão A                                                                                 | 0%   |
| Indústria - padrão E                                                                                            | 100% |
| Residencial horizontal - padrão A                                                                               | 100% |
| Residencial horizontal - padrão B                                                                               | 100% |
| Residencial horizontal - padrão C                                                                               | 100% |
| Residencial horizontal - padrão D                                                                               | 100% |
| Residencial horizontal - padrão E                                                                               | 0%   |
| Residencial horizontal - padrão F                                                                               | 0%   |
| Residencial vertical - padrão A                                                                                 | 0%   |
| Residencial vertical - padrão B                                                                                 | 0%   |
| Residencial vertical - padrão C                                                                                 | 0%   |
| Residencial vertical - padrão D                                                                                 | 0%   |
| Residencial vertical - padrão E                                                                                 | 0%   |
| Residencial vertical - padrão F                                                                                 | 0%   |
| Templo/Clube/Ginásio ou Estádio esportivo/Museu/Hipódromo/Cinema/Teatro/Aeroporto /Estações/etc. - padrão B/C/D | 0%   |
| Terreno                                                                                                         | 100% |
| Estacionamento                                                                                                  | 100% |
| Cortiço                                                                                                         | 0%   |

Elaborado pela SP-Urbanismo, 2020, a partir de dados do IPTU 2018 e Cálculo da APT.

O método do APT é aplicado à oferta de terrenos de modo a gerar, ao final, o saldo estimado de potencial construtivo adicional (PCA), base de cálculo da outorga onerosa do direito de construir (OODC). Inicialmente, as quadras do território têm suas áreas atreladas aos usos definidos na Tabela 1. Na sequência, a somatória de cada área é multiplicada pela respectiva probabilidade de transformação, resultando na área de terreno transformável (ATT) da quadra. Em seguida é calculada a área de potencial construtivo adicional (PCA) dessa quadra, a ser ofertada. Por fim, para cada quadra, o ATT é multiplicado pelo fator CA máximo – CA básico<sup>18</sup>, respeitando o novo conjunto de parâmetros urbanísticos de cada

<sup>18</sup> Desconta-se do coeficiente de aproveitamento a área de terreno (área básica), que não é base de cálculo da outorga onerosa.

perímetro. Dessa forma, há um PCA potencial a ser ofertado por quadra, que é agrupado em uma oferta total de PCA do PIU Setor Central.

A seguir o passo-a-passo do método é exemplificado:

- I.  $Quadra\ 1_{SQ} = 1.000\ m^2$ 
  - a.  $Quadra\ 1_{SQ}\ (Uso\ 1) = 10\ m^2$
  - b.  $Quadra\ 1_{SQ}\ (Uso\ 2) = 0\ m^2$
  - c. ...
  - d.  $Quadra\ 1_{SQ}\ (Uso\ 99) = 95\ m^2$
- II.  $Quadra\ 1_{SQ} = \sum_{x=1}^{99} Quadra\ 1_{SQ}\ (Uso\ x)$
- III.  $APT\ da\ Quadra\ 1_{SQ}$ 
  - a.  $Quadra\ 1_{SQ}\ (Uso\ 1) \times APT\ (Uso\ 1) = 10\ m^2 \times 100\%$
  - b.  $Quadra\ 1_{SQ}\ (Uso\ 2) \times APT\ (Uso\ 2) = 0\ m^2 \times 0\%$
  - c. ...
  - d.  $Quadra\ 1_{SQ}\ (Uso\ 99) \times APT\ (Uso\ 2) = 95\ m^2 \times 0\%$
- IV.  $ATT\ da\ Quadra\ 1_{SQ} = \sum_{x=1}^{99} Quadra\ 1_{SQ}\ (Uso\ x) \times APT\ (Uso\ x)$
- V.  $PCA_{Quadra1SQ} = APT_{Quadra\ 1SQ} * (CA_{máx} - CA_{bás})$

Em que:

SQ = Setor e Quadra;

Uso = Tipo de Uso, conforme **Erro! Fonte de referência não encontrada.1**;

APT = Área Provável de Transformação

## 2.1.2. PROJEÇÃO DE OFERTA AGREGADA

O PIU Setor Central tem **11 milhões de m<sup>2</sup>** de área total. Já a área de terreno transformável (ATT) é ligeiramente superior à metade dessas áreas (60,0%), respondendo por **6,6 milhões de m<sup>2</sup>**.

| Tabela 5: Oferta de ATT |                                |                                         |                       |
|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------|
| Setor                   | Lotes totais (m <sup>2</sup> ) | Terreno Transformável (m <sup>2</sup> ) | Taxa de Transformação |
| Q2 Bom Retiro           | 536.510                        | 362.151                                 | 67,5%                 |
| Q2 Belém Pari Brás      | 223.771                        | 151.048                                 | 67,5%                 |
| Q3 Bom Retiro           | 883.734                        | 584.506                                 | 66,1%                 |
| Q3 Belém Pari Brás      | 871.504                        | 576.417                                 | 66,1%                 |
| Q8a República           | 1.240.055                      | 398.464                                 | 32,1%                 |
| Q8b Sé                  | 843.251                        | 286.885                                 | 34,0%                 |
| T2a Barra Funda         | 696.254                        | 573.220                                 | 82,3%                 |
| T2a Belém               | 705.214                        | 599.439                                 | 85,0%                 |

|                   |                   |                  |              |
|-------------------|-------------------|------------------|--------------|
| T2b Bom Retiro    | 909.702           | 418.644          | 46,0%        |
| T2b Pari          | 1.117.836         | 834.982          | 74,7%        |
| T2c Brás          | 1.518.407         | 1.092.347        | 71,9%        |
| T2c Liberdade     | 94.670            | 49.230           | 52,0%        |
| T2c Santa Cecília | 1.385.831         | 680.554          | 49,1%        |
| Q4 Pari           | 11.526            | 8.610            | 74,7%        |
| <b>Total</b>      | <b>11.038.265</b> | <b>6.616.496</b> | <b>60,0%</b> |

Elaboração: SP-Urbanismo, 2020. Nota: Por se tratar de um território de preservação, foram excluídos os lotes do Morro do Pari.

Ou seja, podemos dizer que a ATT se refere ao potencial de construção horizontal na cidade. Em termos de edificação, o elemento a se considerar é a área vertical. A partir da ATT e do Coeficiente de Aproveitamento (CA) máximo definido para cada perímetro do PIU, estimou-se a área construída computável (ACC) e o potencial construtivo adicional (PCA) que a Oferta permitiria ao mercado imobiliário.

**A oferta de PCA** considerando o território do plano **foi estimada em 18,9 milhões de m<sup>2</sup>**, distribuídos conforme tabela abaixo. Para fins de formalização, as áreas de PCA serão denominadas posteriormente de  $Q_{PCA}$ , em razão de indicarem a unidade de quantidade.

| <b>Tabela 6: Oferta de PCA</b> |                                      |                            |
|--------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
| <b>Setor</b>                   | <b>ACC potencial (m<sup>2</sup>)</b> | <b>PCA (m<sup>2</sup>)</b> |
| Q2 Bom Retiro                  | 1.448.603                            | 1.086.452                  |
| Q2 Belém Pari Brás             | 604.193                              | 453.145                    |
| Q3 Bom Retiro                  | 1.169.012                            | 584.506                    |
| Q3 Belém Pari Brás             | 1.152.834                            | 576.417                    |
| Q8a República                  | 2.390.787                            | 1.992.322                  |
| Q8b Sé                         | 1.721.310                            | 1.434.425                  |
| T2a Barra Funda                | 2.292.878                            | 1.719.659                  |
| T2a Belém                      | 2.397.756                            | 1.798.317                  |
| T2b Bom Retiro                 | 1.674.576                            | 1.255.932                  |
| T2b Pari                       | 3.339.927                            | 2.504.945                  |
| T2c Brás                       | 4.369.388                            | 3.277.041                  |
| T2c Liberdade                  | 196.920                              | 147.690                    |
| T2c Santa Cecília              | 2.722.216                            | 2.041.662                  |
| Q4 Pari                        | 17.220                               | 8.610                      |
| <b>Total</b>                   | <b>25.497.619</b>                    | <b>18.881.123</b>          |

Elaboração: SP-Urbanismo, 2020.

## 2.2. PROJEÇÃO DA DEMANDA POR POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL

A demanda por potencial construtivo adicional é projetada por meio do comportamento pregresso da produção imobiliária no perímetro de intervenção, assim como por meio da projeção futura de interesse imobiliário. Em virtude da necessidade de uma amostra grande e frequente, foram considerados o volume de lançamentos imobiliários da base da EMBRAESP, **entre 1995 e 2017**, considerando toda o território do PIU Setor Central.

### 2.2.1. ATUALIZAÇÃO DA BASE DE LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS

No segundo semestre de 2019, período entre a Segunda e Terceira Consulta Pública do PIU Setor Central, a base de dados de lançamentos imobiliários do GEOIMÓVEL foi substituída pela base da EMBRAESP. A troca teve por objetivo aprimorar a precisão dos dados utilizados na modelagem econômica, em virtude do maior volume de dados encontrado na EMBRAESP. O que havia fundamentado a escolha pela GEOIMÓVEL à época foi o fato de que os dados de 2017 não estavam disponíveis, o que tornou a base da GEOIMÓVEL momentaneamente mais adequada.

Essas bases de lançamentos imobiliários fornecem informações de preço do m<sup>2</sup> dos empreendimentos, área privativa, tipologia, dentre outros elementos relevantes para os estudos de mercado realizados pela SP-Urbanismo. Com relação ao estudo do PIU Setor Central, a base da GEOIMÓVEL limitava-se a uma amostra temporal de apenas 12 anos, o que acarretava dificuldades técnicas na estimativa de demanda por PCA realizada via econometria de série de tempo, que tipicamente exige um período maior para gerar maior precisão nas projeções. A base da EMBRAESP é substancialmente mais longa, com 26 anos<sup>19</sup>.

A base da EMBRAESP é superior também em virtude de ter informação sobre um volume maior de lançamentos, além de ter informações de nichos mais específicos de mercado, como construtoras menores, o que agrega maior heterogeneidade à amostra de lançamentos, algo que é mais próximo da realidade e da perspectiva de futuro pretendida pelo projeto. Abaixo é apresentada uma tabela comparativa das duas bases.

**Tabela 7: Área Privativa no PIU-SCE**

| Ano  | GEOIMÓVEL (m <sup>2</sup> ) | EMBRAESP (m <sup>2</sup> ) |
|------|-----------------------------|----------------------------|
| 1995 | Sem amostra                 | 10.462                     |
| 1996 | Sem amostra                 | 16.852                     |
| 1997 | Sem amostra                 | 71.261                     |
| 1998 | Sem amostra                 | 2.276                      |
| 1999 | Sem amostra                 | 22.590                     |

<sup>19</sup> Na estimativa foram utilizados os 23 anos mais recentes da série, em virtude da inadequação dos primeiros anos por questões relativas à inflação.

|              |                  |                  |
|--------------|------------------|------------------|
| 2000         | Sem amostra      | 52.453           |
| 2001         | Sem amostra      | 12.579           |
| 2002         | Sem amostra      | 2.907            |
| 2003         | Sem amostra      | 36.411           |
| 2004         | Sem amostra      | 29.688           |
| 2005         | Sem amostra      | 33.750           |
| 2006         | 95.398           | 25.683           |
| 2007         | 133.422          | 71.148           |
| 2008         | 48.444           | 71.165           |
| 2009         | 59.116           | 33.633           |
| 2010         | 140.315          | 150.612          |
| 2011         | 154.053          | 184.040          |
| 2012         | 123.969          | 156.506          |
| 2013         | 65.170           | 57.001           |
| 2014         | 128.655          | 191.397          |
| 2015         | 95.356           | 113.061          |
| 2016         | 90.362           | 84.782           |
| 2017         | 127.462          | 234.229          |
| <b>Total</b> | <b>1.261.720</b> | <b>1.664.486</b> |

Fonte: GEOIMÓVEL e EMBRAESP. Elaboração SP-Urbanismo, 2020

## 2.2.2. ESTIMATIVA DE DEMANDA IMOBILIÁRIA - MODELO ARIMA

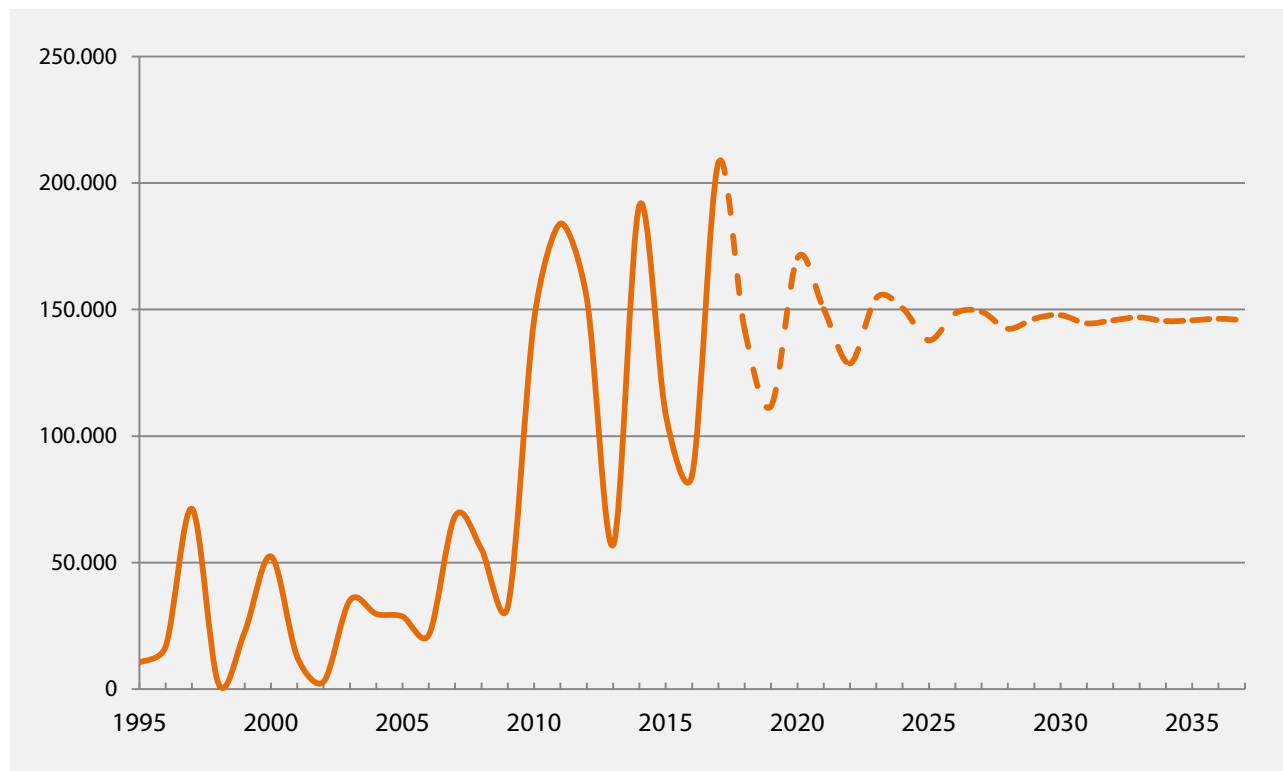
A estimativa da capacidade de absorção de potencial construtivo adicional utilizou uma metodologia padrão em estudos econométricos baseada em modelos autorregressivos e de média móvel (ARIMA). A distribuição tipológica foi feita seguindo a distribuição da oferta de potencial adicional de construção, por simplicidade, supondo que o interesse será relativamente indiferenciado entre Qs e Ts, seguindo, portanto, a lógica da disponibilidade de terrenos.

O dado de área útil privativa extraída da base de dados da EMBRAESP foi testado como série temporal pelos critérios de informação Akaike (AIC) e Bayesiano (BIC), selecionando os candidatos a modelo ARIMA a partir de procedimentos que: i) testaram a presença de raiz unitária, ii) minimizassem a

variância do erro e iii) privilegiassem modelos mais simples a modelos com muitas variáveis.<sup>20</sup> Posteriormente foi feito um teste de performance nas séries originais<sup>21</sup>.

O modelo escolhido foi o ARIMA (2,1,0) sem tendência determinística, o que é coerente com a variação dos dados que apresentaram sempre grande oscilação bianual. A previsão resultante é apresentada no gráfico abaixo:

**Gráfico 1:** Estimativa de capacidade de absorção de área privativa (m<sup>2</sup>/a.a)



Elaborado pela SP-Urbanismo, 2020, a partir de dados da EMBRAESP.

A projeção de 20 anos oscila ao redor da média anual do período recente (entre 2010 e 2017), em torno de 150 mil m<sup>2</sup> a.a. A projeção para os próximos anos é de uma **demanda por 2.900.762m<sup>2</sup> de área útil privativa em 20 anos.**

### 2.2.3. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA DEMANDA

A primeira conversão realizada é respectiva à área computável (AC). A área privativa foi convertida para área computável de modo a respeitar os parâmetros e regramentos estabelecidos pelo PIU, pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e o Código de Obras no que se refere à definição de áreas computáveis e não computáveis. Para tal, foi utilizada a seguinte fórmula:  $AC = AP * 0,8$ . O resultado é uma projeção de **2.320.610 m<sup>2</sup> de área computável em 20 anos.**

<sup>20</sup> Utilizou-se o pacote `auto.arima`, que tem sua metodologia disponível em: <https://www.rdocumentation.org/packages/forecast/versions/8.4/topics/auto.arima>.

<sup>21</sup> Os modelos foram reprojatados em cima das séries originais para ver o grau de acerto na representação do passado, sendo uma *proxy* para sua capacidade de estimar os anos futuros.

A demanda por AC foi distribuída no território segundo uma classificação que assumiu como princípio que regiões com preço mais elevado serão mais demandadas durante o andamento do PIU. Em primeiro lugar, o preço médio do m<sup>2</sup> com base nos dados de lançamentos da EMBRAESP gerou um *ranking* e uma classificação em três perfis de território. Em segundo lugar, cada perfil recebeu uma porção da demanda de AC. A região com preços mais elevados recebeu 60% da participação, a intermediária, 25%, e a com preços menos elevados, 15%.

Essa diferenciação decorre, além dos preços, do grau de consolidação dessas áreas: enquanto regiões mais demandadas apresentam elevada presença de infraestrutura urbana, áreas ainda incipientes deverão ser alvo de investimentos públicos substanciais para que tenham capacidade de, a longo prazo, atraírem produção imobiliária mais significativa. Em terceiro e último lugar, dentro dos perfis a distribuição seguiu a proporção de área útil dos lançamentos EMBRAESP. O resultado é apresentado na tabela abaixo.

**Tabela 8:** Projeção de demanda por Área Computável (AC)

| Perímetros         | Demanda por AC (m <sup>2</sup> ) | (%)         |
|--------------------|----------------------------------|-------------|
| Q2 Bom Retiro      | 104.427                          | 4,50%       |
| Q2 Belém Pari Brás | 104.427                          | 4,50%       |
| Q3 Bom Retiro      | 165.758                          | 7,10%       |
| Q3 Belém Pari Brás | 165.758                          | 7,10%       |
| Q8a República      | 491.423                          | 21,2%       |
| Q8b Sé             | 218.410                          | 9,4%        |
| T2a Barra Funda    | 273.013                          | 11,8%       |
| T2a Belém          | 82.879                           | 3,6%        |
| T2b Bom Retiro     | 69.618                           | 3,0%        |
| T2b Pari           | 68.907                           | 2,97%       |
| T2c Brás           | 82.879                           | 3,6%        |
| T2c Liberdade      | 82.879                           | 3,6%        |
| T2c Santa Cecília  | 409.519                          | 17,6%       |
| Q4 Pari            | 711                              | 0,03%       |
| <b>Total</b>       | <b>2.320.610</b>                 | <b>100%</b> |

Elaborado pela SP-Urbanismo, 2020, a partir de dados da EMBRAESP.

Os dados revelam a alta participação dos perímetros Q8a República, T2c Santa Cecília e T2a Barra Funda. Ainda que a projeção seja um exercício de baixa precisão, esses territórios possuem de fato maiores condições de atração de demanda em razão de suas vantagens em termos de localização, considerando a presença de infraestrutura de mobilidade, tecido urbano bem desenvolvido e, nos casos do Q8a República e T2c Santa Cecília, a mistura de usos que os qualificam como setores com elevado grau de consolidação urbanística. Já o T2a Barra Funda, apesar de ainda ser considerado território em

transformação de usos, sua contiguidade com a Operação Urbana Água Branca e demais bairros consolidados levou a uma sensível ampliação de interesse imobiliário nos últimos anos, cenário que poderá se intensificar a partir dos investimentos previstos no PIU, sobretudo a abertura de trechos do Apoio Urbano Sul inseridos no PIU Setor Central.

#### 2.2.4. CONVERSÃO DA ÁREA PRIVATIVA EM POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL

A partir da distribuição da demanda em termos de Área Computável, a segunda conversão se refere ao potencial construtivo adicional (PCA). Sua realização foi feita considerando os perímetros e os parâmetros urbanísticos do PIU Setor Central, mais precisamente o CA máximo permitido para cada região. Para cada território foi utilizada a seguinte fórmula:  $PCA = AC * (CA-1) / CA$ . O resultado é uma projeção de **1.800.000 m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional em 20 anos**.

#### 2.2.5. PROJEÇÃO DE CONSUMO DE PCA

Em termos de equilíbrio de mercado, ou consumo efetivo, a demanda por PCA no PIU Setor Central é sistematicamente inferior à oferta em todo o território analisado. A **demanda global foi projetada em 1,8 milhões de m<sup>2</sup>** de potencial construtivo adicional, enquanto a **oferta é de 19,0 milhões de m<sup>2</sup>**. O consumo projetado de PCA é justamente o valor de equilíbrio entre oferta e demanda. Como a demanda é o fator limitante, então a área de PCA consumida será equivalente a projeção de demanda por PCA.

### 2.3. CALIBRAGEM DOS PREÇOS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL

Realizada a estimativa de demanda de potencial construtivo adicional com base na quantidade a ser ofertada de área transformável ( $Q_{PCA}^o$ ), e na quantidade de área demandada por empreendimentos imobiliários ( $Q_{PCA}^d$ ), resta ainda calcular uma estimativa de preço desse potencial construtivo adicional ( $P_{PCA}$ ), por perímetro, e por parâmetro urbanístico.

Como estamos trabalhando dentro de uma Área de Intervenção Urbana (AIU), o  $P_{PCA}$  é calculado a partir Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, denominado apenas de "V", definido pelo do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo de 2014<sup>22</sup> e atualizado conforme Decreto n.º 59.166/2019. A equação (1) da receita da outorga onerosa (OODC) no PDE de 2014 é:

$$P_{PCA} = (At/Ac) * V * Fs * Fp \quad (1)$$

onde At é área do terreno, Ac é área construída computável, ambas em m<sup>2</sup>, V é o Valor de Cadastro, definido em R\$ por m<sup>2</sup>, Fs e Fp são os fatores de solidariedade e planejamento, respectivamente. Esta fórmula equivale à seguinte transformação:

$$P_{PCA} = (V/CA) * Fs * Fp \quad (2)$$

onde CA é o coeficiente de aproveitamento utilizado. Utilizando Fs e Fp iguais a 1 temos:

<sup>22</sup> Sabe-se que o valor de cadastro "V" está condicionado ao valor de terrenos instruído pelo Quadro 14. De uma maneira geral, o cadastro tem valores superiores na região centro-sul da cidade, sendo que os valores internos ao perímetro do Setor Central são mais modestos.

$$P_{PCA} = V/CA \quad (3)$$

Assim, o cálculo da receita com outorga onerosa será simplesmente a multiplicação deste preço de PCA pela quantidade consumida de PCA:

$$R_{ODC} = P_{PCA} * Q_{PCA} \quad (4)$$

Sobre o Valor de Cadastro, é importante notar que seu valor de mercado é uma função do potencial construtivo. Quanto maior o CA, maior o retorno econômico do empreendimento, e, portanto, maior o potencial de renda do preço do terreno. Nesse sentido, como o PIU vai valorizar os terrenos do perímetro destacado, com ampliação significativa do CA máximo em boa parte do território, o Valor de Cadastro deveria acompanhar tal valorização, de modo que  $V = f(CA)$ .

No entanto, a tabela de referência não sofria reajustes desde 2014, sendo em que 2019 houve uma correção horizontal de 2%. Se não há um reajuste, o CA efetivamente funciona como um fator de desconto na precificação do  $P_{PCA}$  e se inicia uma dissociação entre valorização do solo natural (adição de renda para o privado) e valor de cobrança pelo solo criado (repasso de renda ao público). Isto evidencia a relevância de atualização periódica do Valor de Cadastro para fins de equalização dos ganhos privados com os ganhos públicos. A atualização periódica permitiria que os valores de cadastro capturassem não apenas as alterações incidentes sobre o potencial construtivo dos terrenos, mas também a própria valorização difusa decorrente do desenvolvimento urbano.

Por fim, pondera-se que essas estimativas devem considerar uma série de Princípios restritivos desejáveis para que o PIU atinja seu objetivo de promover o crescimento da oferta habitacional em regiões estratégicas que concentram emprego e infraestrutura:

- $P_{PCA}^i \leq P_{PCA}^j$ , sendo  $i$  perímetro no PIU Setor Central e  $j$  territórios da cidade com atuação do mercado imobiliário, isto é, regiões classificadas como Eixo de Estruturação da Transformação Urbana, com CA máximo = 4, ou em ZC (Zonas de Centralidade). Isto para que não haja um desincentivo à demanda, e posterior frustração das expectativas de investimento. Em outras palavras, os preços estimados devem evitar distorções com relação à vizinhança, sendo atrativos para a produção imobiliária (viáveis economicamente), ao mesmo que tempo que devem garantir arrecadação suficiente para implementar a infraestrutura planejada.
- $Q_{PCA}^{eq} = f(P_{PCA}^i, X)$ . A quantidade de PCA de equilíbrio entre a oferta e a demanda deve ser compatível com o  $P_{PCA}^i$ . Sendo  $X$  as demais variáveis relevantes na determinação da demanda.

### 2.3.1. VALOR DE CADASTRO DE TERRENOS E PREÇO PCA MÉDIO

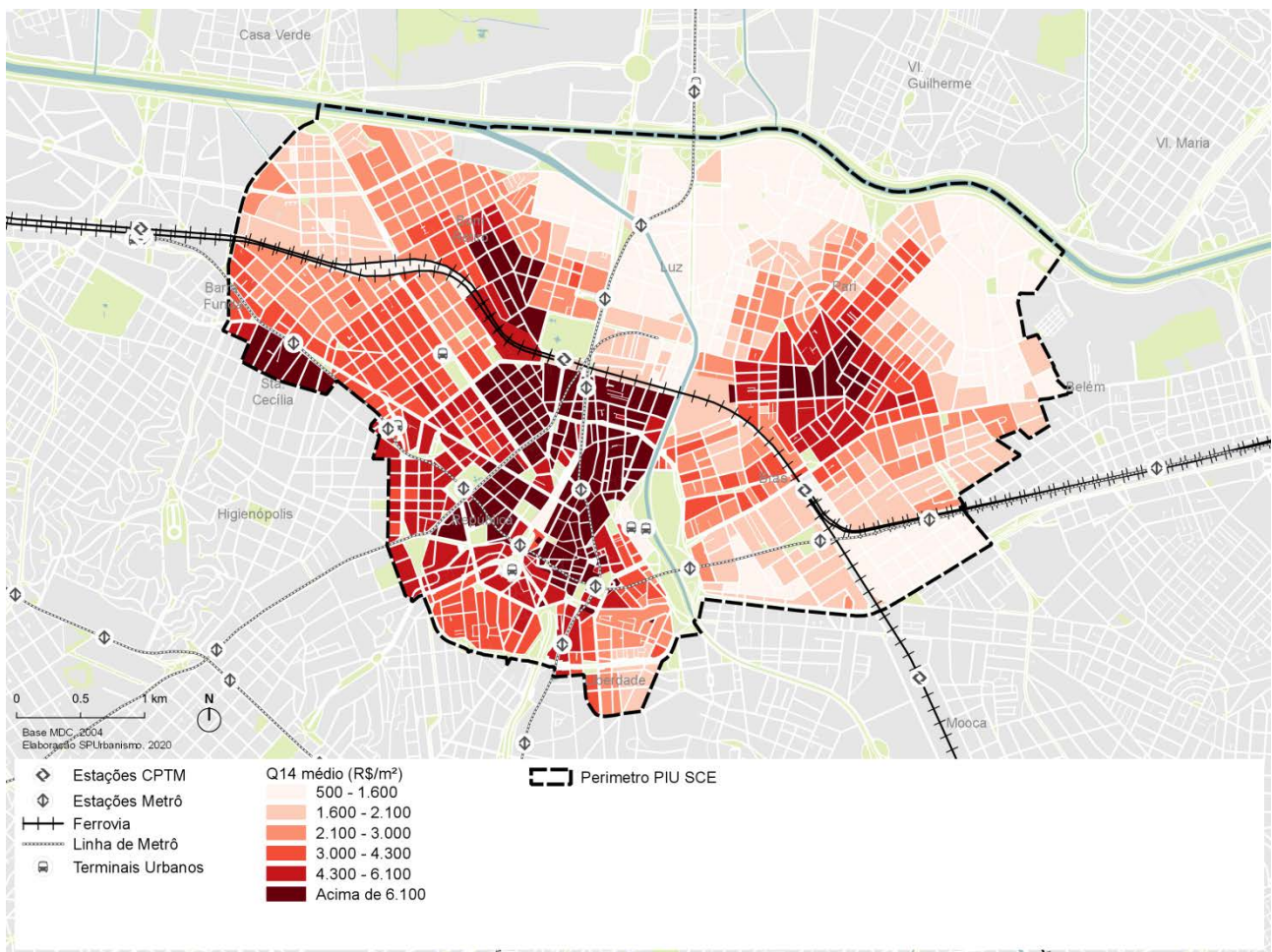


Figura 2 - Valor de Cadastro (R\$/m²). Elaboração: SP-Urbanismo

Conforme apresentado no PDE, a tabela de referência do Valor de Cadastro está referenciada locacionalmente por Setor e Quadra, com um código síntese de 6 dígitos, que concatena os três dígitos de cada um desses registros. No mapa anterior é possível observar que o território apresenta heterogeneidade de valores, e que há uma concentração da região com maior valor no território sudoeste do PIU, além dos centros comerciais do Bom Retiro e do Pari. Ao agrupar o dado por distrito nota-se que Bela Vista, Consolação, Sé e República representam o grupo com maior valor (Valor de Cadastro médio acima de 5.600 R\$/m²), coincidente com as áreas mais consolidadas, polos de comércio e serviços, com elevado interesse imobiliário. Um valor de cadastro mais elevado deve corresponder a um valor final de preço do PCA superior em comparação com os demais territórios.

Para efeitos do cálculo do PCA a região foi dividida nos 14 perímetros ou setores de análise, sendo que, para cada um deles, gerou-se um valor de cadastro de terreno médio que será utilizado na próxima etapa, para definição dos preços de PCA.

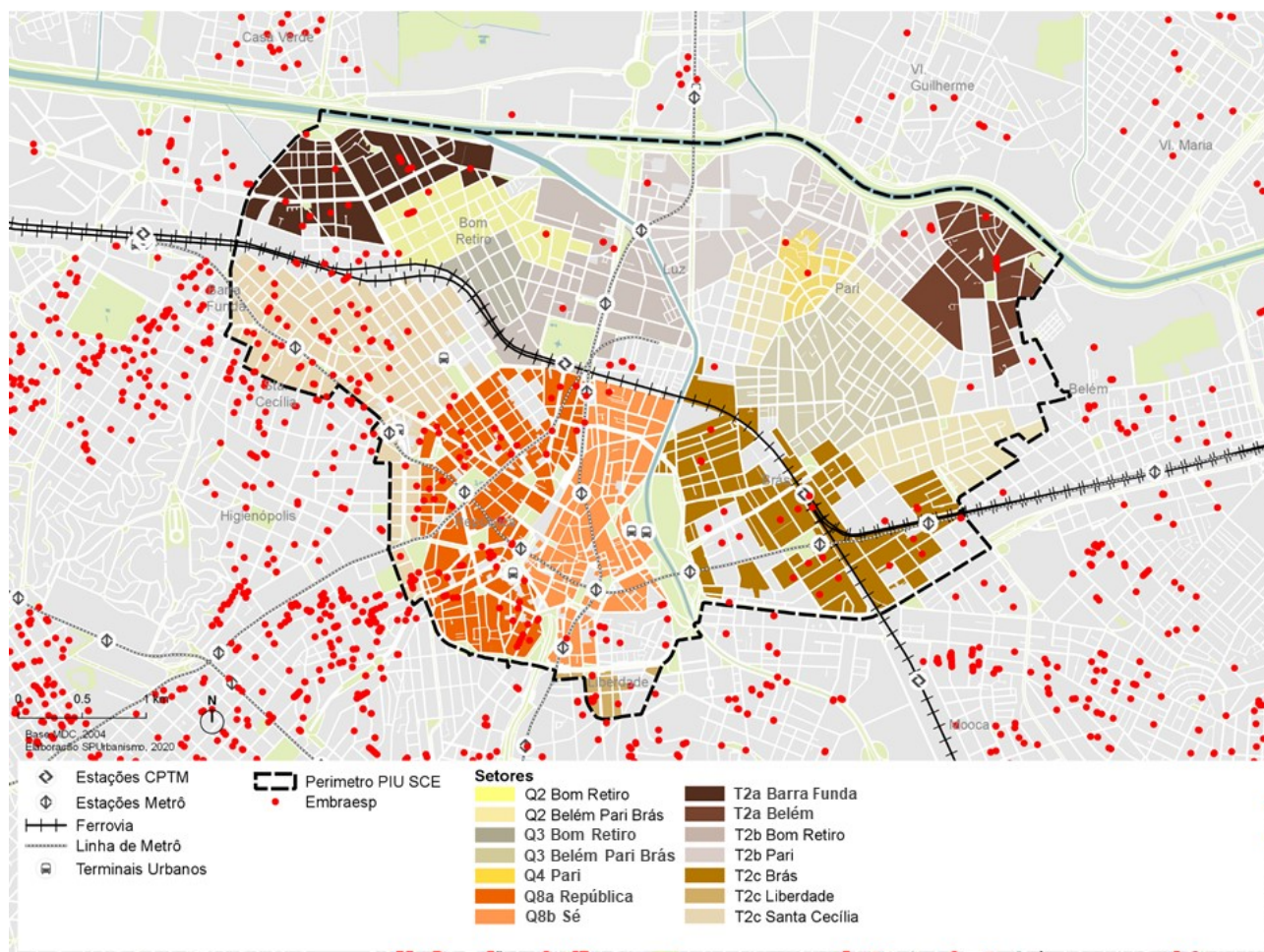


Figura 2 - Setores de análise e lançamentos Imobiliários. Elaboração: SP-Urbanismo, dados Embraesp.

### 2.3.2. ESTUDOS DE VIABILIDADE POR SETOR DE ANÁLISE

A viabilidade econômica dos empreendimentos imobiliários em um cenário de alteração dos parâmetros urbanísticos e do preço do potencial construtivo adicional é feita por meio de empreendimentos-paradigma. Estes são modelos parametrizados para cada padrão tipológico. Os parâmetros específicos são utilizados no cálculo de viabilidade financeira, considerando elementos urbanísticos e econômico-financeiros. Dentre os urbanísticos, ressalta-se o CA máximo, o gabarito, a cota parte máxima e mínima, a área média da Unidade Habitacional (UH). As simulações foram realizadas em terrenos com área média de 2.000m<sup>2</sup>. Abaixo estão listadas as premissas adotadas.

**Tabela 9: Estudo de viabilidade - Premissas**

| Perímetro          | Parâmetros urbanísticos | Uso na simulação* | Nº pavimentos-tipo | Área média por Unidade (m <sup>2</sup> ) |
|--------------------|-------------------------|-------------------|--------------------|------------------------------------------|
| Q2 Bom Retiro      | Q2                      | Misto             | 12                 | 62 (UH) - 76(NR)                         |
| Q2 Belém Pari Brás | Q2                      | Misto             | 12                 | 62 (UH) - 76(NR)                         |
| Q3 Bom Retiro      | Q3                      | Comercial         | 6                  | 72                                       |
| Q3 Belém Pari Brás | Q3                      | Comercial         | 6                  | 72                                       |
| Q8a República      | Q8a                     | Residencial       | 25                 | 48                                       |
| Q8b Sé             | Q8b                     | Residencial       | 24                 | 41,6                                     |
| T2a Barra Funda    | T2a                     | Residencial       | 21                 | 73,5                                     |
| T2a Belém          | T2a                     | Residencial       | 21                 | 73,5                                     |
| T2b Bom Retiro     | T2b                     | Residencial       | 21                 | 73,5                                     |
| T2b Pari           | T2b                     | Residencial       | 21                 | 73,5                                     |
| T2c Brás           | T2c                     | Residencial       | 24                 | 41,7                                     |
| T2c Liberdade      | T2c                     | Residencial       | 19                 | 55                                       |
| T2c Santa Cecília  | T2c                     | Residencial       | 19                 | 55                                       |
| Q4 Pari            | Q4                      | Residencial       | 8                  | 75                                       |

Fonte: Geoinfo, SMDU, EMBRAESP. Elaboração: SP-Urbanismo, 2020. Nota: Todos os empreendimentos foram simulados com fachada ativa.

As demais premissas consideradas dizem respeito aos parâmetros de ocupação e uso do solo, tipologia e projeto, construção, terreno e outros custos administrativos em geral. Em termos de custo de obra, as bases de dados utilizadas para mensuração do custo unitário básico (CUB) são a da Câmara Brasileira da Indústria da Construção<sup>23</sup> e do SindusCon-SP<sup>24</sup> e foram acrescidas com parcelas adicionais de itens não cobertos pelo CUB, definindo assim um custo global de construção.

Os resultados consolidados dos estudos de viabilidade apresentados a seguir têm como premissas que a Outorga Onerosa resultante deve representar cerca de 5% do VGV, respeitando a lucratividade líquida média dos empreendimentos. A tabela a seguir resume os resultados.

A primeira coluna contém o valor médio dos lançamentos por setor e parâmetro urbanístico. A segunda coluna o  $P_{PCA}$  compatível com a simulação de viabilidade econômica e com os demais preços dos Distritos do entorno. As demais colunas apresentam os principais indicadores: proporção do custo da obra e do terreno em relação ao Valor Geral de Vendas (VGV), o % do pagamento de outorga ( $P_{PCA} * \text{área a construir}^{25}$ ) em razão do VGV, a proporção de Lucro Líquido sobre VGV e a taxa interna de retorno (TIR).

<sup>23</sup> CBIC. Caracterização dos projetos-padrão conforme a ABNT NBR 12721:2006. Disponível em: <http://www.cub.org.br/projetos-padroao>. Acesso em 21 de fevereiro de 2020.

<sup>24</sup> SINDUSCON-SP. Boletim Econômico - Janeiro de 2020. Disponível em: <https://sindusconsp.com.br/wp-content/uploads/2020/01/01-Janeiro-2020.pdf>. Acesso em 21 de fevereiro de 2020.

<sup>25</sup> Delimitada nos empreendimentos-paradigma

| Tabela 10: Resultado do Estudo de Mercado, estimativa ajustada de $P_{PCA}$ e resultados da Viabilidade Econômico-Financeira |                                                        |              |                        |                   |                       |                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------|------------------------|-------------------|-----------------------|--------------------|
| Perímetro                                                                                                                    | Valor do m <sup>2</sup> Lançamentos Imobiliários (R\$) | OODC (% VGV) | Terreno e Obra (% VGV) | Lucro Líquido (%) | TIR <sup>26</sup> (%) | Índice Lucro/Custo |
| Q2 Bom Retiro                                                                                                                | 7.676                                                  | 3,7%         | 60,4                   | 18,3              | 23,7                  | 23%                |
| Q2 Belém Pari Brás                                                                                                           | 7.078                                                  | 3,3%         | 61,5                   | 17,6              | 22,8                  | 22%                |
| Q3 Bom Retiro                                                                                                                | 8.076                                                  | 3,7%         | 59,3                   | 19,7              | 23,9                  | 25%                |
| Q3 Belém Pari Brás                                                                                                           | 8.234                                                  | 4,1%         | 61,0                   | 17,6              | 20,9                  | 22%                |
| Q8a República                                                                                                                | 11.307                                                 | 3,5%         | 59,4                   | 19,8              | 25,3                  | 25%                |
| Q8b Sé                                                                                                                       | 12.775                                                 | 3,0%         | 54,9                   | 24,7              | 33,0                  | 34%                |
| T2a Barra Funda                                                                                                              | 9.128                                                  | 3,0%         | 61,0                   | 18,4              | 24,1                  | 23%                |
| T2a Belém                                                                                                                    | 7.816                                                  | 2,3%         | 61,0                   | 19,1              | 25,5                  | 23%                |
| T2b Bom Retiro                                                                                                               | 5.861                                                  | 3,4%         | 65,8                   | 13,1              | 16,4                  | 15%                |
| T2b Pari                                                                                                                     | 6.332                                                  | 1,9%         | 68,4                   | 12,1              | 15,5                  | 14%                |
| T2c Brás                                                                                                                     | 8.314                                                  | 3,2%         | 61,3                   | 17,9              | 23,2                  | 22%                |
| T2c Liberdade                                                                                                                | 7.724                                                  | 3,9%         | 57,7                   | 20,8              | 27,2                  | 27%                |
| T2c Santa Cecília                                                                                                            | 9.122                                                  | 4,9%         | 60,2                   | 17,4              | 21,8                  | 21%                |
| Q4 Pari                                                                                                                      | 6.332                                                  | 1,1%         | 65,3                   | 16,0              | 19,9                  | 19%                |

Fonte: EMBRAESP. Elaboração: SP-Urbanismo, 2020. Empreendimentos com lançamento entre 2010 e 2017, com valor do m<sup>2</sup> trazido aos valores de dezembro de 2019 pelo INPC. Nota 1: O valor de mercado do m<sup>2</sup> de lançamentos dos perímetros T2c Liberdade e Q2 Belém Pari Brás foram estimados com buffer de 500m ao redor do território em virtude de a amostra no interior do perímetro ser extremamente limitada.

Com relação à TIR, seu resultado se mostrou sempre acima da taxa de juros de referência, a Selic, projetada para 2023, de 6,50% a.a.<sup>27</sup>, e que é referência para custo de capital de terceiros, assim como é superior ao custo de capital próprio do setor de construção civil (*Real State*), calculado em 9,2% a.a para 2019<sup>28</sup>, sinalizando sua viabilidade financeira. Cabe ressaltar, ademais, que o mercado imobiliário paulistano manteve nos últimos anos a Taxa Mínima de Atratividade em torno de 20% para empreendimentos padrão e em torno de 15% para empreendimentos de interesse social, o que também demonstra o enquadramento dos resultados do PIU. A tabela abaixo consolida a informação de propostas de Fp que acompanham os CA máximos por parâmetro urbanístico, considerando os Estudos de Viabilidade.

<sup>26</sup> Taxa Interna de retorno.

<sup>27</sup> BCB. FOCUS – Relatório de Mercado referente a 14 de fevereiro de 2020 (Mediana Agregado).

<sup>28</sup> Cálculo do Custo de Capital Próprio considerou: a Taxa livre de risco (% a.a.) do FED 10-Year Treasury Constant, o beta setorial com referência em Damodaran - [http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New\\_Home\\_Page/datafile/Betas](http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/Betas), o Prêmio de risco do setor (% a.a.) com referência em [http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New\\_Home\\_Page/datafile/spearn.htm](http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/spearn.htm), e o Risco Brasil, conforme <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=40940&module=M> e o IPCA/IBGE.

| Tabela 11: proposta de calibragem dos fatores de planejamento |                       |                |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------|
| Tipo de Área                                                  | Parâmetro urbanístico | Proposta de Fp |
| Qualificação                                                  | Q2                    | 0,70           |
|                                                               | Q3                    | 0,25           |
|                                                               | Q4                    | 0,10           |
|                                                               | Q8a                   | 0,50           |
|                                                               | Q8b                   | 0,40           |
| Transformação                                                 | T2a                   | 0,90           |
|                                                               | T2b                   | 0,50           |
|                                                               | T2c                   | 0,75           |

Elaboração SP-Urbanismo, 2020.

Por fim, a tabela abaixo apresenta os preços do cadastro de valor de terreno (Q14) e o preço resultante do potencial construtivo adicional no PIU.

| Tabela 12: Cadastro de valor de terreno (Q14) e preço do potencial construtivo adicional no PIU |             |         |      |               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------|------|---------------|
| Perímetro                                                                                       | Q14(R\$/m²) | CA máx. | Fp   | PPCA (R\$/m²) |
| Q2 Bom Retiro                                                                                   | R\$ 2.550   | 4       | 0,70 | R\$ 446       |
| Q2 Belém Pari Brás                                                                              | R\$ 2.214   | 4       | 0,70 | R\$ 387       |
| Q3 Bom Retiro                                                                                   | R\$ 6.382   | 2       | 0,25 | R\$ 798       |
| Q3 Belém Pari Brás                                                                              | R\$ 4.934   | 2       | 0,25 | R\$ 617       |
| Q8a República                                                                                   | R\$ 5.893   | 6       | 0,50 | R\$ 491       |
| Q8b Sé                                                                                          | R\$ 7.110   | 6       | 0,40 | R\$ 474       |
| T2a Barra Funda                                                                                 | R\$ 1.951   | 4       | 0,90 | R\$ 439       |
| T2a Belém                                                                                       | R\$ 1.277   | 4       | 0,90 | R\$ 287       |
| T2b Bom Retiro                                                                                  | R\$ 2.617   | 4       | 0,50 | R\$ 327       |
| T2b Pari                                                                                        | R\$ 1.539   | 4       | 0,50 | R\$ 192       |
| T2c Brás                                                                                        | R\$ 2.118   | 4       | 0,75 | R\$ 397       |
| T2c Liberdade                                                                                   | R\$ 2.626   | 4       | 0,75 | R\$ 492       |
| T2c Santa Cecilia                                                                               | R\$ 3.868   | 4       | 0,75 | R\$ 725       |
| Q4 Pari                                                                                         | R\$ 3.611   | 2       | 0,10 | R\$ 181       |

Fonte: Embraesp, Geoinfo, SMDU. Elaboração: SP-Urbanismo, 2020. Cadastro de valor de terreno - Valores relativos ao Quadro 14 atualizado em 31/12/2019.

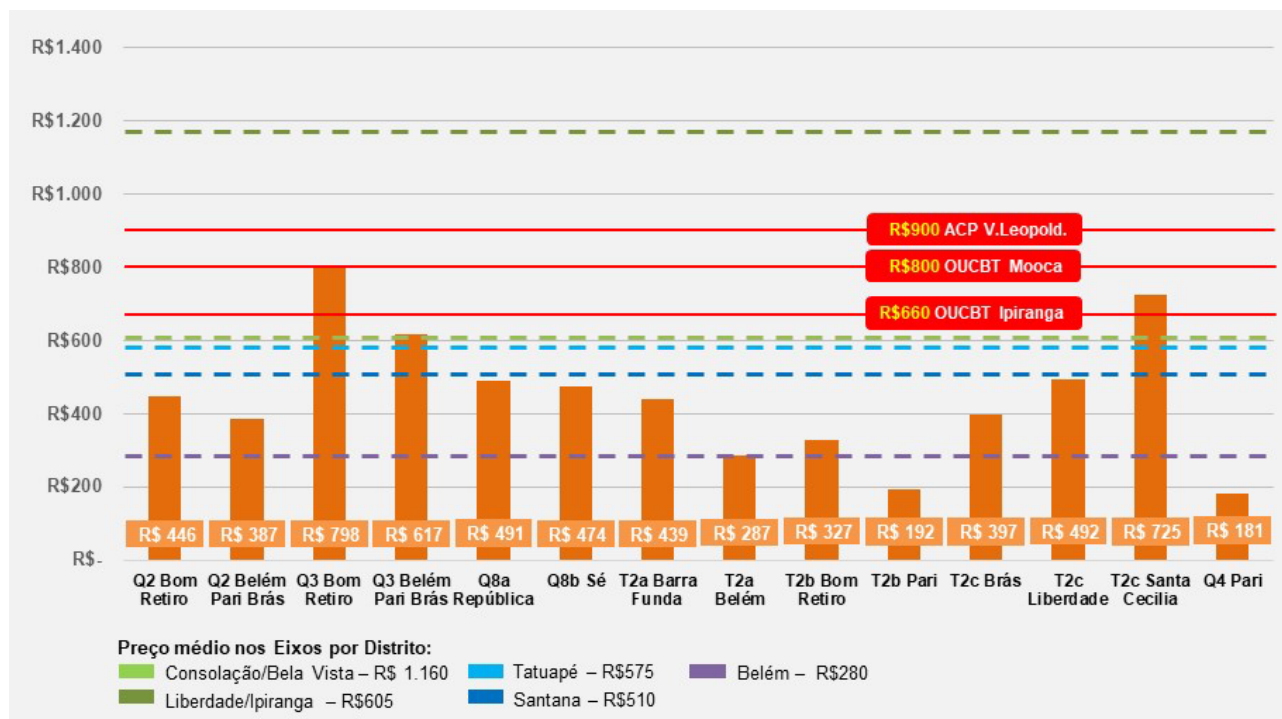
Ressalva-se aqui que o preço PCA nos setores Q8a República e Q8b Sé é atualmente zero em virtude da gratuidade garantida pela Lei nº 12.349 de 1997 - Operação Urbana Centro. Esse valor nulo será alterado com o PIU Setor Central, atingido os patamares médios de R\$491 e R\$474. Esta correção se dá pelo fato de o modelo vigente já ter garantido, ao longo dos anos de sua vigência, subsídio suficiente para alterar as condições de atração da produção imobiliária, que se beneficiou de investimentos públicos historicamente concentrados na região, revertendo o ciclo de desocupação dessas áreas. Com relação a esse ponto, retoma-se que a Outorga Onerosa tem por finalidade, justamente, reter parte das externalidades positivas da valorização do solo decorrentes da infraestrutura e demais ações do poder público, e viabilizar seu financiamento em áreas carentes da cidade, que não conseguem se financiar nesse mesmo sentido, tema largamente debatido nos princípios do PDE.

Além disso, conforme comentado anteriormente, o preço do PCA dentro do território do PIU Setor Central não deve ser superior ao dos demais Distritos da Cidade de São Paulo onde há produção imobiliária, em especial aqueles mais próximos locacionalmente, de modo a não inviabilizar o plano, promovendo uma competição justa dos territórios em termos de atratividade.

O **Gráfico 2** promove a comparação dos preços PCA calculado com os parâmetros urbanísticos propostos com o preço médio dos principais Distritos do entorno da região central.

Os dados demonstram que os preços médios praticados pelo PIU Setor Central estão abaixo das áreas mais valorizadas do entorno, como os Eixos de Estruturação localizados na Consolação e Bela Vista, portanto coerentes com a dinâmica imobiliária e a atratividade projetada para essas diferentes localizações. Áreas como T2a Barra Funda e T2c localizam-se na mesma faixa de preço dos bairros com grau similar de consolidação no entorno. Da mesma forma, as áreas T2a Belém, T2b Bom Retiro e T2b Pari apresentam preços atraentes considerando que são regiões ainda não consolidadas e que a abertura do Apoio Urbano Sul tende, ao longo do tempo, a abrir uma nova frente de produção imobiliária de grande interesse para o desenvolvimento do tecido urbano. Já as áreas Q8a e Q8b, hoje gratuitas, passam a ter preços de potencial construtivo adicional alinhados com os valores praticados nos lançamentos imobiliários recentes, mantendo-se ainda atrativas, pelo menos sob a perspectiva do preço do PCA. Por fim, as áreas Q3 apresentaram preço médio elevado devido aos respectivos núcleos comerciais do Bom Retiro e do Brás - preços que foram atenuados nas bordas desses polos, corresponde às áreas Q2.

**Gráfico 2:** Comparação dos preços de PCA – Minuta do PL



Elaboração SP-Urbanismo, 2020. Nota: Dados do Valor de Cadastro extraídos utilizando LPUOS e Distritos da PMSP. Software QGIS. Valores de referência dos Distritos comparativos foram calculados com auxílio do CA e Fp médios, de forma ponderada, considerando os territórios de eixo e ZC, além do próprio Valor de Cadastro médio do Distrito.

Os resultados demonstram também que além de estar calibrada com o preço do PCA praticado em áreas de alta atratividade, a AIU-SCE se manterá num patamar abaixo das AIU e OUC em proposição no Município, no caso, ambas localizadas em áreas com preço do solo em geral mais elevado – como o PIU Arco Pinheiros (ACP), com destaque para a Vila Leopoldina, e a OUC Bairros do Tamanduateí, com destaque para os valores referenciais dos primeiros leilões tanto na Mooca quanto no Ipiranga, vetores leste da área central.

As análises revelaram que o fator limitante para o cálculo da Outorga Onerosa em razão do VGV não é exatamente a viabilidade financeira *strictu sensu*, mas o fato do  $P_{PCA}$  ser igual ou inferior ao cobrado em regiões da cidade em que há concorrência pela produção imobiliária, em virtude dos preços já estabelecidos pelo PDE. O fator limitante é justamente a restrição mencionada anteriormente:

- $P_{PCA}^i \leq P_{PCA}^j$ , sendo i perímetro no PIU-SCE e j territórios da cidade com atuação do mercado imobiliário, isto é, regiões de Eixo de Estruturação da Transformação Urbana, com CA 4, ou em ZC (Zonas de Centralidade).

## 2.4. ESTIMATIVA DE RECEITA DA AIU EM 20 ANOS

Considerando o cenário proposto, a **receita potencial estimada é de R\$ 944 milhões em 20 anos**, conforme tabela abaixo. Ressalta-se que a receita futura do PIU é uma função da distribuição esperada de consumo no território, posto que cada perímetro tem preço e quantidade de potencial construtivo diferente. Os resultados demonstram que, ainda que a totalidade do Programa de Intervenção não seja atendida nos primeiros 20 anos de vigência da AIU, as intervenções estruturais estarão garantidas, como é o caso da implantação do trecho do Apoio Urbano Sul e a produção habitacional exigida.

| Tabela 13: Receita Estimada |                  |             |                    |                         |                   |
|-----------------------------|------------------|-------------|--------------------|-------------------------|-------------------|
| Perímetro                   | Consumo PCA (m²) | Consumo (%) | Preço PCA (R\$/m²) | Receita Potencial (R\$) | Share Receita (%) |
| Q2 Bom Retiro               | 81.000           | 5           | R\$ 446            | 36.153.272              | 4%                |
| Q2 Belém Pari Brás          | 81.000           | 5           | R\$ 387            | 31.381.137              | 3%                |
| Q3 Bom Retiro               | 128.571          | 7           | R\$ 798            | 102.568.107             | 11%               |
| Q3 Belém Pari Brás          | 128.571          | 7           | R\$ 617            | 79.300.512              | 8%                |
| Q8a República               | 381.176          | 21          | R\$ 491            | 187.196.302             | 20%               |
| Q8b Sé                      | 169.412          | 9           | R\$ 474            | 80.296.487              | 9%                |
| T2a Barra Funda             | 211.765          | 12          | R\$ 439            | 92.962.464              | 10%               |
| T2a Belém                   | 64.286           | 4           | R\$ 287            | 18.473.510              | 2%                |
| T2b Bom Retiro              | 54.000           | 3           | R\$ 327            | 17.665.002              | 2%                |
| T2b Pari                    | 53.449           | 2,97        | R\$ 192            | 10.283.761              | 1%                |
| T2c Brás                    | 64.286           | 4           | R\$ 397            | 25.532.927              | 3%                |

|                   |                  |            |         |                    |             |
|-------------------|------------------|------------|---------|--------------------|-------------|
| T2c Liberdade     | 64.286           | 4          | R\$ 492 | 31.652.913         | 3%          |
| T2c Santa Cecília | 317.647          | 18         | R\$ 725 | 230.345.338        | 24%         |
| Q4 Pari           | 551              | 0,03       | R\$ 181 | 99.502             | 0,01%       |
| <b>TOTAL</b>      | <b>1.800.000</b> | <b>100</b> |         | <b>943.911.233</b> | <b>100%</b> |

Elaboração: SP-Urbanismo, 2020.

## 2.5. MODELAGEM DO BÔNUS EQUIVALENTE

O Bônus Equivalente consiste em um mecanismo de incentivo econômico visando a aceleração da transformação territorial, com foco em características específicas da AIU-SCE, em especial (i) a produção de unidades de Habitação de Interesse Social 1 (HIS-1), (ii) a requalificação de imóveis existentes e (iii) a preservação de imóveis classificados como ZEPEC-BIR. Para os empreendimentos que aderirem ao Bônus (imóveis de origem), serão emitidas **Declarações de Potencial Construtivo Adicional**, com regras específicas de cálculo para cada modalidade. Com essa Declaração em mãos, os detentores do Bônus poderão negociar livremente o Potencial Construtivo Adicional (PCA) a ser consumido por novos empreendimentos no âmbito da AIU-SCE (imóveis de destino do Bônus), momento em que a Declaração é convertida em **Certidão de Potencial Construtivo Adicional**.

A quantidade de PCA que corresponde ao Bônus será proporcional ao potencial construtivo do imóvel de origem, cujo cálculo poderá ser em função da Área Construída computável ou da Área Construída total, a depender da modalidade, multiplicada pelo Fator de bonificação ( $F_{Bn}$ ) respectivo a modalidade, conforme a fórmula síntese:

$$B_{MODALIDADE} = \text{Potencial Construtivo}_{origem} \times F_{Bn}$$

A aplicação de Fatores de bonificação tem como finalidade calibrar as expectativas de viabilidade dos empreendimentos de origem nas diferentes modalidades e, simultaneamente, permitir a atratividade aos empreendimentos de destino, garantindo resultados positivos na operação. Sabe-se que o PCA no âmbito da AIU-SCE será alienado mediante Outorga Onerosa do Direito de Construir e, portanto, seu preço para as diferentes localidades é tabelado, seguindo os parâmetros dispostos no PDE e na AIU, como o Coeficiente de Aproveitamento e os Fatores de Planejamento e de Interesse Social. Desta forma, como o  $P_{PCA}$  do Bônus Equivalente sempre será limitado ao teto estabelecido para Outorga Onerosa na AIU-SCE, a referida atratividade aos imóveis de destino do Bônus corresponde, em última análise, à expectativa de um desconto no  $P_{PCA}$  a partir dos preços estabelecidos. Espera-se, desta forma, acelerar a utilização do Bônus que, de forma articulada, catalisa o desenvolvimento de projetos das modalidades foco da AIU.

Ademais, a construção dessa fórmula visou a simplicidade da conversão de áreas entre origem e destino, evitando complicações respectivas ao desconto no estoque de PCA destinado para essas modalidades de Bônus, conforme explicado ao longo dessa seção.

### 2.5.1. CONTROLE DOS ESTOQUES

Existem dois tipos de estoque de PCA na AIU-SCE, oneroso e não oneroso, ambos com **1.800.000m<sup>2</sup>**, totalizando **3.600.000m<sup>2</sup>**. Também é previsto um estoque dedicado ao Bônus que totaliza **540.000m<sup>2</sup>**. Essa diferenciação justifica-se para esclarecer as diferentes naturezas e aplicação do estoque de PCA: como o volume de PCA do Bônus deve ser distinto daquele efetivamente consumido pelos imóveis geradores, esse PCA deverá compor um estoque apartado daquele previsto na AIU-SCE, facilitando seu acompanhamento. Por exemplo, no caso de um empreendimento de HIS-1, haverá consumo de estoque não-oneroso – corresponde a 1.800.000 m<sup>2</sup> para a AIU-SCE – e, cumulativamente a emissão do Bônus via Declaração que, uma vez convertida em Certidão, passará a consumir o estoque específico do Bônus, correspondente a 540.000m<sup>2</sup>.

Ressalta-se também a previsão de **chamamentos públicos** para emissão do Bônus Equivalente, que permitirão o monitoramento do consumo dos diferentes estoques de PCA – oneroso, não oneroso e dedicado ao Bônus – facilitando sua calibragem ao longo do tempo e nas possíveis revisões futuras da própria AIU-SCE.

O aumento do estoque tem justificativa no próprio plano urbanístico da AIU-SCE. Considerando que a estimativa de demanda por PCA realizada na seção 1.2 é metodologicamente vinculada à produção imobiliária realizada entre 1995 e 2017, novas frentes de produção geradas com o PIU-SCE e com os incentivos de Bônus não estariam necessariamente contempladas. Por conta desse elemento, o estoque de Bônus limitado a **540.000m<sup>2</sup>** deverá ser somado ao estoque oneroso, resultando em **2.340.000m<sup>2</sup>**, o equivalente a um acréscimo de **30%** em relação ao estoque oneroso. Esse incremento do estoque é coerente com as expectativas de impulsionamento na produção imobiliária, sobretudo nos bairros adjacentes ao Apoio Urbano Sul, cuja demanda de empreendimentos que originem o Bônus Equivalente pode ser intensa, como será demonstrado a seguir.

Na sequência, serão detalhadas as modelagens para cada modalidade do Bônus Equivalente.

### 2.5.2. BÔNUS EQUIVALENTE PARA PRESERVAÇÃO

Trata-se de um incentivo a preservação de imóveis classificados como ZEPEC-BIR, em especial aqueles com área construída superior ao lote. O Bônus Equivalente de Preservação – **B<sub>PRES</sub>** – é definido a partir da seguinte equação:

$$B_{PRES} = (AC_c - PC_{pt}) \times F_{Bn}$$

onde **AC<sub>c</sub>** é área construída total do imóvel tombado (computável e não computável), **PC<sub>pt</sub>** é o potencial construtivo passível de transferência no caso do imóvel ter acessado Declaração para fins de Transferência do Direito de Construir (TDC), e **F<sub>Bn</sub> = 0,6** é o Fator de bonificação.

Da forma como foi previsto, o **B<sub>PRES</sub>** poderá ser utilizado cumulativamente à TDC. Sabe-se que a TDC, tal qual definida no PDE, baseia-se no cálculo de Potencial Construtivo a partir do Coeficiente de Aproveitamento Básico. Na legislação vigente, esse potencial construtivo é reduzido proporcionalmente à área do lote, a partir da incidência de Fatores de Incentivo variando entre 1,2 (para lotes menores ou iguais a 500m<sup>2</sup>) e 0,1 (para lotes maiores que 50.000m<sup>2</sup>). Na AIU-SCE, ademais, pequenos lotes com área até 1.000m<sup>2</sup> recebem um incremento de 20% em relação à legislação ordinária.

Apesar desses novos parâmetros incentivarem aplicação do instrumento em pequenos lotes, ainda é evidente que imóveis tombados com área construída muito superior à área do lote podem não ter acesso a incentivos suficientes para sua preservação. O  $B_{PRES}$  busca justamente corrigir essa distorção: se a TDC corresponde ao potencial básico, essa modalidade de Bônus diz respeito ao potencial adicional do imóvel, materializado em sua área construída total, considerado necessário para a preservação de edifícios com grande área construída.

Diferente dos demais Bônus, aqui não foram realizadas simulações em termos de viabilidade de novos empreendimentos, visto que, neste caso, o Bônus será utilizado para preservação de imóveis tombados, cuja variabilidade de custos no processo de preservação e restauro dificultam sua parametrização. Ainda assim, nos levantamentos realizados em imóveis em ZEPEC-BIR na AIU-SCE, o resultado dos recursos obtidos pela fórmula, que considera o desconto do Potencial passível de transferência ( $PC_{pt}$ ) e definição de um  $F_{Bn}$  correspondente a 60%, levou a montantes considerados que poderão auxiliar na execução de obras de manutenção e reformas.

A tabela a seguir resume os valores e quantidades médios no Bônus na AIU-SCE. Nota-se que a quantidade de imóveis passíveis de receber o Bônus é significativa e gera um potencial construtivo muito superior ao estoque total dedicado no Projeto de Lei. Os critérios para priorização, portanto, deverão ser definidos em cada chamamento. Por fim, considerando os custos para preservação desses bens e sua proporcionalidade em relação ao volume edificado existente, os recursos foram considerados adequados no sentido de complementarem o potencial de investimentos via TDC.

**Tabela 11: Estimativas do Bônus de Preservação na AIU-SCE**

| Área Construída do imóvel (m²) | Bônus – área média (m²) | Total de Bônus passível de ser emitido (m²) | Receita estimada de Bônus por imóvel (R\$) | Quantidade de imóveis observados |
|--------------------------------|-------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------|
| Até 1.000                      | 90,7                    | 31.746,2                                    | 50.038                                     | 350                              |
| 1.000-2.500                    | 629,4                   | 111.395,6                                   | 347.193                                    | 177                              |
| 2.500-5.000                    | 1.655,9                 | 223.545,2                                   | 913.499                                    | 135                              |
| 5.000-10.000                   | 3.211,4                 | 218.374,6                                   | 1.771.617                                  | 68                               |
| 10.000-20.000                  | 6.897,1                 | 303.472,6                                   | 3.804.903                                  | 44                               |
| 20.000-50.000                  | 17.600,3                | 580.808,6                                   | 9.709.476                                  | 33                               |
| Mais que 50.000                | 38.142,8                | 228.856,9                                   | 21.042.122                                 | 6                                |

Elaboração SP Urbanismo, 2020. Nota: foram considerados apenas os imóveis em ZEPEC-BIR passíveis de emissão de Bônus após desconto do PCpt.

### 2.5.3. BONUS EQUIVALENTE PARA REQUALIFICAÇÃO

O Bônus de Requalificação é proveniente de imóveis existentes licenciados na data prevista na Minuta do Projeto de Lei e que sejam objeto de *retrofit*, seguindo a fórmula:

$$B_{RETROFIT} = AC_c \times F_{Bn}$$

onde  $AC_c$  é área construída total do imóvel (computável e não computável) e  $F_{Bn} = 1$  é o Fator de bonificação.

Como, em geral, as ações de requalificação de imóveis existentes se desenvolvem no âmbito de um empreendimento imobiliário com foco na venda das unidades residenciais, o Bônus foi calibrado considerando às expectativas de retorno do mercado, de forma a garantir sua atratividade.

Os imóveis objeto de *retrofit* podem apresentar características muito distintas. De modo a calibrar o Fator de bonificação adequado, optou-se pela realização de Estudos de Viabilidade em um edifício padrão, comumente encontrado no perímetro da AIU-SCE. As principais premissas estabelecidas foram: terreno médio com 600m<sup>2</sup>, área privativa de 60m<sup>2</sup> por unidade residencial, edifício sem elevador, área computável total de 2.400 m<sup>2</sup> e área total construída de 3.269 m<sup>2</sup>.

Com relação a seus aspectos econômicos, os valores de referência de m<sup>2</sup> de área útil foram reduzidos em 15% com relação aos EV de empreendimentos novos. A aquisição do edifício a ser requalificado foi estimada em aproximadamente 35% do VGV, despesas com reforma do imóvel em 40% do VGV e foram mantidos demais gastos como *marketing* e custos administrativos, além da não incidência de Outorga Onerosa.

O diferencial de uma obra de *retrofit* em relação aos empreendimentos comuns é a celeridade das obras, uma vez vencida a etapa inicial de documentação e licenciamento. Nesse sentido, o EV foi adaptado para uma obra com tempo médio de 12 meses.

As modelagens consideraram também empreendimentos de *retrofit* realizados em áreas com diferente valor do solo, entre R\$ 5.000 e R\$ 7.000/m<sup>2</sup>, valores aderentes aos preços praticados hoje no território do PIU-SCE e que se refletem no preço dos imóveis a serem adquiridos para a operação. Os valores de venda das unidades objeto de *retrofit* – descontados em 15%, como exposto – foram considerados como os valores médios a serem praticados nessas áreas, definidas aqui como A, B e C. Da mesma forma, considerou-se a alienação do Bônus tendo como destino também esses territórios A, B e C, com os Preços médios de PCA indicados a seguir:

**Tabela 12: Preços de Referência – Cálculo de Retrofit**

| Área     | Setores correspondentes                                               | Valor médio do m <sup>2</sup> em lançamentos Imobiliários (R\$/m <sup>2</sup> ) | Valor médio para UH <i>retrofit</i> (R\$/m <sup>2</sup> ) | Preço de PCA médios (R\$/m <sup>2</sup> ) |
|----------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| <b>A</b> | Q8a República, Q8b Sé, T2a Barra Funda, T2c Santa Cecília             | 10.583                                                                          | 8.995                                                     | 713                                       |
| <b>B</b> | Q3 Bom Retiro, Q3 Belém Pari Brás, T2a Belém, T2c Brás, T2c Liberdade | 8.033                                                                           | 6.828                                                     | 447                                       |
| <b>C</b> | Q2 Bom Retiro, Q2 Belém Pari Brás, T2b Pari, T2b Bom Retiro           | 6.737                                                                           | 5.726                                                     | 247                                       |

Elaboração SP Urbanismo, 2020.

As simulações foram desenhadas sempre para realizar o empreendimento, gerar o Bônus na origem e consumi-lo no destino, em diferentes cenários entre as áreas A, B e C. O lucro líquido

empreendimento, bem como os recursos advindos da venda do Bônus são combinados de forma que se atinja a viabilidade esperada, com Taxa Mínima de Atratividade de 20%. O lucro residual dessa operação poderá potencialmente ser absorvido pelos empreendimentos nas áreas de destino do Bônus, na forma de desconto da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Ou seja, a vantagem de aquisição de PCA via Bônus será maior na medida em que se ampliam os descontos em relação aos  $P_{PCA}$  tabelados pela AIU-SCE.

Os resultados foram sistematizados na tabela a seguir, com destaque para as operações em verde claro, consideradas viáveis:

| Tabela 13: Resultados financeiros do Bônus de Requalificação por tipo de Origem e Destino |                                           |                                     |                                                        |                                                           |                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Origem X Destino do Bônus                                                                 | Lucro líquido do retrofit na origem (R\$) | Efeito do Bônus (R\$) <sup>29</sup> | Lucro Líquido adicional necessário para retrofit (R\$) | Lucro Líquido Residual (R\$) – contrapartida para Destino | % OODC de desconto no Destino |
|                                                                                           | A                                         | B                                   | C                                                      | D=B-C                                                     | E = desconto % de D           |
| A x A                                                                                     | 1.855.704                                 | 2.331.554                           | 1.650.000                                              | 681.554                                                   | - 17,4%                       |
| A x B                                                                                     | 1.855.704                                 | 1.460.486                           | 1.650.000                                              | - 189.514                                                 | 0                             |
| A x C                                                                                     | 1.855.704                                 | 806.985                             | 1.650.000                                              | - 843.015                                                 | 0                             |
| B x A                                                                                     | 1.538.685                                 | 2.331.554                           | 1.150.000                                              | 1.181.554                                                 | - 30,2%                       |
| B x B                                                                                     | 1.538.685                                 | 1.460.486                           | 1.150.000                                              | 310.486                                                   | - 9,7%                        |
| B x C                                                                                     | 1.538.685                                 | 806.985                             | 1.150.000                                              | -343.015                                                  | 0                             |
| C x A                                                                                     | 982.543                                   | 2.331.554                           | 1.250.000                                              | 1.081.554                                                 | - 27,7%                       |
| C x B                                                                                     | 982.543                                   | 1.460.486                           | 1.250.000                                              | 210.486                                                   | - 6,6%                        |
| C x C                                                                                     | 982.543                                   | 806.985                             | 1.250.000                                              | - 443.015                                                 | 0                             |

Elaboração SP Urbanismo, 2020. Nota: Lucro líquido necessário para retrofit considera TMA de 20%. A OODC referencial de destino são àquelas dos Estudos de Viabilidade nos diferentes Setores, realizada a média para as áreas A, B e C.

Conforme se observa, os empreendimentos de retrofit apresentam lucro em sua produção (coluna A). No entanto, essa lucratividade é relativamente pequena se comparada com a lucratividade média esperada no mercado e o risco da operação, que envolve tipicamente grandes trâmites burocráticos junto ao poder público no processo de licenciamento, em especial a adequação em relação às normas de segurança. Sendo assim, o incentivo de  $B_{RETROFIT}$  foi pensado de forma a complementar essa rentabilidade, induzindo a produção dessa modalidade tão comumente praticada nos centros históricos de todo mundo (Coluna B). A Coluna C apresenta o adicional financeiro necessário para que o Retrofit seja viável. Subtraindo esse montante do valor da Coluna B tem-se o excedente financeiro que remunera o empreendimento de destino. Esse valor deve ser compatível com duas restrições: i) ser positivo para indicar interesse na operação, ii) inferior ao montante de OODC esperado. Dentro desse intervalo, esse valor serve de incentivo para que o título de bonificação seja economicamente viável.

<sup>29</sup> Efeito do Bônus =  $B_{RETROFIT}$  \* PPCA destino

Ao analisar as rentabilidades alcançadas, nota-se que a produção de empreendimentos *retrofit* em territórios com menores custos e com utilização do Bônus em um destino de maior custo é a lógica dominante, isto é, aquela com maior rentabilidade (Coluna D). As estimativas revelam que um *retrofit* deve gerar redução no encargo com OODC em empreendimentos de destino na ordem entre 7% e 30%, em média (Coluna E). Não obstante, mais de um empreendimento *retrofit* pode ser utilizado para abater débitos de OODC em um mesmo empreendimento de destino. Desta forma, o mecanismo parece aderente ao seu papel de incentivar a produção dessa modalidade, sem, ao mesmo tempo, produzir elevadas distorções de incentivos.

#### 2.5.4. BONUS EQUIVALENTE PARA HIS-1

Trata-se do Bônus proveniente da produção de unidades de Habitação de Interesse Social 1 (HIS-1) no perímetro da AIU-SCE, com demanda indicada pela SEHAB, em empreendimentos residenciais ou de uso misto. A tipologia HIS-1 é definida pelo Decreto nº 57.377 de 2016 como aquela com no máximo de 1 sanitário, 1 vaga de garagem, entre 24 a 70m<sup>2</sup> de área útil e destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$2.994,00 (Decreto nº58.741 de 2019). O cálculo do  $B_{HIS}$  é definido da seguinte forma:

$$B_{HIS} = AC \times F_{Bn}$$

onde  $AC$  é área construída computável das unidades de HIS-1 e  $F_{Bn}$  é o Fator de bonificação que, neste caso, deverá ser definido em cada chamamento a partir de estudos específicos.

A opção por não indicar um  $F_{Bn}$  fixo decorreu do avanço da modelagem econômica ao longo do desenvolvimento do PIU. Nas primeiras versões dessa modalidade, partia-se do pressuposto que algum programa público de financiamento, externo ao Município – como o Minha Casa Minha Vida – poderia somar-se ao Bônus para viabilizar empreendimentos de HIS-1 municipal. Nos primeiros anos de desenvolvimento do PIU, de fato, essa era uma hipótese válida, dado que o programa ainda mantinha políticas de financiamento para a faixa objeto de bonificação. Contudo, as mudanças recentes nos programas públicos de financiamento levariam à ineficácia do Bônus com o  $F_{Bn} = 2$  indicado nas primeiras versões original da Minuta do Projeto de Lei. Por outro lado, um aumento expressivo do  $F_{Bn}$  para cobrir a ausência de outras fontes de financiamento poderia levar a um superdimensionamento do Bônus para essa modalidade caso um novo mecanismo de financiamento externo fosse criado ao longo do tempo, desequilibrando o instrumento da forma como foi concebido.

Como tratamos de um plano de longo prazo e que novos programas públicos de financiamento habitacional poderão surgir, seja em âmbito federal ou estadual, mostrou-se adequada a adoção de um  $F_{Bn}$  flexível, sem especificação prévia de um número em lei. A nova estratégia adotada pretende construir o  $F_{Bn}$  no momento do chamamento dos interessados no  $B_{HIS}$ . Indica, ademais, as exigências mínimas para dimensionamento do  $F_{Bn}$ , que deverá basear-se em estudos da São Paulo Urbanismo, a qual avaliará as condições de financiamento, o preço da terra e as condições de mercado em momento adequado, afastando as hipóteses de super ou sub precificação do potencial construtivo adicional gerado pelo instrumento. Para fundamentar essas hipóteses, é apresentada a seguir a síntese dos estudos de viabilidade e dos cenários de aplicação do Bônus nesta modalidade.

De forma similar ao Bônus de requalificação, foram realizados estudos baseados em empreendimentos paradigma de HIS-1, de acordo com sua tipologia esperada para a região central. Desses estudos, chegou-se a uma avaliação do subsídio necessário para conclusão do empreendimento em cenários com ou sem outras fontes de financiamento externas, o que levou a  $F_{Bn}$  distintos.

O estudo de viabilidade padrão para o empreendimento de HIS-1 considera um lote padrão de 1.500 m<sup>2</sup>, CA máximo igual a 4, uma tipologia de 40m<sup>2</sup>, em uma torre de padrão econômico com elevador, sem vagas de garagem. O edifício resultante do estudo de massas tem 160 UH e 15 pavimentos, perfazendo uma área construída computável de 6.000m<sup>2</sup>. A opção por uma tipologia verticalizada coincide com as expectativas de ampliar a opção de terrenos que poderão ser objeto desse tipo de empreendimento na AIU-SCE, alinhando também as expectativas de adensamento populacional propostas pelo plano. Para a viabilidade, foram também adotadas algumas premissas importantes, reduzindo-se parâmetros básicos da equação imobiliária, como disposto na tabela a seguir:

**Tabela 14: Premissas financeiras para viabilidade do HIS-1**

|                                           |                                                                       |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Custos de terreno                         | R\$5.000/m <sup>2</sup> - 6.000/m <sup>2</sup> - 7.000/m <sup>2</sup> |
| Valor referencial da Unidade Habitacional | R\$116.000/m <sup>2</sup>                                             |
| Desenvolvimento                           | 1,5% VGV                                                              |
| Outorga onerosa                           | 0                                                                     |
| Custo de construção                       | R\$1.713,12/m <sup>2</sup>                                            |
| Despesas pós-obra                         | 2% VGV                                                                |
| Taxa de administração                     | 3% VGV                                                                |
| Despesas financeiras                      | 2% VGV                                                                |
| Impostos                                  | 4% VGV                                                                |

Elaboração SP-Urbanismo, 2020. Nota: Estudo de Viabilidade realizado com um terreno de valor R\$6.000/m<sup>2</sup>.

O valor referencial da UH empreendimento voltado para HIS-1 utilizou os valores adotados até então do PMCMV faixa 1, equivalente a R\$96.000, somado o subsídio de R\$20.000 complementar do Programa Estadual ou Municipal, atingindo o total R\$116.000 por unidade habitacional. Foi considerado um custo global de construção de acordo com a Tabela Sinduscon para construção de baixo padrão com elevador, acrescidas ainda outras despesas relativas à execução do empreendimento discriminadas na tabela acima.

O empreendimento utilizou 100% das unidades habitacionais voltadas para HIS-1, ou seja, não foi considerada a possibilidade de utilização de uso comercial no térreo, ou composição com UHs de outras faixas de renda.

Da mesma forma que a modelagem do Bônus para Requalificação (ver tópico anterior), os Setores de análise da AIU-SCE foram agrupados em função de preços médios de terreno de R\$5.000 a R\$7.000/m<sup>2</sup> e  $P_{PCA}$  variando entre R\$713/m<sup>2</sup>, R\$447/m<sup>2</sup> e R\$247/m<sup>2</sup> equivalentes aos territórios A, B e C.

Os resultados aparecem dispostos na forma de demonstrativo financeiro, conforme tabela a seguir. Observa-se que o empreendimento tem resultado negativo em todas as situações, dado que a receita é

inferior aos custos com terreno, obra e demais encargos. Por conta deste descompasso, entende-se necessário um subsídio não apenas para garantir a Taxa Mínima de Atratividade para o construtor, mas também para viabilizar a aquisição do lote. Entre as despesas, a construção representa cerca de 52%, o que revela que qualquer economia ou substituição de modelo construtivo são muito significativas na determinação da viabilidade. Os custos de terreno, também muito elevados no perímetro da AIU-SCE demonstram claramente a dificuldade de viabilizar empreendimentos nessa faixa fora da promoção pública.

**Tabela 15: Resultado do estudo de viabilidade do HIS-1**

| <b>Territórios</b>             | <b>A</b>           |             | <b>B</b>           |             | <b>C</b>           |            |
|--------------------------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|------------|
| <b>Resultados financeiros</b>  | <b>R\$</b>         | <b>%</b>    | <b>R\$</b>         | <b>%</b>    | <b>R\$</b>         | <b>%</b>   |
| <b>VGV</b>                     | <b>18.560.000</b>  | <b>100</b>  | <b>18.560.000</b>  | <b>100</b>  | <b>18.560.000</b>  | <b>100</b> |
| Receita líquida                | 18.173.952         | 98          | 18.173.952         | 98          | 18.173.952         | 98         |
| Imp. e cont. sobre vendas      | -386.048           | -2          | -386.048           | -2          | -386.048           | -2         |
| <b>Despesas</b>                | <b>-21.355.561</b> | <b>-115</b> | <b>-19.855.561</b> | <b>-107</b> | <b>-18.355.561</b> | <b>-99</b> |
| Custos totais de terreno       | -10.852.640        | -58         | -9.352.640         | -50         | -7.852.640         | -42        |
| Custo de construção            | -9.667.721         | -52         | -9.667.721         | -52         | -9.667.721         | -52        |
| Demais despesas                | -835.200           | -5          | -835.200           | -5          | -835.200           | -5         |
| <b>Ebitda</b>                  | <b>-3.181.609</b>  | <b>-17</b>  | <b>-1.681.609</b>  | <b>-9</b>   | <b>-181.609</b>    | <b>-1</b>  |
| Despesas financeiras           | -371.200           | -2          | -371.200           | -2          | -371.200           | -2         |
| Impostos sobre o lucro         | -356.352           | -2          | -356.352           | -2          | -356.352           | -2         |
| <b>Lucro líquido</b>           | <b>-3.909.161</b>  | <b>-21</b>  | <b>-2.409.161</b>  | <b>-13</b>  | <b>-909.161</b>    | <b>-5</b>  |
| <b>Taxa interna de retorno</b> |                    | <b>-22</b>  |                    | <b>-16</b>  |                    | <b>-9</b>  |

Elaboração SP-Urbanismo, 2020.

A partir desses resultados financeiros preliminares, foram adotados dois cenários possíveis para aplicação do Bônus, que corresponderiam hipoteticamente a condições presentes em momentos distintos para realização dos chamamentos públicos. Basicamente os dois cenários se diferenciam pela existência ou não de financiamentos externos ao Município, direcionados a HIS-1, que corresponde nos estudos de viabilidade acima a R\$18,5 milhões de reais, ou R\$116.000/UH.

Ou seja, enquanto no Cenário 1 o  $B_{HIS}$  corresponde a um acréscimo ao financiamento externo já existente, com vistas a complementar os recursos para viabilizar o empreendimento, no Cenário 2 o  $B_{HIS}$  seria integralmente responsável pelo financiamento das unidades habitacionais. Desta forma, a variação entre os dois cenários se daria pela calibragem do Fator de bonificação, que foi arbitrado em  $F_{Bn} = 2$  no Cenário 1, gerando um  $B_{HIS} = 12.000m^2$ , e em  $F_{Bn} = 6$  no Cenário 2, que resultaria em um  $B_{HIS} = 36.000m^2$ .

Para ambos os cenários, foram consideradas as simulações para os territórios A, B e C, além de uma perspectiva de lucro líquido mínimo em torno de 15% VGV, admitindo-se pequenas variações.



Figura 3: Cenários 1 e 2 para simulação do Bônus para HIS-1. Elaboração: SP-Urbanismo, 2020.

As tabelas seguintes apresentam exemplos de resultados econômicos dos empreendimentos em ambos os cenários, considerando as diferentes localizações de produção do HIS-1 (territórios de origem do Bônus) e os diferentes destinos de consumo do PCA gerado (territórios de destino do Bônus), para os quais foram utilizados os estudos de viabilidade para os diferentes Setores de análise da AIU-SCE.

A metodologia de análise foi a mesma do Bônus Equivalente de Requalificação. Apenas os resultados marcados em verde são considerados viáveis para empreender considerando os riscos envolvidos na operação e a lucratividade esperada pelas partes. Os Estudos de Viabilidade apontam que o preço do m² de venda praticado nesse mercado de HIS gera resultados financeiros negativos para construção, que são mais negativos quanto mais caros forem os terrenos, conforme exposto anteriormente. O Bônus gerado com a construção deficitária de HIS-1 define um montante de PCA sem ônus de outorga onerosa, que representa um resultado positivo na construção de empreendimentos no destino, para determinadas condições. Como regra, quando o destino for um território com preço do m² mais elevado, esse benefício é maior.

**Tabela 16: Resultado Econômico do Bônus HIS-1 – Cenário 1**

| Origem X Destino do Bônus | Lucro líquido - HIS | Efeito do Bônus HIS (R\$) | Lucro Líquido Adicional Necessário (R\$) | Lucro Líquido Residual para Destino (R\$) | % ODDC de desconto no Destino |
|---------------------------|---------------------|---------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------|
|                           | A                   | B                         | C                                        | D=B-C                                     | E = desconto % de D           |
| A x A                     | -3.909.161          | 8.558.780                 | 7.500.000                                | 1.058.780                                 | 27%                           |
| A x B                     | -3.909.161          | 5.361.221                 | 7.500.000                                | -2.138.779                                | -67%                          |
| A x C                     | -3.909.161          | 2.962.318                 | 7.500.000                                | -4.537.682                                | -355%                         |

|       |            |           |           |            |       |
|-------|------------|-----------|-----------|------------|-------|
| B x A | -2.409.161 | 8.558.780 | 6.000.000 | 2.558.780  | 65%   |
| B x B | -2.409.161 | 5.361.221 | 6.000.000 | -638.779   | -20%  |
| B x C | -2.409.161 | 2.962.318 | 6.000.000 | -3.037.682 | -238% |
| C x A | -909.161   | 8.558.780 | 4.500.000 | 4.058.780  | 104%  |
| C x B | -909.161   | 5.361.221 | 4.500.000 | 861.221    | 27%   |
| C x C | -909.161   | 2.962.318 | 4.500.000 | -1.537.682 | -120% |

Elaboração SP Urbanismo, 2020. Nota: Lucro líquido necessário considera TMA de 20%. A OODC referencial de destino são àquelas dos Estudos de Viabilidade nos diferentes Setores, realizada a média para as áreas A, B e C.

| Tabela 17: Resultado Econômico do Bônus HIS-1 – Cenário 2 |                     |                           |                                          |                                           |                               |
|-----------------------------------------------------------|---------------------|---------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------|
| Origem X Destino do Bônus                                 | Lucro líquido - HIS | Efeito do Bônus HIS (R\$) | Lucro Líquido Adicional Necessário (R\$) | Lucro Líquido Residual para Destino (R\$) | % ODDC de desconto no Destino |
|                                                           | A                   | B                         | C                                        | D=B-C                                     | E = desconto % de D           |
| A x A                                                     | -22.469.161         | 25.676.339                | 7.500.000                                | -4.292.822                                | -110%                         |
| A x B                                                     | -22.469.161         | 16.083.662                | 7.500.000                                | -13.885.499                               | -433%                         |
| A x C                                                     | -22.469.161         | 8.886.955                 | 7.500.000                                | -21.082.206                               | -1651%                        |
| B x A                                                     | -20.969.161         | 25.676.339                | 6.000.000                                | -1.292.822                                | -33%                          |
| B x B                                                     | -20.969.161         | 16.083.662                | 6.000.000                                | -10.885.499                               | -340%                         |
| B x C                                                     | -20.969.161         | 8.886.955                 | 6.000.000                                | -18.082.206                               | -1416%                        |
| C x A                                                     | -19.469.161         | 25.676.339                | 4.500.000                                | 1.707.178                                 | 44%                           |
| C x B                                                     | -19.469.161         | 16.083.662                | 4.500.000                                | -7.885.499                                | -246%                         |
| C x C                                                     | -19.469.161         | 8.886.955                 | 4.500.000                                | -15.082.206                               | -1181%                        |

Elaboração SP Urbanismo, 2020. Nota: Lucro líquido necessário considera TMA de 20%. As OODC referenciais de destino são aquelas dos Estudos de Viabilidade nos diferentes Setores, realizada a média para as áreas A, B e C.

Como pode ser observado, o Cenário 1 é capaz de gerar uma variedade ampla de condições de viabilização dos empreendimentos HIS-1 a partir do incremento do Bônus, inclusive para situações em que o HIS-1 seja produzido e o Bônus seja igualmente consumido nas áreas mais valorizadas. Para esse cenário 1, o  $F_{Bn} = 2$  se mostrou adequado, sendo possível ainda uma pequena majoração de forma a permitir a operação nas demais condições de origem x destino. O bônus equivalente HIS gerou viabilidade econômica quando o destino é um território com preço de PCA caro, tipo A, e no tipo B, neste caso somente quando a origem do HIS é em um terreno barato, tipo C.

Já para o Cenário 2, o financiamento integral com o Bônus revela a necessidade de Fatores de bonificação bastante elevados. Nas simulações realizadas, o  $F_{Bn} = 6$  não demonstrou ser plenamente suficiente para cobrir as condições de transação especificadas, sendo viável apenas nas situações mais óbvias nas quais se produz o HIS-1 em áreas mais baratas e consome seu Bônus equivalente nas

localizações com maiores  $P_{PCA}$ . A viabilidade se deu somente com terreno barato no HIS e preço de PCA caro no destino, de C para A.

A partir desse modelo estimou-se que a utilização de 70% do estoque de PCA (portanto, 378.000m<sup>2</sup>) para o Bônus de HIS-1 geraria até 5.040 UH no Cenário 1 e até 1.680 UH no Cenário 2. A diferença se dá, por óbvio, por conta da grande variação do Fator de bonificação. Em uma segunda rodada de análise, foram realizadas simulações tendo como destino os 14 Setores da AIU-SCE desagregados. Os resultados foram muito semelhantes em termos da quantidade de transações viáveis. Importante salientar que esses estudos consideraram um custo médio por UH entre R\$144.000 e R\$163.000, a depender do terreno, valores bastante atraentes e inferiores aos custos médios hoje praticados no cenário de produção habitacional direta pelo Município.

Com relação ao subsídio público por UH, no cenário A o montante dispendido é entre R\$33 mil e R\$53 mil, dependendo do território. No Cenário B esse subsídio é entre R\$ R\$144.000 e R\$163.000, correspondendo ao custo médio da UH somado ao desconto dado ao empreendimento de destino como incentivo. Em termos de política pública, portanto, o mecanismo mostra-se adequado, gerando economia de recursos e celeridade na produção habitacional.

A opção de realização de chamamentos públicos, portanto, mostra-se bastante aderente, pois permite a calibragem correta do  $F_{Bn}$  de forma casada com o momento de lançamento do Bônus. Esse modelo permite, ainda, a adoção de  $F_{Bn}$  máximos por chamamento, a partir dos quais empreendedores poderão concorrer e apontar valores inferiores, adequados aos seus cenários internos de viabilidade, mas que potencializariam o número de UH a serem produzidas.

Esse conjunto de análises sugere, de modo *ex-ante*, a aplicação do instrumento, que tem potencial para ser efetivo sem causar distorções de demanda relevantes, em virtude dos patamares de custo do terreno e lucratividade conjunta alcançados. O Bônus revela-se capaz de gerar interesse por produção de HIS-1 em especial em áreas com terrenos mais baratos ou então em empreendimento com mistura de tipologias (HIS, HMP e outras). A despeito dessa referência ao preço dos terrenos, é notório que o Bônus não deve ser fixado aos territórios, uma vez que desse modo poderia restringir o interesse na parceria entre construtores de HIS-1 e empreendimentos convencionais, limitando a concorrência e o uso do PCA gerado, prejudicando a construção de moradias populares.

## 2.6. INCENTIVOS E RESTRIÇÕES ECONÔMICAS ESPECÍFICAS

Ao longo do desenvolvimento do PIU Setor Central, uma série de situações específicas do território demandou a modelagem de parâmetros e regulações urbanísticas que, em determinadas situações, são traduzidos como incentivos ou restrições econômicas à produção imobiliária prevista. A seguir, são apresentados breves relatos de três situações abordadas pela modelagem econômica: a definição de cota mínima de terreno por unidade habitacional, a possibilidade de novas condições de parcelamento no pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir e, finalmente, contrapartidas para implantação do Apoio Urbano Sul.

### 2.6.1. COTA MÍNIMA DE TERRENO POR UNIDADE HABITACIONAL

A proposta de indicação de uma Cota mínima de terreno por unidade habitacional nas áreas Q8a e Q8b busca reequilibrar os padrões tipológicos das unidades produzidas ofertadas nessa localidade nos últimos anos. Os estudos da produção imobiliária recente nessas áreas (Embraesp, 2010-2017) demonstram que as tipologias com menos de 40m<sup>2</sup> corresponderam a mais da metade da produção ofertada, com ênfase nas tipologias entre 25 e 30m<sup>2</sup>, que somam 34%. Ou seja, embora o PIU identifique que a promoção exclusiva de micro apartamentos na região não levaria à elevação da densidade de residentes, visto que parte significativa dessas unidades é alvo de investidores e atende a um público flutuante, o volume expressivo de área produzido demonstra que a demanda pode ser mais heterogênea do que se imaginava, absorvendo residentes que moram sós ou em casais, pelo menos para as tipologias maiores que 30m<sup>2</sup>.

Em termos econômicos, a diretriz adotada foi manter produtos atraentes à demanda, em especial na República, de forma a não frustrar a receita da AIU-SCE que tem nessa área a maior proporção estimada de novos lançamentos. Em outras palavras, a Cota mínima a ser estabelecida não poderá impedir a produção de empreendimento com tipologias médias abaixo desse patamar. Optou-se, então por, se não impedir, ao menos não incentivar a produção de tipologias abaixo da Cota sugerida, visto que não existe uma correlação direta entre essas tipologias pequenas e a ampliação da densidade populacional.

A figura a seguir resume as simulações realizadas para a definição da Cota mínima. Primeiramente, foram considerados estudos de massa para empreendimentos que utilizem CA máximo disponível (limitado a 6 nas áreas Q8a e Q8b) e contemplem apenas uma tipologia média, em função dos parâmetros oferecidos. Os estudos seguiram uma ampliação de área média de 5m<sup>2</sup>, variando de 20m<sup>2</sup> a 90m<sup>2</sup>, o que corresponde às tipologias com lançamentos identificados entre 2010 e 2017 nessas áreas de estudo. Como pode ser observado, a cota atingida pelos empreendimentos varia de 4,4 a 20m<sup>2</sup> de terreno por UH, sendo distribuídas em 4 grandes faixas correspondentes à incidência de lançamentos imobiliários.

Sabe-se que o Quadro 5 do PDE traz Fatores de Interesse Social (Fs) responsáveis por atribuir incentivos sob a forma de desconto da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Dentre os usos e tipologias padrões de mercado, o Fs=1 é referente a UH maiores que 70m<sup>2</sup> (para as quais o Fs não atribui incentivos), Fs=0,9 respectivo a UH entre 51 e 70m<sup>2</sup>, e Fs=0,8 com relação a UH menores que 50m<sup>2</sup>. Basicamente, a Cota mínima de 5,5 estabelece um corte de forma a não impedir que sejam realizados empreendimentos com tipologias menores que 30m<sup>2</sup>, mas, nesse caso, sem o incentivo de desconto do Fs promovido pelo Quadro 5 do PDE. Ou seja, empreendimentos que se enquadrem acima da Cota Mínima de 5,5 continuarão a seguir a lógica de incentivos pautada pelo PDE, enquanto os empreendimentos que se enquadrem abaixo da Cota mínima, cuja demanda associa-se mais a moradias temporárias ou a serviços de hotelaria do que a fixação de residência, serão permitidos, mas não incentivados, mantendo-se o Fs=1.

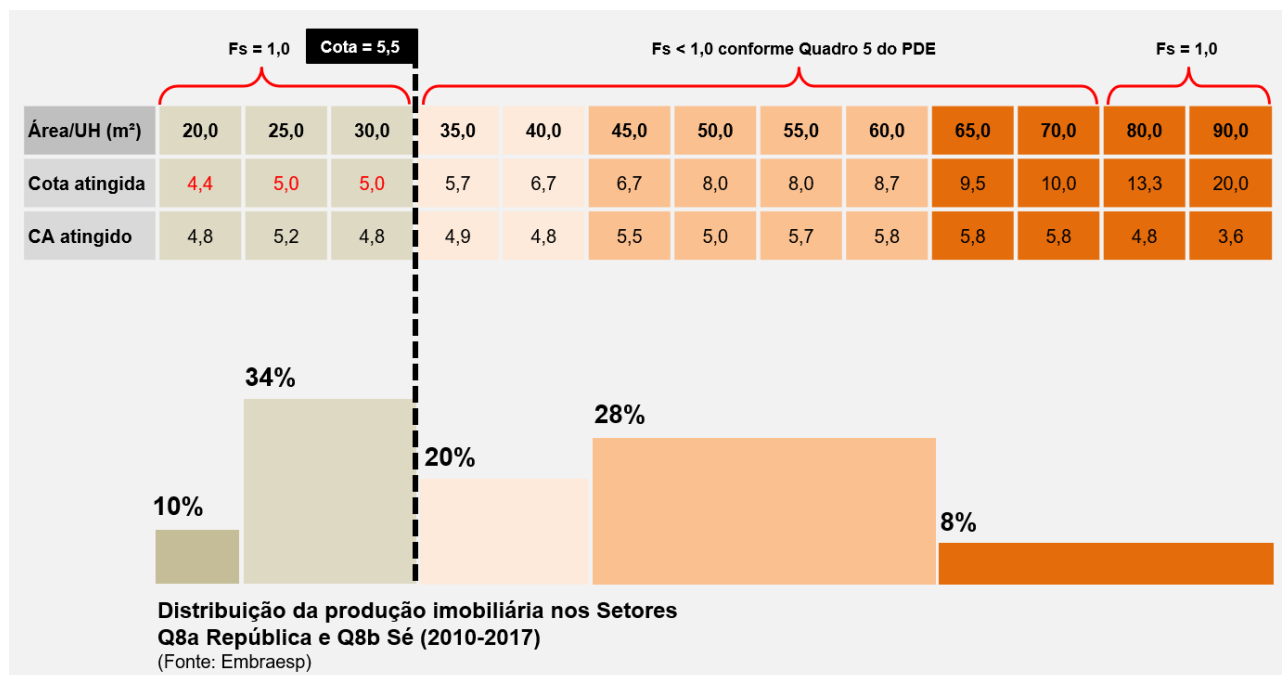


Figura 4: Simulações de estudos de massa para aplicação da cota mínima e distribuição da produção imobiliária. Elaboração: SP-Urbanismo, 2020.

Em relação à precificação do  $P_{PCA}$  em Q8a, a proposição da Cota mínima é importante pois permite que a demanda expressiva por pequenas unidades ainda ocorra, mas que se cobre preços justos à produção desse tipo de empreendimento que, muitas vezes, é destinado a investidores.

## 2.6.2. PARCELAMENTO DA OUTORGA ONEROSA

Trata-se de uma proposta diferenciada de parcelamento do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir para os empreendimentos localizados na AIU-SCE, para além do modelo já alcançado pelo art. 172 da LPUOS. O diagnóstico é que a cobrança de Outorga Onerosa dentro do primeiro ano do empreendimento imobiliário acaba onerando demasiadamente o fluxo de caixa da operação, o que aumenta o risco do negócio especialmente para empreendedores de porte menor, que precisam se alavancar mais para operar do que o concorrente de porte maior. Portanto, a cobrança como é feita atualmente tem potencial efeito indesejável na concorrência, podendo tirar a competitividade do mercado. Adicionalmente, a mudança de  $P_{PCA}$  na região, sobretudo onde o PCA é gratuito, pode arrefecer o interesse imobiliário no território, o que representa um risco às projeções de receita da AIU-SCE. Para os dois problemas levantados sugere-se como elemento suavizador o parcelamento da OODC.

O pagamento da Outorga Onerosa concentrado nos primeiros meses até a emissão do Alvará de Execução corresponde por 30-40% do fluxo de caixa do empreendedor, que nesse período é financiado tipicamente via capital próprio ou a partir das vendas das primeiras unidades imobiliárias.<sup>30</sup> No fluxo de incorporação, o acesso ao financiamento bancário, por sua vez, ocorre tipicamente com as obras em andamento. Em áreas com maiores riscos de incorporação, essa pressão desfavorece a produção imobiliária em vista da alavancagem necessária, que pode, inclusive, demandar taxas de retorno mais elevadas para investidores. Além disso, a cobrança da Outorga neste primeiro momento do

<sup>30</sup> O mercado de crédito imobiliário em geral aprova empréstimos somente a partir de um % de andamento da obra.

fluxo do empreendimento tem um efeito concorrencial indesejado, uma vez que favorece empresas maiores e consolidadas, com maior caixa à disposição, em detrimento de empresas menores e mais novas.

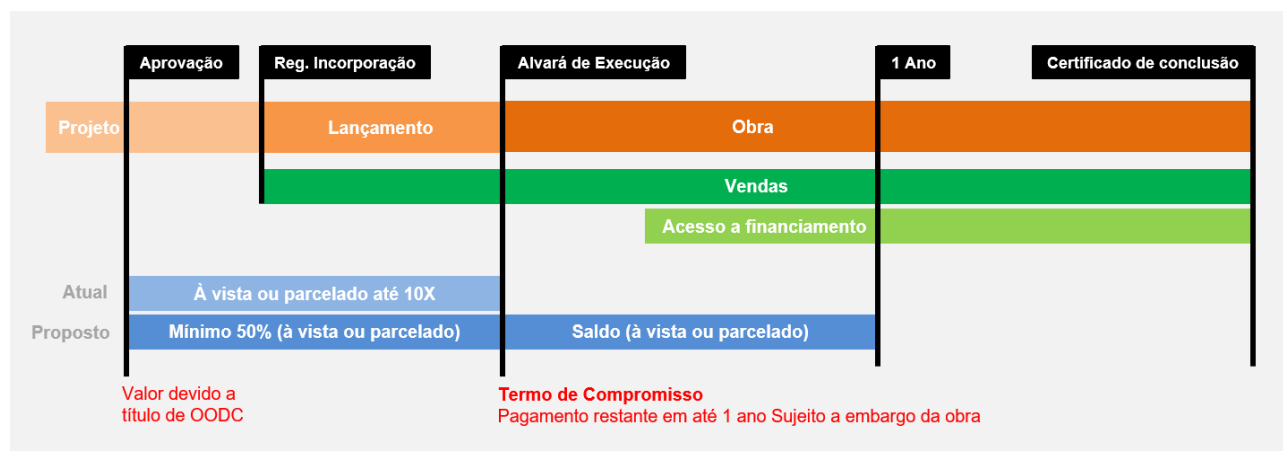


Figura 5: Fluxo geral de incorporação imobiliária e inserção da OODC. Elaboração: SP-Urbanismo, 2020.

A proposta é, mantendo os novos  $P_{PCA}$  sugeridos, ampliar o prazo de pagamento da Outorga Onerosa da seguinte forma:

- pagamento de pelo menos 50% do valor da Outorga de forma parcelada ou à vista até a emissão do Alvará de Execução e corresponde assinatura de Termo de Compromisso do pagamento do saldo devido;
- pagamento do saldo, parcelado ou à vista, em até 12 meses após a emissão do Alvará de Execução, sujeito à embargo da obra.

Os prazos e marcos de acompanhamento foram escolhidos de forma a minimizar o impacto da Outorga Onerosa no fluxo de caixa inicial do empreendedor, resguardando o setor público do risco de inadimplência e de judicialização. Ademais, o mecanismo busca garantir a atratividade já em vigor na OU Centro, construindo uma transição branda entre a gratuidade e o início da cobrança pelo PCA no perímetro.

| Tabela 18: Impacto do parcelamento da OODC na legislação vigente e na AIU-SCE            |               |               |                |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|----------------|
| Taxa Interna de Retorno (TIR, %)                                                         | Q8a República | T2c Brás      | T2b Bom Retiro |
| <b>Cenário Atual (LPUOS)</b><br>Parcelado até Alvará de Execução (média)                 | 30,8%         | 22,7%         | 16,4%          |
| <b>Cenário Proposto (AIU-SCE)</b><br>50% até Alvará de Execução e 50% nos próx. 12 meses | 32,5%         | 23,2%         | 16,7%          |
| <b>Variação</b>                                                                          | <b>+ 5,5%</b> | <b>+ 2,2%</b> | <b>+1,8%</b>   |

Elaboração: SP Urbanismo, 2020.

As estimativas realizadas, indicadas na tabela acima, mostram que esse novo modelo aumenta de fato a Taxa Interna de Retorno dos projetos, o que é especialmente relevante em setores em que a rentabilidade projetada está nos limites inferiores considerados, como no Pari e no Belém. Ademais, apresenta-se como um ativo importante do PIU Setor Central em relação a outras áreas e projetos em curso na cidade de São Paulo.

### 2.6.3. CONTRAPARTIDAS PARA OS LOTES LINDEIROS AO APOIO URBANO SUL

Consiste basicamente na criação de um mecanismo para incentivar a doação das áreas afetadas pelo Apoio Urbano Sul e que seriam, de outra maneira, objeto de desapropriação. Basicamente, o PIU propõe que o PCA básico e máximo desses lotes seja calculado em função da área original e, cumulativamente, que o  $P_{PCA}$  da área doada seja gratuito, bem como o  $P_{PCA}$  remanescente do lote possa sofrer um desconto de 50%. Reitera-se, que todas as situações são condicionadas à doação das áreas para melhoramentos públicos.

De início, é importante destacar que o incentivo  $P_{PCA}$  nos lotes lindeiros ao Apoio Urbano Sul justifica-se por se tratar de uma alternativa para angariar áreas necessárias para implantação da infraestrutura viária. As vantagens econômicas desse mecanismo podem ser demonstradas a partir da comparação entre os custos de desapropriação e a renúncia em Outorga Onerosa, no caso de adesão ao incentivo.

**Tabela 19: Estimativa de áreas afetadas pelo Apoio Urbano Sul**

| Área AIU-SCE    | Área dos lotes impactados (m²) | Área Privada Desap. (m²) | Área Privada Desap. Incentivada (m²) | PCA - Área doada (m²) | PCA - Área Remanesc. (m²) |
|-----------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|-----------------------|---------------------------|
| T2a Barra Funda | 12.696,0                       | 3.614,4                  | 3.369,4                              | 10.108,1              | 27.979,9                  |
| T2b Bom Retiro  | 54.155,4                       | 3.783,5                  | 3.783,5                              | 11.350,4              | 151.115,9                 |
| T2b Pari        | 102.116,0                      | 33.163,4                 | 27.716,4                             | 83.149,3              | 223.198,7                 |
| T2a Belém       | 1.420,0                        | 2.773,3                  | 68,3                                 | 205,0                 | 4.055,0                   |
| <b>Total</b>    | <b>170.387,4</b>               | <b>43.334,6</b>          | <b>34.937,6</b>                      | <b>104.812,8</b>      | <b>406.349,4</b>          |

Elaboração SP Urbanismo, 2020. Nota: foram excluídas áreas serão objeto de doação via parcelamento do solo.

**Tabela 20: Estimativa de desapropriações e incentivos no Apoio Urbano Sul**

| Área AIU-SCE    | PPCA (R\$/m²) | Preço médio do terreno (R\$/m²) | Custo da Área Desap. Total (R\$ mi) | Custo da Área Desap. Incentivada (R\$ mi) | Renúncia OODC uso do incentivo (R\$ mi) |
|-----------------|---------------|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------|
| T2a Barra Funda | 439           | 7.899,0                         | 28,5                                | 26,6                                      | 10,6                                    |
| T2b Bom Retiro  | 327           | 5.178,0                         | 19,6                                | 19,6                                      | 28,4                                    |
| T2b Pari        | 192           | 5.523,0                         | 183,2                               | 153,1                                     | 37,5                                    |
| T2a Belém       | 287           | 6.806,0                         | 18,9                                | 0,5                                       | 0,6                                     |
| <b>Total</b>    |               |                                 | <b>250</b>                          | <b>200</b>                                | <b>77</b>                               |

Elaboração SP Urbanismo, 2020.

No primeiro caso, os preços médios de terreno estimados pelas zonas atravessadas pelo Apoio Urbano Sul, já considerados os parâmetros do PIU Setor Central, resultam em cerca de R\$250 milhões necessários para desapropriações das áreas impactadas diretamente pela via. Dentre esses lotes, há que se considerar que seriam elegíveis ao referido incentivo apenas aqueles que, após desapropriação de parte de sua área, ainda sejam passíveis de recepcionarem novas edificações. Nesse sentido, a desapropriação das áreas passíveis de incentivo resultaria em um custo total estimado de R\$200 milhões.

Por outro lado, se os proprietários desses mesmos lotes adotarem o mecanismo de doação com o respectivo benefício de desconto de 50% do  $P_{PCA}$  do lote, além de gratuidade do PCA da área doada, resultaria em cerca de R\$77 milhões em renúncia de possível receita de Outorga Onerosa, considerando o  $P_{PCA}$  médio a ser praticado na região impactada.

Portanto, não se trata de um incentivo econômico excessivo, mas de alternativa mais célere e de menor custo ao poder público em comparação ao que seria praticado em processos ordinários de desapropriação que, historicamente, consomem recursos significativos em áreas como as OUC no Município.

## 2.7. CONSIDERAÇÕES SOBRE O INSTRUMENTO URBANÍSTICO ADOTADO

Conforme proposto nas ações urbanísticas ensaiadas pelo PIU Setor Central, a implantação do programa de intervenções é um complemento de infraestrutura a uma região que, parcialmente, já contempla um patamar consolidado de suporte infraestrutural, o que já a qualifica para receber maior adensamento com qualidade urbanística.

De todo modo, esses investimentos devem promover dois tipos de benefício econômico, um de âmbito privado, relativo à valorização de terrenos e ao aumento de preço de m<sup>2</sup> de empreendimentos imobiliários, e outro de âmbito social: em consonância com as diretrizes do PDE para a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), o adensamento de áreas com boa oferta de infraestrutura garante a redução dos deslocamentos, do trânsito e da poluição. Ademais, a transformação de áreas de urbanização incompleta, a norte da Área Central, é essencial para que se implantem melhorias ambientais, como a ampliação de áreas verdes e da rede de drenagem, e se estabeleça novas fronteiras de desenvolvimento urbano.

O estudo de viabilidade financeira aqui apresentado teve como instrumento de financiamento a Outorga Onerosa do Direito de Construção dentro de uma Área de Intervenção Urbana (AIU). Essa cobrança tem por finalidade gerar uma receita capaz de cobrir parte do plano de investimentos, além de, ao longo do tempo, ressarcir o Município pela contrapartida de benefício privado resultante da intervenção urbana estratégica. Os mecanismos utilizados pelo PIU para atingir o desenvolvimento urbano das áreas objeto de intervenção consistem na implantação do programa de intervenções e na calibragem de parâmetros urbanísticos, de forma a promover a viabilidade econômica de investimentos. Ressalta-se que a cobrança de Outorga Onerosa é, nesse sentido, tanto uma contrapartida pela valorização dos terrenos, quanto uma forma de financiamento da infraestrutura.

Nos estudos apresentados, a receita estimada de Outorga Onerosa é de R\$944 milhões. Este montante garante a implementação de parte importante do programa de intervenções. Dessa forma, os recursos estimados são capazes de cobrir cerca de metade da produção de habitação de interesse social estimada inicialmente, além de garantir o incremento de infraestrutura de mobilidade, seja por meio de novas transposições - ampliando a microacessibilidade - mas também a abertura de vias estruturais na porção norte, garantindo o devido suporte infraestrutural para o futuro adensamento previsto.

A respeito do instrumento urbanístico considerado – a AIU – o estudo econômico respalda sua utilização. Ainda que parte importante do programa de intervenções possa ser financiada, a intensificação do uso e ocupação do solo não será capaz de promover, endogenamente, uma valorização do território capaz de implementar a totalidade das intervenções especificadas, como uma Operação Urbana Consorciada teria potencial para realizar, por exemplo. Isso se deve, sobretudo, às expectativas do ritmo de produção imobiliária historicamente observado na área.

Sobre esse aspecto, a modelagem econômica foi desenhada considerando um perfil concreto de desenvolvimento já observado no território do PIU Setor Central, reduzindo os riscos de superdimensionar a real capacidade produtiva do capital imobiliário para a região e gerar expectativas ilusórias de receita. Pretende-se, assim, informar a modelagem do programa de intervenções com o maior grau de realidade possível, dados os riscos e as variações de um plano de longo prazo. Nesse sentido, a adoção de um estoque de potencial construtivo oneroso é importante para se medir o ritmo de produção imobiliária e garantir o controle de adensamento: se o estoque se esgotar em um prazo inferior aos 20 anos, abre-se a oportunidade de redesenhá-lo em consonância com a reavaliação dos padrões de adensamento previstos e com o programa de intervenções especificado inicialmente.

Ademais, mesmo observando perímetro a perímetro, a despeito da heterogeneidade contida no PIU, não existe uma localidade que seja candidata a se autofinanciar, concluindo o seu programa de intervenções de infraestrutura. Nesse sentido, fica evidente a necessidade de que os perímetros sejam todos vinculados entre si em termos de arrecadação via Outorga Onerosa e implementação de infraestrutura.

### 3. MODELAGEM JURÍDICA

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo - Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE prevê em seu artigo 134 - localizado na seção que trata dos “Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana” - que é dever do Município desenvolver **Projetos de Intervenção Urbana – PIU** para “*promover transformações estruturais (...), o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação, preferencialmente localizadas na Macroárea de Estruturação Metropolitana*”, com a finalidade de atingir o maior aproveitamento da terra urbana por meio do aumento das densidades construtivas e demográficas, da diversificação das atividades econômicas, da oferta de emprego, do atendimento às necessidades de habitação e equipamentos públicos. No formato definido pelo PDE, o PIU deverá embasar a intervenção urbana pretendida, visando capturar as especificidades do território e propor intervenções necessárias a alcançar a transformação esperada. Dessa forma, os PIU têm se consolidado como um procedimento pelo qual são realizados uma série de estudos técnicos e interações com a sociedade civil que têm como objetivo subsidiar e orientar a transformação urbana desejada para territórios específicos. Tais estudos revelam, sustentam e antecedem a etapa de implementação de um dos “Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana” disciplinados pelo Plano, quais sejam: (i) as Operações Urbanas Consorciadas - OUC; (ii) a Concessão Urbanística, (iii) as Áreas de Intervenção Urbana - AIU e (iv) as Áreas de Estruturação Local - AEL, como consta no § 5º do art. 134 do PDE, ou outros instrumentos decorrentes do Plano (art. 148 do PDE).

Dessa maneira, a relação entre os PIU e os demais Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana previstos no PDE, afigura-se clara: cabe ao PIU revelar, ao caso concreto, o instrumental urbanístico adequado a ser aplicado para as parcelas específicas do território, definindo, da mesma forma, as condições limites em que tal será utilizado. Esta relação, por sua vez, se aprimora a posteriori, ou seja, o resultado da regulação urbanística promovida pelos PIU se dará somente quando já se tenha total ciência das necessidades específicas do território a transformar ou qualificar. Talvez esta seja uma das principais inovações propostas pelo PDE: os Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana a serem utilizados nos processos efetivos de transformação e qualificação do território passam, antes mesmo de sua definição como responsáveis à implantação dos planos e projetos urbanísticos, pelo teste abstrato de possível efetividade nesta tarefa. A partir do reconhecimento das dinâmicas do território, é proporcionado um estudo mais agudo e dirigido acerca de possíveis alternativas, em termos de projeto, para a concretização das soluções propostas pelo PDE aos desafios impostos pelos processos de urbanização - é a partir da revelação daquilo que é adequado em termos urbanísticos que é elaborada a regulação jurídico-urbanística. Neste ponto, convém destacar que os PIU ocupam a seara mais de Planos Urbanos do que de Projetos Urbanísticos, principalmente porque, como será visto, se consolidam em um procedimento que oferta, ao final, proposições sócio-urbanísticas que, dentre outras coisas, indicam diretrizes, fixam objetivos gerais e específicos, metas e estratégias, propõem parâmetros de uso e ocupação de solo específicos, definem um estoque de potencial construtivo sobre a área objeto de planejamento.

Desse modo, pode-se afirmar que o Projeto de Intervenção Urbana foi a estratégia adotada pelo PDE para orientar o processo de transformação urbana no município, evidenciando que em uma cidade das dimensões e com a diversidade de aproveitamento do solo como o município de São Paulo, a eficácia

da política de desenvolvimento urbano está diretamente relacionada à adoção de instrumentos de formulação de políticas públicas capazes de antever e guiar a tomada de decisão. Além disso, os PIU têm se consolidado como uma oportunidade de implementação concertada do Plano Diretor Estratégico do Município e de sua respectiva Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, principalmente quando se considera que tais instrumentos normativos são responsáveis por ofertar um regramento geral à todo o município, cabendo aos procedimentos e projetos específicos adentrar nas especificidades e potencialidades de frações territoriais.

Foi este o comando dado pelo próprio PDE. De acordo com o art. 136 do PDE, os PIU *“objetivam subsidiar e apresentar propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais”* para perímetros de áreas específicos, com a finalidade de proporcionar a transformação urbana desejada e, conseqüentemente, promover a melhoria de qualidade da sua ocupação. Ademais, nos termos do mesmo art. 136, pode-se afirmar que os PIU deverão *“indicar os objetivos prioritários da intervenção e as propostas relativas a aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiro e de gestão democrática”* – importante destacar, mais uma vez, sob este aspecto, que estas disposições devem refletir o desejo do Poder Público de tornar efetiva aquela política urbana delineada pelo PDE.

No que tange ao processo desencadeado em um PIU, destaca-se que os referidos Projetos de Intervenção Urbana foram regulamentados pelo Decreto Municipal n. 56.901, de 29 de março de 2016, que estabeleceu o procedimento atualmente aplicável à condução dos PIU no município. O Decreto, de maneira específica, disciplina as etapas e os estudos técnicos cabíveis ao diagnóstico territorial e, ainda, propõe a inserção de mecanismos de participação social durante a elaboração dos referidos PIU, em cumprimento à máxima de “gestão democrática das cidades”, diretriz compreendida no escopo do Estatuto das Cidades – Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Da interpretação do Decreto Municipal n. 56.901 de 2016 se depreende que os PIU serão desenvolvidos a partir de quatro principais etapas elencadas a seguir.

A primeira etapa consiste no momento de Proposição dos Elementos Prévios de um PIU, antecedendo sua elaboração; em suma, esta etapa está expressa no art. 2º do Decreto n. 56.901 de 2016 e consiste na apresentação do (a) diagnóstico socioterritorial da área objeto de intervenção e do (b) programa de interesse público do referido PIU, documentos estes que deverão ser disponibilizados à consulta pública pelo prazo mínimo de vinte dias. A primeira etapa - de proposição dos elementos prévios - se encerra com a análise e consolidação das contribuições recebidas durante a primeira consulta pública e com o encaminhamento do material à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU para que, após a devida avaliação do material, manifeste-se pela autorização ou não de elaboração do PIU.

A segunda etapa, por sua vez, tem início com a autorização de elaboração do PIU, podendo ser denominada de Etapa de Elaboração do PIU, na qual serão realizados os principais estudos de cunho econômico e urbanístico. Nesta segunda fase, nos termos do art. 3º do Decreto n. 56.901 de 2016, deverão ser publicados o perímetro objeto de estudo, as características básicas da proposta e as próximas fases de desenvolvimento do projeto. Ademais, durante a Etapa de Elaboração do PIU são desenvolvidos os estudos constitutivos da forma final do PIU, expressos nos incisos I a IV do art. 4º do Decreto 56.901, quais sejam: (i) a proposta de ordenamento e reestruturação urbanística, (ii) a

modelagem econômica e o (iii) modelo de gestão democrática; podendo ser realizadas interações com outros órgãos e entidades diretamente interessados na área objeto de intervenção. Os documentos técnicos constitutivos desta forma final, já citados, serão disponibilizados à consulta pública, pelo prazo mínimo de vinte dias, conforme consta no art. 5º, “caput” do Decreto 56.901 de 2016.

Na terceira etapa, que pode ser denominada de Etapa de Consolidação, os documentos técnicos que consolidam a forma final do PIU servirão como subsídio à elaboração de uma Minuta de Projeto de Lei ou de Decreto. Esta minuta deverá conter, no formato jurídico-urbanístico, todo projeto em si e as diretrizes de implantação de um dos Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana. Assim, é possível afirmar que após as densas fases de estudos realizadas durante as duas primeiras etapas, o PIU *revelará*, nesta terceira etapa, o instrumento urbanístico que dará forma ao projeto. Necessário salientar que essa consolidação final do PIU, por opção do próprio Decreto n. 56.901 de 2016, será exprimida em instrumento normativo do tipo Decreto ou Lei, usualmente disponibilizado à consulta pública por parte da SP-Urbanismo. Assim, a minuta normativa deverá fornecer um modelo de implantação, alternativamente, de uma OUC, uma Concessão Urbanística, uma AIU ou uma AEL. Nos termos do inciso II do § 1º do art. 5º do Decreto n. 56.901 de 2016, a proposta de Decreto ou Lei será encaminhada à SMDU que decidirá pelo prosseguimento do instrumento normativo ou seu arquivamento.

Com relação à quarta e última etapa, destaca-se que esta ocorre em momento posterior à aprovação da Lei ou Decreto, podendo ser denominada de Etapa de Implementação. Trata-se da etapa constante no art. 6º do Decreto 56.901 de 2016, por meio da qual serão operacionalizados, por intermédio de SP-Urbanismo, os instrumentos e parâmetros urbanísticos definidos no instrumento normativo e resultantes do processo de diagnóstico percorrido nas três primeiras etapas do procedimento.

Como será visto, o Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central – PIU-SCE, no âmbito da proposta trazida pelo PDE para os PIU, percorreu as três primeiras etapas pertinentes ao projeto, seguindo o rito determinado na legislação. Porém, para além da análise material de cada etapa percorrida pelo PIU-SCE – cuja pertinência técnica está abrangida nos Capítulos da Modelagem Urbanística, da Modelagem Econômica e da Participação Social –, o presente Capítulo de Modelagem Jurídica perpassará principalmente pelos aspectos jurídicos constitutivos da forma final do PIU-SCE, com foco na modelagem e adequação jurídica da Minuta de Projeto de Lei elaborada pela SP-Urbanismo.

Com relação à Minuta do Projeto de Lei elaborada pela SP-Urbanismo, destaca-se que ela consolida as principais decisões de caráter urbanístico, econômico, jurídico e de gestão democrática debatidas pelo longo processo percorrido pelo PIU-SCE. Como será visto, a proposta da referida Minuta pretende a aprovação de uma Área de Intervenção Urbana para o Setor Central, denominada de AIU-SCE, sustentada por uma série de parâmetros urbanísticos e projetos específicos. Além disso, a Minuta ainda contém o Programa de Intervenções do PIU-SCE e um conjunto de instrumentos urbanísticos, econômicos e de participação social que sustentarão a implementação do projeto. Por fim, como será citado nas razões jurídicas de motivação do PIU-SCE, a Minuta de Projeto de Lei propõe a revogação da Operação Urbana Centro, aprovada pela Lei n. 12.349, de 06 de junho de 1997, e cujo perímetro é coincidente com parte do perímetro estudado pelo PIU-SCE.

Com a finalidade de tratar todos os temas de caráter jurídico constantes na forma final do PIU-SCE e da Minuta de Projeto de Lei proposta, este capítulo se divide, além desta introdução, em outras três grandes partes: a primeira delas tem como foco a motivação para a proposição do PIU para o Setor Central e percorrerá sucintamente pelas principais etapas de desenvolvimento do projeto; a segunda parte está estruturada na adequação da regulação jurídico-urbanística da Área de Intervenção Urbana do Setor Central – AIU-SCE, constante na Minuta de Projeto de Lei do PIU-SCE, e explicitará seus principais temas de regulamentação; a terceira e última fase analisará de maneira pormenorizada os Instrumentos de Qualificação de Transformação do Território trazidos pela Minuta do PIU-SCE com a finalidade elencar as particularidades da modelagem adotada para estes instrumentos no PIU-SCE com relação ao regramento geral conferido pelo PDE.

### 3.1. MOTIVAÇÃO DE PROPOSIÇÃO DO PIU-SCE

O Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central – PIU-SCE foi proposto em meados de 2017 como mecanismo propício à revisão da Operação Urbana Centro – aprovada pela Lei n. 12.349, de 06 de junho de 1997, conforme determinado pelo PDE (Art. 12, § 3º, VII e Art. 382, § 2º). Ademais, tratou-se de oportunidade plausível para o estudo e estabelecimento de diretrizes e intervenções necessárias à transformação urbanística dos distritos compreendidos na região central do município de São Paulo. O perímetro adotado no PIU-SCE, para o cumprimento de tais finalidades, abrange, total ou parcialmente, os Distritos Sé, República, Brás, Belém, Pari, Bom Retiro e Santa Cecília. Como visto no Capítulo da Modelagem Urbanística, o Perímetro de Adesão conferido ao PIU-SCE compreende mais distritos que aqueles estabelecidos no perímetro do “Setor Central” trazido pelo PDE, agregando porções territoriais que, apesar não incluídas na demarcação original do Plano, revelaram-se como territórios constitutivos das dinâmicas territoriais, econômicas e sociais estabelecidas na região central de São Paulo.

Dessa maneira, além do indicativo de revisão da Operação Urbana Centro, a **proposição do PIU-SCE** e o escopo dos estudos, diagnósticos e consultas públicas que o acompanharam, atuaram no sentido de indicar as medidas e as intervenções capazes de alcançar os objetivos específicos definidos pelo PDE para o “Setor Central” da Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM e contribuir para a articulação setorial de outras temáticas públicas pujantes no local, como àquelas voltadas ao incremento habitacional de interesse social e à preservação do patrimônio histórico. Neste sentido, o PIU-SCE ampliou os objetivos e o perímetro definidos pela Lei n. 16.050 de 2014 - PDE ao Setor Central da MEM como método de aproximar as suas ações das características do território a que se propõe transformar.

Nesta linha de ideias, convém salientar que, além dos objetivos fixados no art. 12, § 3º do PDE, a Minuta do Projeto de Lei do PIU-SCE estabelece ainda os seguintes objetivos: a atuação concertada entre agentes públicos e privados na transformação do território, o incremento da produção imobiliária para atendimento à demanda habitacional local e para incremento populacional da região, a transformação territorial compatível com a manutenção da população residente e a preservação do patrimônio histórico, o aproveitamento do estoque edificado subutilizado, a melhoria do ambiente urbano, por meio da recuperação de orlas fluviais e da qualificação urbanística de vizinhanças habitacionais e de polos comerciais, a utilização de terras públicas como ativos da transformação pretendida.

Isso posto, passa-se à análise das justificativas jurídicas expressas no PDE que originaram a proposição do PIU-SCE e, após, à análise das principais etapas percorridas em seu desenvolvimento.

### 3.1.1. JUSTIFICATIVAS JURÍDICAS DE PROPOSIÇÃO DO PIU-SCE

O Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central - PIU-SCE surge, inicialmente, em correspondência à exigência de revisão e atualização da Operação Urbana Centro. O PDE determinou que os conteúdos da Lei da Operação Urbana Centro - Lei n. 12.349, de 06 de junho de 1997, fossem *adaptados* às disposições do novo Plano. A adaptação de tais conteúdos, entretanto, implicaria, necessariamente, na elaboração de uma proposta de reestruturação urbanística para a área delimitada pelo perímetro de abrangência da Operação Urbana Centro e seu entorno, conformando o regime jurídico-urbanístico conferido pela Lei 12.349 de 1997 ao novo regramento dado pelo PDE.

Além do comando de atualização da Operação Urbana Centro, é certo que o PDE, ao instituir a Macroárea de Estruturação Metropolitana, definiu porções territoriais estratégicas para a transformação e o desenvolvimento urbano do município, denominadas de Setores e Subsetores, nos termos dos arts. 11 e 12 do PDE. Tal Macroárea foi caracterizada como uma demarcação territorial composta por áreas que passam por *"processos de mudanças nos padrões de uso e ocupação do solo e conversão econômica"*, nas quais se identificou a presença pujante de oportunidades de trabalho, emprego e infraestrutura de transporte público. De acordo com Franco et. al (2015), a MEM *"define um território que recepcionará intervenções que levem necessariamente em conta a abrangência metropolitana da cidade nos próximos 16 anos"*, cabendo ao PIU indicar as propostas específicas para a transformação urbanística de cada porção territorial *"vis-à-vis aos objetivos e diretrizes de transformação urbana de cada área do território da MEM em questão"*<sup>31</sup>.

Dentre os Setores e Subsetores estratégicos da MEM se destaca o Setor Central, composto pelos distritos abrangidos pela Operação Urbana Centro e por outros distritos, total ou parcialmente, classificados como integrantes das dinâmicas do centro da cidade. O PDE estabeleceu no § 3º do art. 12 do PDE os objetivos específicos de desenvolvimento do Setor Central da MEM, dentre os quais se destaca *o aumento da densidade demográfica e da oferta habitacional, a preservação do patrimônio histórico, o estímulo à provisão habitacional de interesse social, a requalificação de áreas subutilizadas e deterioradas, a redefinição de parâmetros de uso e ocupação do solo de maneira a promover a mescla maior proximidade de diferentes tipologias residenciais e a adaptação da Operação Urbana Centro*, conforme já citado. Para efetivar tais objetivos, entretanto, fez-se necessário, nos termos das finalidades do art. 134 e 136 do PDE, a proposição de um Projeto de Intervenção Urbana.

Dessa maneira, a motivação de proposição do PIU-SCE, nos limites conferidos pelo PDE, pode ser justificada tanto a partir da necessidade de revisão da Operação Urbana Centro quanto pela possibilidade de diagnosticar e posteriormente propor soluções passíveis de alcançar os objetivos para o Setor Central da MEM. Inclusive, apesar do PIU-SCE ter sido inicialmente proposto como procedimento cabível à atualização da Operação Urbana Centro e ao cumprimento dos objetivos delineados ao Setor

<sup>31</sup> FRANCO; F. M.; D'ALMEIDA, C. H.; ABREU, G. K. M., "A Macroárea de Estruturação Metropolitana de São Paulo: O projeto urbano como instrumento de transformação do território". In: Revista Iberoamericana de Urbanismo, n. 12. 2015. pp.61-63.

Central da MEM, seu diagnóstico revelou (Processo SEI nº 7810.2018/0000071-8, especialmente na Informação 012110473) a necessidade de que fossem incorporados territórios pertencentes ao Subsetor Arco Tietê do Setor Orla Ferroviária e Fluvial, da Macroárea de Estruturação Metropolitana, dada a similaridade das dinâmicas econômicas observadas entre os distritos do Setor Central com àqueles localizados ao norte do Rio Tietê, pertencentes ao Subsetor Arco Tietê. Resta, portanto, justificada e juridicamente motivada a instauração e condução do PIU Setor Central.

### 3.1.2. ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PIU-SCE

A realização do Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central, cuja proposição se deu pela necessidade de revisão da Operação Urbana Centro e de articulação dos objetivos específicos traçados para o Setor Central da Macroárea de Estruturação Metropolitana, seguiu todos os procedimentos cabíveis a um PIU, de acordo com o regramento dado pelo Plano Diretor Estratégico do Município e pelo Decreto Municipal n. 56.901 de 2016. A tramitação do PIU-SCE teve início em 2018, com a elaboração dos elementos prévios de proposição do PIU, os quais se encontram juntados ao processo eletrônico SEI nº 7810.2018/0000071-8. Para as finalidades deste capítulo de Modelagem Jurídica, ressaltamos que trataremos dos aspectos formais de cumprimento do procedimento cabível ao PIU-SCE.

No que se refere à primeira etapa do PIU, ressalta-se que o Diagnóstico Socioterritorial foi apresentado nos documentos denominados “Análise Territorial” e “Análise Ambiental” e o Programa de Interesse Público está configurado nos documentos relativos ao “Relatório Consolidado para Divulgação do PIU”, ambos sistematizados no texto disponibilizado para a primeira Consulta Pública do projeto. Soma-se a tais documentos algumas considerações sobre a Operação Urbana Centro, momento no qual ainda não havia sido prevista sua revogação. A respectiva Consulta Pública sobre os elementos prévios do PIU ocorreu nos termos e no prazo fixado pelo Decreto n. 56.901 de 2016, com posterior análise e devolutiva de todas as contribuições recebidas.

A elaboração do PIU-SCE foi devidamente autorizada pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano em 14 de fevereiro do ano de 2019, conforme Despacho Autorizatório publicado no Diário Oficial da Cidade, dando-se início à segunda etapa de desenvolvimento do projeto, a Etapa de Elaboração. Neste momento, foram produzidos os conteúdos técnicos que compõem a denominada “forma final do PIU”, nos termos do Decreto n. 56.901 de 2016, em conjunto com a publicação dos elementos definidos pelo art. 3º do mesmo decreto, quais sejam: a definição do perímetro objeto da intervenção, as características básicas da proposta e as fases de elaboração do projeto. Tal conteúdo técnico foi disponibilizado no momento da segunda consulta pública online do projeto, acompanhada por audiências públicas de explanação e debate do conteúdo, que ocorram durante os meses de maio, junho, julho e agosto do ano de 2019, adequando-se ao prazo e conteúdo mínimos definidos pelo art. 5º, “caput” do Decreto n. 56.901 de 2016.

Na sequência, no âmbito da terceira Etapa de Consolidação do projeto, foram elaborados o Relatório de Devolutiva e a Minuta do Projeto de Lei que visa a aprovação do PIU-SCE. Tal Minuta foi disponibilizada em consulta pública online e acompanhada por audiências públicas temáticas que visavam esclarecer e debater o conteúdo final do projeto. Restaram cumpridos os elementos constantes no art. 5º, § 1º do Decreto 56.901 de 2016, que antecedem o encaminhamento do Projeto de Lei à

Câmara Municipal de São Paulo, a aprovação e implementação do PIU-SCE. Destaca-se que o presente capítulo aborda os elementos produzidos internamente pela SP-Urbanismo até o momento de encaminhamento da Minuta de Projeto de Lei ao legislativo, não havendo ainda subsídios referentes à Etapa de Implementação prevista pelo art. 6º do Decreto regulamentador dos PIU.

Isso posto, conclui-se que o desenvolvimento do PIU-SCE atendeu integralmente às formas e requisitos legais estabelecidos na legislação municipal, realizando, sob o ponto de vista das interações com a sociedade civil, mais audiências e consultas públicas que àquelas exigidas pela regulamentação competente, como será abordado no Capítulo de Participação social.

### 3.2. DA ÁREA DE INTERVENÇÃO URBANA DO SETOR CENTRAL

Os Projetos de Intervenção Urbana deverão ser implantados por um dos Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana trazidos pela Seção III do Capítulo III e Título II do Plano Diretor Estratégico do Município. Nos termos do art. 134, §5º, bem como, do art. 136, “caput” e do art. 148, do PDE, o PIU – após amplo processo de estudos, diagnósticos e debates - *revela* o instrumento pelo qual será implantado, podendo utilizar, para tanto, as Operações Urbanas Consorciadas - OUC, as Áreas de Intervenção Urbana - AIU, a Concessão Urbanística, as Áreas de Intervenção Local – AEL, além de outros instrumentos derivados do próprio PDE.

Para cada um dos Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana regrados pelo PDE existe uma série de requisitos e objetivos próprios a serem consolidados no formato de Lei ou Decreto, a depender da matéria que será objeto de regulamentação urbanística. As diferenças entre cada um destes instrumentos estão pautadas, dentre outras coisas, no modelo de gestão democrática, na forma de captação dos recursos, na destinação destes recursos e na escala urbana da intervenção. Para cada um deles o PDE disciplina conteúdos obrigatórios que deverão orientar o processo de consolidação dos PIU e a elaboração da respectiva minuta de Projeto de Lei ou de Decreto que os aprovará.

Neste sentido, o Instrumento de Ordenamento de Reestruturação Urbana *revelado* pelo processo de diagnóstico e escolhido para fins de implantação do Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central – PIU-SCE foi a Área de Intervenção Urbana do Setor Central – AIU-SCE. As AIU são um dos Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana que podem ser usados no processo de implementação dos PIU e visam, em suma, a *“reestruturação, transformação, recuperação e melhoria ambiental de setores urbanos”*, especialmente em *“áreas urbanizadas que demandem recuperação, reabilitação ou requalificação”*, com *“relevantes concentrações de imóveis não utilizados ou subutilizados”* e *“relevantes conjuntos arquitetônicos e urbanísticos com valor histórico e cultural”*, dentre outras características trazidas pelo art. 145 do PDE.

A proposta constante na Minuta de Projeto de Lei do PIU-SCE que concede os contornos jurídicos necessários à efetivação da forma final do PIU contempla o conteúdo mínimo exigido e cabível ao instrumento normativo de regulamentação das Áreas de Intervenção Urbana, principalmente aqueles expressos nos §§ 3º e 5º do art. 145 e nos arts. 146 e 147 do PDE. Nesta Seção, serão demonstrados alguns dos elementos presentes na Minuta de Projeto de Lei que institui a AIU-SCE, em consonância com os requisitos do PDE, salientando-se a adequação da proposta do PIU-SCE ao seu instrumento de

implementação. De maneira específica, serão demonstrados os subsídios legais para a delimitação do perímetro da AIU-SCE, para o regramento específico de parcelamento, uso e ocupação do solo da AIU-SCE, para a regulamentação das ZOE contidas neste território, para o estabelecimento de estratégias setoriais específicas, para a criação de uma conta segregada destinada à arrecadação dos recursos oriundos da venda de Potencial Construtivo Adicional e para o desenho de um modelo específico de gestão democrática.

As especificidades abordadas nos tópicos específicos desta Seção não excluem os demais requisitos obrigatórios de uma AIU e contidos na regulamentação da AIU-SCE. Trata-se, tão somente, de um recorte necessário a complementar os subsídios já trazidos nos capítulos de Modelagem Urbanística, Modelagem Econômica e Participação Social.

Nesta linha de ideias, antes de tratar dos itens específicos desta abordagem jurídica, destaca-se que a Minuta do PIU-SCE prevê a definição de um Programa de Intervenções territorializado, já trazido anteriormente nesta Nota Técnica, em conjunto com uma série de projetos - denominados de "Projetos Estratégicos" e "Projetos Especiais" - nos quais poderão ser implantados equipamentos e infraestruturas específicas para o atendimento habitacionais e outras necessidades, atendendo-se o regramento mínimo e as diretrizes fixadas na Minuta do PIU-SCE. Ainda, está prevista a articulação de chamamentos públicos necessários para a implantação dos projetos estratégicos, inclusive mediante consolidação de modelos de parceria entre o poder público e a iniciativa privada. A Minuta prevê, ademais, mecanismos de arrecadação da valorização imobiliária no território abrangido pela AIU-SCE e estabelece um estoque de 3.600.000 m<sup>2</sup>, determinando o montante de Potencial Construtivo Adicional utilizável onerosa e não onerosamente no território, complementado por estoque de 540.000 m<sup>2</sup> utilizáveis somente por intermédio do instrumento de Bônus Equivalente. A previsão de estoque para a AIU tem subsídio no art. 147 do PDE e a metodologia de definição destes montantes para a AIU-SCE está conceituada nos demais Capítulos nesta Nota Técnica. Por fim, faz-se necessário ressaltar que parte dos conteúdos tipicamente aplicáveis às AIU foram sistematizados como "Instrumentos de Qualificação e Transformação do Território", cuja abordagem se dará de maneira particularizada na próxima Seção deste Capítulo de Modelagem Jurídica.

### 3.2.1. DA ABRANGÊNCIA DA AIU-SCE

O perímetro do projeto destinado à implantação do PIU Setor Central, delimitado pela instituição de uma Área de Intervenção Urbana, está, como visto, detalhado no Capítulo da Modelagem Urbanística. Entretanto, é necessário ressaltar e justificar juridicamente a criação tanto de um Perímetro de Adesão, subdividido em dois setores, como de Perímetros Expandidos que, cada qual na sua especificidade, receberão as intervenções e recursos programados para a implantação do PIU-SCE.

Primeiramente, destaca-se que no denominado "Perímetro de Abrangência" da AIU-SCE, obrigatória para fins de cumprimento do art. 145, § 3º, inciso I, do PDE, estão demarcados tanto o Perímetro de Adesão – formado, total ou parcialmente, pelos Distritos da Sé, República, Brás, Belém, Pari, Bom Retiro e Santa Cecília – como os Perímetros Expandidos – um deles correspondente à porção do distrito de Santa Cecília não abrangida no Perímetro de Adesão, e outro composto pelos distritos da Liberdade e da Bela Vista.

O Perímetro de Adesão é aquele para o qual se aplica todo o regramento de parcelamento, uso e ocupação e o conjunto de instrumentos previstos na Minuta do Projeto de Lei do PIU-SCE. Trata-se do território objeto de estudo específico do PIU e para o qual serão dados os incentivos urbanísticos e o regramento de acesso ao potencial construtivo adicional expressos no Projeto. Os imóveis contidos nesse perímetro, portanto, estarão sujeitos ao regramento estabelecido pela Lei do PIU-SCE, quando de sua aprovação, sobretudo quando necessitarem ou desejarem acessar os benefícios e parâmetros disponíveis na AIU-SCE. Como visto no Capítulo da Modelagem Urbanística, o Perímetro de Adesão do PIU-SCE se subdivide em dois setores: Setor Centro-Histórico e Setor Centro-Metropolitano; tal subdivisão visa, sumariamente, endereçar estratégias diferenciadas para cada Setor, principalmente tendo em vista a diversidade de necessidades vislumbradas em cada um deles, de maneira a orientar o processo de transformação urbana com maior efetividade.

Com relação à demarcação dos Perímetros Expandidos, o PIU-SCE conta com dois Perímetros Expandidos que visam, substancialmente, receber intervenções voltadas ao atendimento habitacional, como mecanismo de superação da vulnerabilidade habitacional diagnosticada nestes perímetros, dada a prerrogativa trazida pelo art. 145, § 5º, IV do PDE. Ademais, dado o diagnóstico realizado no procedimento do PIU, ainda são previstos incentivos de preservação do patrimônio histórico presente nestes territórios, de maneira a garantir melhores condições à preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor histórico, cultural e arquitetônico, paisagístico e ambiental, em consonância com a mesma prerrogativa supracitada, conferida pelo PDE.

### 3.2.2. DO REGRAMENTO DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NA AIU-SCE

As Áreas de Intervenção Urbana, tal como a AIU-SCE, se consolidam no PDE como instrumentos aplicáveis, entre outros, a territórios urbanizados que estão em *“processo de mudanças nos padrões de uso e ocupação do solo e compatíveis com processos de remodelagem e reestruturação urbana, econômica e social”*, como é o caso dos distritos abrangidos pelos perímetros do PIU-SCE. Ademais, são elementos constitutivos de uma AIU a definição de parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo, de maneira a garantir o controle da transformação urbana proporcionada pela implementação do instrumento, nos termos definidos pelo art. 145, § 3º, inciso III, do PDE.

Dado o *status* conferido ao PIU, que como visto está associado muito mais à escala do Plano do que do Projeto Urbano, a redefinição de parâmetros de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo após um longo processo de diagnóstico socioterritorial e econômico visa garantir que o futuro desenvolvimento urbano do local seja orientado pelo planejamento, diminuindo as possibilidades de uma transformação desordenada do território e aumentando as chances de que haja uma ideal captação da valorização imobiliária, com a superação das vulnerabilidades sociais existentes. Desse modo, a definição de parâmetros adequados à transformação esperada não é só item obrigatório nos termos do PDE, mas essencial para que o Plano estabelecido para a AIU Setor Central seja capaz de orientar o desenvolvimento dos projetos urbanísticos oriundos de sua implementação.

De maneira específica, os parâmetros de Parcelamento, Uso e Ocupação da AIU-SCE estão alicerçados na demarcação de Áreas de Transformação, Áreas de Qualificação, Eixos de Transformação e Eixos Estratégicos, cada qual com parâmetros e incentivos específicos. Trata-se de uma “metodologia” de

definição dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo pautada na diferenciação entre territórios de transformação, qualificação e preservação, embasada na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo – LPUOS - Lei 16.402, de 22 de março de 2016, principalmente em seu art. 6º. Esta subdivisão, quando realizada em um PIU, visa entrar nas especificidades de cada logradouro e permitir a definição de parâmetros mais coerente quanto possível a depender das características urbanas, sociais e econômicas identificadas, garantindo uma parametrização mais próxima do território quando comparada à definição geral de parâmetros realizada pela LPUOS para todo o município. Necessário citar que tal modelo de parametrização já foi adotado em outros PIU desenvolvidos pela SP-Urbanismo, como é o caso do PIU Arco Pinheiros, cujo Projeto de Lei já se encontra na Câmara Municipal de São Paulo.

Na AIU-SCE, os parâmetros diferenciados de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo estão disciplinados tanto no Capítulo II da Minuta de Projeto de Lei - que estabelece as regras gerais e as regras específicas para os projetos especiais, projetos estratégicos e para algumas das Zonas de Ocupação Especial abrangidas pela AIU-SCE – quanto no Mapa 3 e no Quadro 2 anexos à referida Minuta.

### 3.2.3. AS ZOE ABRANGIDAS PELA AIU-SCE

As Zonas de Ocupação Especial – ZOE, nos termos do art. 39 PDE, são porções do território destinadas a abrigar atividades com características peculiares, como centros de convenção e grandes áreas de lazer e que, portanto, necessitam de disciplina especial de uso e ocupação do solo. Neste sentido, as ZOE não possuem regulamentação urbanística *a priori* e, para fins de prover tal regulamentação, deverão ser elaborados Projetos de Intervenção Urbana que promovam o efetivo diagnóstico e ordenem territorialmente tais zonas. Neste sentido, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo vigente – Lei 16.402 de 2016 dispõe que:

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

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

A este ponto, observa-se que o ordenamento urbanístico municipal requer que às ZOE sejam conferidos estudos e parâmetros específicos veiculados por intermédio de Projeto de Intervenção Urbana, aprovados por Decreto, nos termos da LPUOS, ou por Lei, se assim for necessário a depender da parametrização oferecida para além do Quadro 2A do PDE. Na ausência de PIU, a LPUOS determina que a concessão de parâmetros seja feita pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU. No caso da AIU-SCE, o diagnóstico específico para algumas das ZOE presentes no território foi realizado no âmbito do procedimento geral do PIU-SCE. A este ponto, é necessário ressaltar que o entendimento que tem sido firmado é aquele que compreende que o regramento das ZOE pode se dar tanto mediante a proposição de um PIU específico quanto no escopo de PIU realizados para grandes territórios, nos quais já se desenvolve o estudo pormenorizado destas zonas em conjunto com as demais áreas que as circundam. Em algumas situações, como nos casos do PIU Anhembi e do PIU Pacaembu, por exemplo,

ambos classificados como ZOE, o escopo de regulamentação envolvia o equipamento em si e não estavam atrelados a projetos de redefinição de parâmetros mais abrangentes. No PIU-SCE, entretanto, algumas ZOE presentes no território foram estudadas e integradas com as demais áreas objeto de estudo do PIU, tendo sido regradas em consonância com as diretrizes e estratégias adotadas para o PIU-SCE.

Na AIU-SCE, as ZOE que receberam disciplina de uso e ocupação do solo específicos e foram integradas ao conjunto de diretrizes e estratégias fixadas para o PIU-SCE estão regradas na Seção V do Capítulo II da Minuta de Projeto de Lei do PIU-SCE, e foram denominadas como ZOE Canindé, ZOE Júlio Prestes, ZOE Estação Sorocabana, ZOE Pátio do Brás e ZOE Teatro Oficina. Para estas ZOE, como se depreende da Minuta de Projeto de Lei elaborada pela SP-Urbanismo, aplicam-se os parâmetros urbanísticos segundo as Áreas de Qualificação ou Transformação em que essas zonas especiais se situam e, subsidiariamente, os parâmetros dos Quadros 2 e 2B e aqueles definidos para a Zona Mista – ZM pela Lei n. 16.402 de 2016. Ademais, serão aplicáveis os seguintes usos e parâmetros de incomodidade: de *Zona Eixo da Estruturação da Transformação Urbana - ZEU* para a ZOE Pátio do Brás; de *Zona de Centralidade - ZC* para as ZOE Júlio Prestes, ZOE Estação Sorocabana e ZOE Teatro Oficina e de *Zona Mista - ZM* para a ZOE Canindé, constantes nos Quadros 4 e 4B da Lei n. 16.402 de 2016.

### 3.2.4. DAS ESTRATÉGIAS SETORIAIS DE IMPLANTAÇÃO DA PIU-SCE

As Áreas de Intervenção Urbana, dada a finalidade a que se propõem, nos termos dos arts. 145 e seguintes do PDE, têm também como característica a proposição de estratégias tendentes a *solucionar políticas setoriais de diferentes temáticas*. Nesta seara, o art. 145, § 3º, incisos VII, IX e XI, do PDE, indica a relação entre a implantação de uma AIU e a solução de problemáticas atreladas a políticas setoriais diversas, especialmente àquelas que envolvem a provisão habitacional de interesse social e a garantia da preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor histórico, cultural, arquitetônico, paisagístico e ambiental.

Entretanto, apesar de ser possível que a AIU, enquanto instrumento de política urbana, enderece e ofereça mecanismos de sustentação das políticas de habitação e de preservação do patrimônio histórico nos termos do PDE, não se trata de instituir medidas que substituam as políticas “típicas” de cada temática ou, ainda, instituir incentivos de cunho fiscal para fortalecer determinada atividade. Neste sentido, é importante frisar que os incentivos urbanísticos potencialmente fornecidos pelo instrumento jurídico de aprovação da AIU se ocupam tão somente da intersecção da política de desenvolvimento urbano com as demais políticas setoriais, de maneira a endossar e fortalecer as demais políticas públicas que estão envolvidas em um mesmo território sem substituí-las, respeitando o escopo de análise territorial – urbanística e econômica – realizada em um PIU. Dessa maneira, os instrumentos elencados quando da sistematização de uma AIU pressupõem a existência de uma política de habitação e de preservação histórica consolidadas em si mesmas e que, no território de implementação da AIU, receberão incentivos adicionais para que possam operar de maneira efetiva.

O próprio PDE, ao apresentar seus diversos instrumentos, traz alguns mecanismos típicos da política urbana que podem atuar como fortalecedores, por exemplo, da política de cultura e proteção do patrimônio histórico, da política de desenvolvimento econômico, da política habitacional e da política de proteção ao meio ambiente. O PIU, no mesmo sentido, ao diagnosticar territórios menores e fornecer

uma visão mais apurada do meio urbanístico local, poderá fornecer estratégias específicas de política urbana voltadas para algumas temáticas necessárias ao bom desenvolvimento do projeto.

No caso do PIU-SCE foram traçadas algumas estratégias setoriais que visam acompanhar o processo de implementação do projeto e, assim sendo, de sua Área de Intervenção Urbana, a AIU-SCE. Constantes no Capítulo V da Minuta de Projeto de Lei elaborado pela SP-Urbanismo, as denominadas “Estratégias Setoriais de Implantação do PIU-SCE” abrangem de maneira específica três temáticas: a questão habitacional, a proteção ao patrimônio histórico e cultural e o desenvolvimento econômico. Trata-se que temas identificados pelo diagnóstico do PIU-SCE como sendo essenciais para a implantação da AIU-SCE e de seu respectivo programa de intervenções.

Com relação às estratégias para o atendimento habitacional, construídas em conjunto com à Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, a Minuta de Projeto de Lei do PIU-SCE prevê alguns objetivos e diretrizes específicas para o enfrentamento desta temática no Perímetro de Adesão da AIU-SCE e no âmbito de seus Perímetros Expandidos. De maneira específica, a Minuta prevê um regramento para os deslocamentos involuntários da população residente no PIU-SCE ou que tenha sua subsistência econômica vinculada aos assentamentos precários que sejam objeto de intervenção. Está previsto, ainda, um Plano Urbanístico de Vizinhança para as ZEIS, para os quais poderão ser articulados, em conjunto com os Conselhos Gestores das ZEIS, propostas de coordenação de ações públicas para fins de qualificação urbanística e ambiental de um conjunto destas zonas. Trata-se de elementos que visam complementar o regramento “Da Política de Habitação Social” instituída pelo PDE, em seu Título III, Capítulo VII, de maneira a fornecer o arcabouço mínimo e necessário à ação específica da SEHAB no âmbito do PIU-SCE, principalmente tendo em vista a não existência, até o presente momento, de uma Política Municipal de Habitação devidamente aprovada.

No que tange às estratégias voltadas à proteção do patrimônio histórico, a Minuta de Projeto de Lei anuncia a criação de Áreas de Interesse de Preservação e Valorização do Patrimônio Cultural (AIPC), cuja competência ficará a cargo dos órgãos de preservação do patrimônio, incluindo seus respectivos Conselhos. Os mapas consolidados dessas AIPC, criados e revisados de acordo com a legislação municipal, serão publicados pelo Departamento do Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Cultura - DPH-SMC. Logo, a Minuta do PIU-SCE, nos limites das competências dadas à política urbana, apenas permite a criação de tais Áreas sem, contudo, demarcá-las ou regulamentá-las. Além das AIPC, o PIU-SCE ainda fornece incentivos substanciais à proteção do patrimônio histórico por meio do regramento dado à Transferência do Direito de Construir - TDC que, na mesma lógica adotada pelo PDE, é tratado como um dos Instrumentos de Qualificação e Transformação do Território que será aprofundado na próxima Seção deste Capítulo.

Por fim, a Minuta do PIU-SCE incorpora o território do Polo de Economia Criativa Distrito Criativo Sé/República previsto no art. 182 do PDE, ressaltando a importância da regulamentação desta temática por meio de um Plano de Desenvolvimento que, dada a competência jurídico-urbanística das leis que aprovam PIU, deverá ser regrado em lei específica.

### 3.2.5. DA OUTORGA ONEROSA E DA CONTA SEGREGADA DA AIU-SCE

Os Projetos de Intervenção Urbana, como visto, consolidam-se a partir da definição de uma modelagem urbanística, uma modelagem econômica e outra de gestão democrática, devendo ser implantados por um dos Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana fixados por Lei ou Decreto. No caso do PIU-SCE, a implantação do projeto ocorrerá pela regulamentação de uma Área de Intervenção Urbana, a AIU-SCE, veiculada por meio de uma Minuta de Projeto de Lei que contém todas essas modelagens exigidas – urbanística, econômica e de participação social – em seus dispositivos legais.

A este ponto, faz-se necessário salientar que um dos elementos de composição obrigatória da lei específica de regulamentação das AIU são os *“mecanismos de recuperação, para a coletividade, de parte da valorização de imóveis urbanos decorrentes dos investimentos realizados pelo Poder Público”* de maneira a promover a *“justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização”*, como consta no art. 145, § 3º, inciso IV do PDE. Uma das formas de recuperar parte da valorização imobiliária gerada pelo desenvolvimento urbanístico no local pode se dar mediante arrecadação de recursos advindos do acesso ao Potencial Construtivo Adicional, denominado como *“contrapartida financeira à outorga onerosa do direito de construir”*, e reinvestimento no local. Em uma AIU, entretanto, a captura dessa valorização via outorga onerosa pode vir acompanhada da calibragem dos Fatores de Planejamento e Fatores Sociais, dois índices que compõem a fórmula de mensuração do valor devido pelo acesso ao potencial construtivo adicional, prevista pelo art. 117 do PDE. O ajuste destes fatores em uma AIU, possibilitado pelo próprio PDE em seu art. 145, § 5º, inciso I, é necessário para que seja possível recuperar, de maneira mais efetiva, o investimento realizado no território.

Além dos ajustes no Fator de Planejamento e no Fator Social, o PDE também garantiu às AIU a possibilidade de criação de uma Conta Segregada no Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, a qual poderá recepcionar os recursos arrecadados em contrapartida ao acesso ao Potencial Construtivo Adicional e destiná-los de maneira planejada ao território. Assim, a criação de uma conta segregada também funciona como mecanismo apto a reverter, de maneira concertada, *“os ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização”* de uma AIU. A criação da Conta Segregada da AIU está prevista pelo PDE em seu art. 145, § 5º, inciso III, e seu funcionamento permite a reversão do valor arrecadado especificamente para o Perímetro de Adesão e Perímetros Expandidos do instrumento. Estas contas segregadas devem voltar-se às finalidades da AIU e ao regimento específico de funcionamento do FUNDURB, cabendo-lhe destinar, no mínimo, 25% dos recursos arrecadados em investimentos de habitação de interesse social, nos termos do art. 146 do PDE combinado com os arts. 339 e seguintes do mesmo Plano.

No caso da AIU-SCE, o Quadro 2, anexo à Minuta do Projeto de Lei do PIU-SCE, estabelece novos Fatores de Planejamento que deverão ser usados para o cálculo da outorga onerosa, nos termos da permissão conferida às AIU pelo art. 145, § 5º, inciso I do PDE. Os novos valores de Fator de Planejamento são aplicáveis de maneira diferenciada a cada Área de Qualificação ou Área de Transformação, conforme já tratado no Capítulo de Modelagem Econômica desta Nota Técnica.

Na mesma linha, levando em consideração o disposto no PDE, a Minuta do PIU-SCE prevê em seu Capítulo VI a criação de uma Conta Segregada do AIU-SCE no FUNDURB, cuja instituição visa facilitar a gestão dos recursos arrecadados e o investimento planejado no território. No que tange aos percentuais de destinação de recursos, a Minuta preenche os percentuais mínimos de destinação do PDE e propõe que 40% do montante arrecadado seja direcionado para o atendimento habitacional de interesse social destinado a famílias com renda de até 2 salários mínimos; 20% seja destinado para melhorias na rede de equipamentos públicos, em ações vinculadas aos programas de atendimento das Secretarias Municipais de Direitos Humanos e Cidadania, Assistência e Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Cultura e Esportes e Lazer e 5% para finalidades de preservação do patrimônio histórico, ambiental e cultural, em ações vinculadas aos objetivos do PIU-SCE.

### 3.2.6. DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL E DEMOCRATIZAÇÃO

Como tratado anteriormente, um dos elementos constitutivos da forma final de um PIU é o Modelo de Gestão Democrática. No âmbito do PIU-SCE, a proposta trazida no Capítulo VII da Minuta de Projeto de Lei elaborada pela SP-Urbanismo prevê instrumentos tanto voltados à gestão democrática da AIU-SCE quanto à gestão operacional do instrumento, que serão também aprofundados pelo Capítulo de Participação Social, em cumprimento à determinação do art. 145, § 3º, inciso V do PDE.

Primeiramente, destaca-se que a operacionalização da implantação do programa de intervenções, será realizada por meio da atuação concertada de órgãos e entidades da administração pública municipal direta e indireta. Diante deste escopo, a SP-Urbanismo é caracterizada como ente municipal responsável pela gestão das ações públicas necessárias ao desenvolvimento e implantação do PIU, cabendo-lhe a articulação com os demais órgãos e entidades públicas. Inclusive, com a finalidade de auxiliar tal atuação, a SP-Urbanismo elaborará Propostas de Diretrizes de Investimentos - PDI, instrumento de gestão dos recursos captados pelo PIU-SCE, que prevê a seleção de ações constantes no Programa de Intervenções da AIU-SCE com o intuito garantir a implantação articulada do projeto.

No que tange ao Modelo de Gestão Democrática, o PIU-SCE contará com a instituição de um Conselho Gestor para a AIU-SCE, composto paritariamente por membros do poder público e da sociedade civil. Dentre as atribuições conferidas na Minuta do Projeto de Lei para o Conselho Gestor, destaca-se o comprometimento do colegiado em publicar, anualmente, a partir das PDI desenvolvidas pela SP-Urbanismo, a listagem de intervenções prioritárias para implantação do Programa de Intervenções do PIU-SCE devendo, além disso, acompanhar a implantação de ações ou intervenções previstas nas PDI.

## 3.3. DOS INSTRUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO

Como parte do arcabouço jurídico, urbanístico e econômico fixado na Minuta do PIU-SCE, foram estabelecidos no Capítulo IV da referida Minuta alguns Instrumentos de Qualificação e Transformação do Território que visam, em apertada síntese, efetivar os princípios e objetivos do PDE ao Setor Central da MEM e aos demais distritos agregados ao perímetro do PIU-SCE, induzindo a transformação do território de maneira coordenada e eficiente. Os Instrumentos de Qualificação e Transformação do Território

consolidam-se como instrumentos de política urbana destinados a finalidades setoriais específicas nos moldes da proposta trazida pelo PDE em seu Título II, Capítulo III. Trata-se de um conjunto de mecanismos que contempla tanto instrumentos já previstos pelo Plano Diretor Estratégico, adaptados ao regramento específico do PIU-SCE e às exigências de seu território, como outros instrumentos inéditos, modelados especificamente para efetivar objetivos deste PIU, sem prejuízo da aplicação dos demais instrumentos trazidos pelo PDE e não mencionados expressamente pela Minuta do PIU-SCE.

### 3.3.1. DOS INSTRUMENTOS DE INCENTIVOS URBANÍSTICOS E EDILÍCIOS

Os Instrumentos de Incentivos Urbanísticos e Edilícios visam oferecer respostas aos desafios edilícios vivenciados pelo grande parque edificado, por vezes em situação irregular, presente nos distritos abrangidos pelo Perímetro de Adesão do PIU-SCE. No rol destes instrumentos se encontram a Requalificação de Imóveis – notadamente conhecida por *Retrofit* - e a possibilidade de Regularização Onerosa de edifícios irregulares. Tais instrumentos, já instituídos pelo Código de Obras e Edificações e por demais legislações correlatas, receberam tratamento específico na Minuta do PIU-SCE com a finalidade de corresponder, de maneira mais eficiente, aos desafios edilícios presentes no centro, cabendo à Comissão de Edificações e Uso do Solo – CEUSO, no âmbito de sua competência, fornecer a regulamentação e os procedimentos necessários à efetivação dos instrumentos. Somam-se a estes instrumentos detalhados para a AIU-SCE, os demais instrumentos aplicáveis às edificações existentes constantes no Código de Obras e Edificações – Lei 16.642 de 2017.

No caso específico da Requalificação ou *Retrofit*, a Minuta do PIU-SCE recepciona a legislação ordinária que regulamentou o tema, principalmente aquela constante nos arts. 77 e 78 da Lei nº 16.642 de 2017 – Código de Obras e Edificações. No entanto, com a finalidade de induzir o uso do instrumento de *Retrofit* nos distritos abrangidos pelo Setor Central, a Minuta do PIU-SCE propõe algumas medidas adicionais, como a possibilidade de dispensa da indicação de áreas construídas computáveis e não computáveis no momento do licenciamento da requalificação e, ainda, a garantia de manutenção das condições originais de aeração e insolação dos compartimentos. Ressalta-se que o *Retrofit* também recebeu incentivos específicos a partir da instituição de uma das modalidades de Bônus Equivalente, que será tratado no âmbito dos Instrumentos Referentes à Utilização do Potencial Construtivo Adicional.

Com relação à Regularização Onerosa de Edificações, destaca-se que o instrumento é aplicável às edificações desconformes à legislação vigente, concluídas até a entrada em vigor da atual Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação. No entanto, trata-se de uma proposta pela qual o proprietário ficará obrigado a recolher a outorga onerosa referente à área construída computável submetida à regularização, adotando-se um Fator de Regularização nos termos da fórmula trazida pelo art. 42 da Minuta. Destaca-se, ademais, que a Minuta do PIU-SCE propõe a aplicação da Lei Municipal n. 17.202 de 2019 de maneira subsidiária para os imóveis localizados no na AIU-SCE, cabendo-lhes observar tão somente o procedimento inscrito em tal legislação, no que couber, haja vista a necessidade de se fornecer um instrumento que permitisse a regularização inclusive dos imóveis edificados em desacordo com a legislação urbanística vigente, fato preponderante no perímetro da AIU-SCE.

### 3.3.2. DOS INSTRUMENTOS INDUTORES DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Os Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade, na linha daquilo previsto nos artigos 90 e seguintes do PDE, visam garantir o melhor aproveitamento do patrimônio já edificado na AIU-SCE. Dentre estes instrumentos, destaca-se o regramento conferido ao Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios - PEUC. Trata-se de importante instrumento da Política Urbana instituído pela Constituição Federal (art. 182, §4º) para induzir os proprietários de imóveis ociosos, isto é, considerados - nos termos do Plano Diretor Estratégico - como não utilizados, subutilizados ou não edificados ao cumprimento de sua função social da propriedade, sob pena da aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e, ainda, sob determinadas condições da desapropriação com títulos da dívida pública.

No âmbito do PIU-SCE, o projeto de lei prevê a integração deste instrumento com outros instrumentos urbanísticos que, coordenados, poderão promover as modificações desejadas do território. Neste sentido, há um artigo específico que trata das estratégias que poderão ser adotadas em relação aos imóveis descumpridores da função social na região central, tais como a realização de chamamentos públicos para a realização de consórcios imobiliários, as possibilidades de desapropriação amigável com compensação de dívidas relativas a tributos municipais e o instrumento novo denominado "desapropriação por hasta pública", que será tratado a seguir. O PIU-SCE pretende, dessa forma, articular e integrar os diversos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor Estratégico como forma de maximizar as ações para a concretização dos objetivos do projeto urbano.

Além da PEUC, a Minuta do PIU-SCE estabelece um instrumento inédito ao cumprimento da função social da propriedade, denominado de Desapropriação por Hasta Pública. A Desapropriação por hasta surge como um mecanismo também indutor da função social da propriedade e alternativo ao instrumento de PEUC, atuando como "saída" ao aproveitamento de imóveis notificados como descumpridores da função social da propriedade. No que tange a sua operacionalização, com base no art. 4º e no art. 5º, alínea "i" do Decreto-Lei Federal n. 3.365 de 1941 e após averbação do descumprimento do princípio da função social no Cartório de Registro de Imóveis, será emitido Decreto de Utilidade Pública do Imóvel para que este possa ser vendido em Hasta. Diante do Decreto de Utilidade Pública, conforme modelagem prevista na Seção II do Capítulo IV da Minuta do PIU-SCE, deverá ser publicado edital que contenha, dentre outras coisas, a avaliação administrativa do bem, os prazos para seu aproveitamento, a estipulação de sanções e garantias. Por fim, ressalta-se que a carta de arrematação expedida em favor do arrematante constituirá título hábil para o registro imobiliário da alienação e da hipoteca, na forma do art. 167, I, 26, da Lei Federal n. 6.015, de 1973.

Por fim, faz-se necessário citar outros dois instrumentos trazidos pela Minuta do PIU-SCE que já tinham sido previstos pelo PDE - o Consórcio Imobiliário e a Arrecadação de Bens Abandonados. Tais instrumentos foram tão somente detalhados no âmbito da regulamentação do PIU com a finalidade de induzir a utilização destes mecanismos de maneira coerente aos objetivos definidos para o Setor Central. Neste sentido, no caso específico do Consórcio Imobiliário, a Minuta do PIU Setor Central prevê a possibilidade de que tal instrumento seja efetivado por meio da seleção de tipologias edilícias que apresentem viabilidade de adaptação ou edificação para o uso habitacional de interesse social e, além disso, que sejam definidos índices e fórmulas de cálculo que viabilizem o instrumento, a serem

regulamentados pelo Poder Executivo. Ademais, é possível que tais Consórcios constem em Chamamentos Públicos, a fim de que seja possível aproximar os agentes envolvidos na execução do instrumento.

### 3.3.3. DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

No que tange aos Instrumentos de Regularização Fundiária, destaca-se que a Minuta do PIU-SCE recepciona os instrumentos, objetivos e instrumentos previstos na lei Regularização Fundiária Urbana – Reurb - Lei Federal n. 13.465 de 2017 que, até o momento, não havia sido regulamentada pelo Município de São Paulo, principalmente ao identificar os benefícios que tais instrumentos trarão aos imóveis e desafios presentes no PIU-SCE. Tal previsão, no entanto, não impede que a matéria seja regulamentada posteriormente pela Secretaria Municipal de Habitação, de maneira mais abrangente e específica.

### 3.3.4. DOS INSTRUMENTOS REFERENTES À UTILIZAÇÃO DO POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL

No que tange aos instrumentos referentes à utilização do potencial construtivo adicional, constantes na Seção IV do Capítulo IV da Minuta do Projeto de Lei do PIU Setor Central, a presente nota jurídica visa aprofundar a modelagem jurídica adotada para o tratamento da Transferência do Direito de Construir e do Bônus Equivalente no âmbito do PIU-SCE. As demais instrumentalizações cabíveis à utilização do potencial construtivo adicional, dentre as quais se incluem o cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir e mesmo as razões econômicas do Bônus Equivalente, foram incorporadas ao escopo da Modelagem Econômica adotada para o projeto e constante em outro Capítulo desta Nota Técnica.

Com relação ao tratamento conferido ao instrumento da **Transferência do Direito de Construir – TDC** no PIU, destaca-se que a Minuta do Projeto de Lei do PIU-SCE incorpora o regramento ordinário conferido pelo PDE e pela LPUOS, em conjunto com disposições específicas, não dissonantes da lógica normativa instituída pelo PDE, no que se refere à TDC sem doação, aplicável aos imóveis classificados como ZEPEC-BIR. Especificamente, destaca-se que o próprio PDE – Lei 16.050 de 2014 consagrou a TDC como *instrumento de política urbana*, abrangido na Seção II – Do Direito de Construir do Capítulo III – Dos Instrumentos de Política Urbana e de Gestão Ambiental, do Título II, do referido PDE. Além disso, historicamente, a Operação Urbana Centro teve importante papel na regulação do instrumento, há mais de vinte anos atrás, conferindo regramentos iniciais daquilo que se concretizou na Transferência do Potencial Construtivo – TPC, nos termos da Lei n. 12.349 de 1997. No entanto, diante do comando de “atualização da Operação Urbana Centro”, disposta no art. 12, § 3º, inciso VII do PDE, e da própria evolução regulatória do instrumento a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, coube ao PIU-SCE conferir o regramento específico da TDC para as porções territoriais compreendidas no perímetro do projeto.

Dessa forma, o tratamento específico da TDC no PIU Setor Central, que incorpora elementos do PDE e institui regras próprias não dissonantes da regra geral do município, se justifica tanto pela necessidade de adequar a regulação anteriormente conferida à Transferência de Potencial Construtivo – TPC no âmbito da Operação Urbana Centro ao regramento atual – PDE e Estatuto da Cidade – quanto para delimitar incentivos específicos necessários à efetiva preservação do patrimônio histórico presente no perímetro do PIU-SCE. No entanto, como será visto, a TDC consiste em um *instrumento de política urbana* que, por si só, não encerra todo o tratamento necessário à efetivação da política de patrimônio

histórico no município, sendo desejável o surgimento de outros instrumentos, inclusive originados da própria política municipal de cultura, que permitam o justo tratamento aos imóveis tombados e de relevante interesse histórico-cultural.

#### **(a) Da concepção da Transferência do Direito de Construir**

No que tange à modelagem jurídica da Transferência do Direito de Construir do PIU Setor Central, faz-se necessário contextualizar alguns elementos que guiaram a estruturação do instrumento neste PIU. O primeiro deles se refere à concepção e ao tratamento conferido pelo Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 de 2001 e consolidado pelo PDE ao instrumento da Transferência do Direito de Construir. O segundo, por sua vez, está relacionado ao questionamento judicial acerca da constitucionalidade da operacionalização da Transferência de Potencial Construtivo - TPC da maneira como foi prevista originalmente para a Operação Urbana Centro, sob égide da Lei nº 12.349 de 1997.

Com relação à concepção do instrumento, salienta-se que o PDE, em consonância com as diretrizes conferidas pelo art. 35 do Estatuto da Cidade, instituiu a Transferência do Direito de Construir a partir de duas modalidades: uma operacionalizada a partir da doação do imóvel cedente e outra sem doação do imóvel cedente, voltada exclusivamente aos imóveis de relevante interesse histórico e cultural. No âmbito do PIU-SCE, as duas modalidades do TDC seguiram o regramento que o PDE adotou para o instrumento, com a finalidade de consolidar a operacionalização e o monitoramento do mecanismo de maneira uniforme para todo o município. No entanto, no âmbito das competências cabíveis a um PIU, coube ao PIU-SCE fornecer regramentos específicos para a TDC destinada ao incentivo de imóveis classificados como ZEPEC-BIR, que compõe a modalidade do instrumento em que não há doação do imóvel cedente, principalmente tendo em vista o grande número de imóveis tombados, especialmente de pequeno porte, no âmbito do Perímetro de Adesão do PIU, e, ainda, à existência de imóveis neste perímetro que já se beneficiaram do instrumento da Transferência de Potencial Construtivo - TPC.

No caso específico da TDC em que *não há doação*, com especial atenção às transferências oriundas de imóveis de interesse histórico classificados como ZEPEC-BIR, o cálculo do potencial construtivo passível de transferência (PCpt) tem como base o *coeficiente de aproveitamento básico* do lote classificado como ZEPEC-BIR. A este ponto, destaca-se que o denominado “Direito de Construir” constante na TDC do Estatuto da Cidade e trazido ao PDE equivale ao direito exercitável pelo proprietário em seu terreno *a priori* e inerente à propriedade cedente, o qual poderá ser transferido para outro local. Nesta linha, é necessário compreender que o “*coeficiente de aproveitamento básico do terreno representaria o que hoje pode ser considerado (...) como o ‘direito de construir’ nos lotes urbanos*”<sup>32</sup>, devendo ser incorporado ao rol de direitos inerentes à propriedade e exercitáveis, de antemão e nos termos da legislação urbanística vigente, pelo proprietário. Nesta linha, o Estatuto da Cidade acabou por consagrar, em consonância com seu art. 28 e com a Resolução Recomendada nº 148 do Conselho das Cidades, de 7 de junho de 2013, a diferenciação entre o direito inerente à propriedade e passível de transferência pelo proprietário, exprimível pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico, daquele direito público exercitável

<sup>32</sup> APPARECIDO JUNIOR, Jose Antonio. Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá, 2017.p. 153.

entre o Coeficiente básico até o Coeficiente de Aproveitamento Máximo, passível da cobrança de contrapartida uma vez que não integra o rol de direitos dos proprietários.

Nesta linha, o *coeficiente de aproveitamento máximo do terreno* – não incluído na fórmula de cálculo do PCpt – é atingível por meio do acesso ao potencial construtivo adicional – bem jurídico dominical e de titularidade da Municipalidade nos termos do art. 116 do PDE – que somente será ofertado caso “*preenchidas as condições a tanto, que podem, eventualmente, incluir a avaliação sobre o mérito urbanístico do pedido*”<sup>33</sup>, podendo ser classificado como “mera expectativa de direito” e, portanto, não vinculado exclusivamente à propriedade privada e, sim, ao patrimônio público.

Há, portanto, relevância e justificativa jurídica no fato de que a TDC é um instrumento que exprime, de maneira compatibilizada com o conceito da Outorga Onerosa do Direito de Construir, um direito inerente à propriedade de interesse histórico, associado ao *potencial construtivo básico* do lote e não ao seu potencial construtivo máximo, cabendo ao proprietário transferir o potencial no limite em que lhe é próprio e respeitadas as “condições” trazidas pela legislação municipal, como determina o Estatuto das Cidades. Neste sentido:

*“É o coeficiente de aproveitamento básico (e não os coeficientes máximos de edificabilidade) o parâmetro para incidência da autorização, pelo poder público municipal, de transferência de direito de construir pelo proprietário do terreno, quando sobre este coeficiente básico incidirem limitações administrativas que lhe restrinjam este uso básico, de forma parcial ou total.”*<sup>34</sup>

A relação da estruturação da TDC com o conceito do ‘Direito de Construir’ a partir do *potencial construtivo básico* do lote é o que se observa no regramento da TDC inscrita na regulação urbanística do município de São Paulo.

Neste sentido, o art. 125 do PDE exprime que a quantidade de Potencial Construtivo Passível de Transferência - PCpt em imóveis classificados como ZEPEC-BIR pode ser obtida pela multiplicação entre a *área do imóvel cedente (Act)*, o *Coeficiente de Aproveitamento Básico do terreno (CABas)* e um *Fator de Incentivo (Fi)*, cujos valores foram posteriormente definidos pelo art. 24 da Lei 16/402 de 2016 – LPUOS como forma de balizar o instrumento da TDC a outros instrumentos também responsáveis pela “*justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização*”, como é o caso do captação e destinação de recursos via FUNDURB. Ademais, o montante de potencial construtivo obtido pelo cálculo do PCpt poderá ser transferido para imóveis receptores localizados em qualquer porção do território, desde que adotada a “*fórmula de conversão*” disposta no art. 128 do PDE, a qual indica o montante que potencial construtivo que será efetivamente utilizado no imóvel de destino.

O PIU Setor Central recebe todo o regramento e operacionalização da Transferência do Direito de Construir trazido no PDE e na LPUOS, adequando-o ao Marco Regulatório que expressamente conferiu os contornos jurídicos de aplicação do instrumento. Neste sentido, faz-se necessário salientar que a Lei de aprovação do PIU-SCE não tem o condão de alterar substancialmente o regramento da TDC,

<sup>33</sup> APPARECIDO JUNIOR, Jose Antonio. Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá, 2017. p. 154.

<sup>34</sup> FURTADO, Fernanda; RABELLO, Sonia; BACELLAR, Isabela. Transferência do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.p. 23.

principalmente quando consideramos o impacto que o instrumento tem em todo o território e não só em um perímetro específico. Dessa maneira, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor são, por excelência, e assim foi feito no Município de São Paulo, os balizadores jurídicos para fins de disciplinar o instrumento da TDC em um território complexo e extenso, cabendo às leis urbanísticas de porções territoriais específicas – como as Leis que visam aprovar os PIU – detalhar o instrumento sem alterar sua concepção. Isso porque, como é sabido, a efetivação da transferência de potencial construtivo impacta o modelo de acesso ao solo criado em toda a cidade, fato que justificou a limitação conferida pelo art. 24, § 5º da LPUOS, requerendo um sistema de monitoramento robusto destas transferências, além de regras claras que garantam a segurança jurídica e o cumprimento das finalidades precípua do instrumento.

Com relação às finalidades do instrumento, o modelo de cálculo da TDC e a geração do potencial construtivo passível de transferência (PCpt), que tem como base o *coeficiente de aproveitamento básico do lote*, nos remete ao fato de que tal instrumento é um incentivo à preservação do patrimônio histórico e não uma política de preservação do patrimônio em si mesma. Como se depreende da fórmula do PCpt, expresso no art. 125 do PDE, os elementos de cálculo do potencial transferível estão subsidiados em uma noção que compreende as restrições ao direito de construir, total ou parcial, e a impossibilidade do exercício pleno do direito da propriedade em detrimento da identificação de um bem de relevante interesse histórico. A restrição ao exercício pleno do “direito de construir” – que, como visto, está associado ao coeficiente de aproveitamento básico do lote – é “compensada” pela possibilidade de que tal direito seja exercido em outro local, mediante transações entre privados, resguardado o controle de venda do potencial construtivo adicional. Salienta-se que a restrição que justifica tal compensação pode, ademais, não ser inteiramente objeto de TDC, isso porque é possível que “imóveis específicos” tenham um aproveitamento menor que o aproveitamento básico, como nos casos da restrição parcial, motivo pelo qual *“Poderão ser adotados, em função do interesse público local, coeficientes de aproveitamento menores do que 1 (um) para áreas de proteção ambiental ou patrimônio cultural”* (Resolução Recomendada nº 148/2013 do Conselho das Cidades).

Em sequência, como tal restrição do direito de construir se dá por meio da identificação de um bem de relevante interesse histórico, é desejável que a receita obtida pela negociação da TDC seja revertida para a conservação do bem. No entanto, há aqui um ponto de atenção: tendo em vista os contornos dados pelo Estatuto da Cidade e pelo PDE à TDC, é possível afirmar que se trata de um instrumento cuja finalidade é recompensar o proprietário pelas restrições impostas ao seu direito de construir, associadas ao Coeficiente de Aproveitamento básico do terreno, e não à preservação e restauração do bem tombado em si. A restauração virá, dessa maneira, como consequência finita da aplicação do instrumento, não sendo sua finalidade principal. Neste sentido passa a ser factível afirmar que a TDC atua como mecanismo de incentivo à proteção do patrimônio histórico enquanto instrumento de política *urbana*, não devendo ser confundida ou associada exclusivamente à política de proteção ao patrimônio histórico.

***(b) Das diferenças entre a Transferência do Direito de Construir – TDC e a Transferência de Potencial Construtivo – TPC e da inconstitucionalidade do parágrafo 1º e da expressão “ou fora” contidos nos artigos 6º e 7º da Lei 12.349 de 1997***

Uma vez esclarecida a concepção da TDC e suas finalidades, faz-se necessário diferenciar a a TDC, nos termos designados pelo PDE e adotados pela Minuta do PIU-SCE, da denominada Transferência de Potencial Construtivo – TPC, vigente no âmbito da Lei nº 12.349 de 1997 e instituída antes da promulgação do Estatuto da Cidade. A TPC, operacionalizada durante mais de vinte anos na Operação Urbana Centro, prevê a possibilidade de transferência do potencial construtivo principalmente como mecanismo de incentivo à restauração de imóveis tombados ou classificados, à época, como Z8-200. Para o cálculo do potencial construtivo passível de transferência, a Lei 12.349 de 1997 leva em consideração não só os valores do *coeficiente de aproveitamento básico do lote*, mas, de maneira substancial e em sentido diverso da concepção do instrumento no Estatuto da Cidade e no PDE, a quantidade de *coeficiente de aproveitamento efetivo*, ou seja, baseado na área construída do imóvel. Neste sentido, é possível perceber a primeira grande diferença na concepção dos instrumentos - TDC e TPC – ressaltando que o regramento conferido pela Operação Urbana Centro instituiu um instrumento que visava ir além da recompensa ao direito de construir, funcionando como verdadeira política de proteção ao patrimônio e à restauração em si. No entanto, a conceptualização da TPC é diversa dos rumos instituídos pelo Marco Regulatório vigente após 2001 e altera significativamente a finalidade da TDC do modo como previsto pela Lei Federal n. 10.257 de 2001 e pelo PDE, cabendo à Minuta do PIU-SCE, para a qual foi designada “a revisão e atualização da Operação Urbana Centro” (art. 12, § 3º, inciso VII do PDE), recepcionar a TDC ao território da AIU-SCE no limite da regulação dada para o instrumento em todo o município, atualizando o modelo regulatório em detrimento daquele vigente pela Lei 12.349 de 1997.

Ademais, também com relação à necessidade de atualização do instrumento de transferência vigente na Operação Urbana Centro, destaca-se que a TPC teve sua constitucionalidade questionada. A versão original da Lei da Operação Urbana Centro previa a possibilidade de transferência de potencial também “*para fora*” do perímetro da Operação, o que motivou o questionamento em Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo que sustentou, em apertada síntese, pela inconstitucionalidade do parágrafo 1º e da expressão “ou fora” contidos nos artigos 6º e 7º da Lei 12.349 de 1997. Após longo período de litígio, decisão monocrática proferida pelo Supremo Tribunal Federal negou seguimento ao Recurso Extraordinário n. 459.689, prevalecendo a decisão anterior proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que havia decidido pela inconstitucionalidade dos dispositivos questionados.

Tal decisão de inconstitucionalidade recai diretamente sobre a validade das Declarações e Certidões de TPC emitidas com base no regramento da Lei 12.349 de 1997 e, dada a relevância de tal tema para o PIU-SCE, os efeitos de tal inconstitucionalidade foram considerados para fins de elaboração da modelagem jurídica da TDC no âmbito do PIU-SCE, principalmente tendo em vista que a Minuta do PIU-SCE propõe a *revogação da Lei 12.349 de 1997*. Dessa maneira, dado o questionamento sofrido pela TPC, a Minuta do PIU-SCE buscou abarcar (i) tanto a adaptação do instrumento ao Marco Regulatório vigente, na forma da Transferência do Direito de Construir associada ao aproveitamento *básico* do terreno, quanto (ii) a transição necessária aos imóveis que já possuíam declarações e certidões de TPC emitidas com base na Operação Urbana Centro.

Consecutivamente, faz-se necessário citar que a decisão de inconstitucionalidade do parágrafo 1º e da expressão “ou fora” contidos nos artigos 6º e 7º da Lei 12.349 de 1997 não recebeu modulação de

efeitos. Neste caso, diante da ausência de modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade, prevalece o caráter *ex tunc* da decisão, o que implicaria, no caso concreto, na nulidade de todas as certidões de transferência expedidas para imóveis situados fora do perímetro da Operação Urbana Centro. Parece óbvio que, apesar do caráter *ex tunc* prevalente até o momento, a invalidação de todas as certidões, inclusive daquelas já consolidadas em novas edificações fora do perímetro da Operação, geraria grande ônus ao município de São Paulo. No entanto, tal decisão recai necessariamente sobre os trâmites de certidões de TPC, bem como na própria regulamentação de transição do instrumento no PIU-SCE.

Diante de tal fato, a Procuradoria Geral do Município de São Paulo, por provocação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, emitiu parecer com vistas a orientar o processo de emissão de novas certidões e operacionalização de certidões já emitidas, bem como criar limites à regulamentação do tema. Estas recomendações, dada sua estreita relação com o PIU-SCE, serviram de base para a regulamentação da TDC na Minuta do PIU-SCE, bem como para a transição entre os dois instrumentos – TPC e TDC. Nos termos do Parecer PGM/CGC nº 021420159 (Ementa n. 12.053), firmou-se o entendimento de que deverão ser suspensos todos (i) os trâmites para expedição de novas certidões de transferência cujo imóvel receptor esteja situado fora da operação urbana, bem como os (ii) alvarás de aprovação para empreendimentos cuja execução não tenha sido autorizada, devendo outras providências ser analisadas após a decisão relativa aos recursos interpostos no Supremo Tribunal Federal, oportunidade em que a questão poderá ser reavaliada. Nesta linha, salienta o Parecer que não estão prejudicadas as declarações de potencial construtivo nem impedidas outras declarações, desde que observados os limites de transferência *para dentro* do perímetro da OU Centro.

Além de tais informações, destacamos os seguintes trechos do Parecer que guiaram a modelagem jurídica constante na Minuta do PIU-SCE:

*“tendo em vista o caráter ex tunc da decisão de inconstitucionalidade, que prevalece até uma eventual modulação da decisão, devem ser realmente suspensos todos os trâmites para expedição de novas certidões de transferência cujo imóvel receptor esteja situado fora da operação urbana (...) Por fim, de acordo com a situação processual atual, devem ser consideradas nulas todas as certidões de transferência expedidas para imóveis situados fora do perímetro da operação urbana. Tal nulidade implica a **impossibilidade de expedição de novos alvarás com base em tais certidões, porque isso implicaria dar efeitos a um ato declarado nulo pelo Poder Judiciário**, devendo ser dado conhecimento a esse respeito aos órgãos de licenciamento.”* (grifos nossos)

E, ainda:

*“Além disso, **não seria aceitável que uma nova lei municipal simplesmente declarasse a validade de atos tidos como inválidos** em razão de uma declaração de inconstitucionalidade ocorrida ex tunc, sob pena de fraude à própria decisão judicial. Logicamente, **pode o Município voltar a regular o tema, mas não pode insistir no próprio dispositivo declarado inconstitucional ou nos efeitos de atos declarados nulos e írritos por uma decisão judicial dessa natureza.**”* (grifos nossos)

Dessa maneira, destaca-se que a modelagem jurídica adotada para a TDC no âmbito do PIU-SCE visou não só a adaptação do instrumento ao ordenamento jurídico vigente, como também consolidou a transição da TPC de maneira a garantir que não haveria transferência oriunda deste instrumento *para fora* da Operação Urbana Centro. Trata-se, dessa maneira, de recepcionar o instrumento nos mesmos moldes aplicáveis para todo o município com a finalidade de não “insistir” em uma modelagem excepcionalíssima para a TDC, tal como vigorou, contrariamente, no âmbito da Operação Urbana Centro. Assim, como já afirmado, o PIU Setor Central recepciona todo o regramento e operacionalização da Transferência de Potencial Construtivo Trazido no PDE e na LPUOS e confere regras específicas – não diversas das orientações dadas pela PGM – às declarações de TPC emitidas com base na Lei 12.349 de 1997, como será tratado a seguir.

### **(c) Do regramento específico da TDC no âmbito da Minuta do PIU-SCE**

Como visto, o tratamento conferido na Minuta do Projeto de Lei do PIU-SCE ao instrumento da Transferência do Direito de Construir – TDC incorporou a concepção e o regramento dado pelo Estatuto da Cidade, e, por similaridade, pelo PDE e LPUOS, ao instrumento, propondo algumas especificidades não dissonantes do regramento trazido no Plano e necessárias ao incentivo. Tais especificidades, ademais, podem ser compreendidas como “*mecanismos*” que visam garantir, com maior efetividade, a “*preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor histórico, cultural, paisagístico*” no âmbito da AIU-SCE, em conformidade com a autorização dada pelo art. 145, § 3º, inc. XI, do PDE. Do mesmo modo, propõe-se um regramento de transição para as Declarações de Potencial Construtivo Passível de Transferência emitidas sob a vigência da Lei nº 12.349 de 1997.

Com relação ao tratamento da TDC nos casos em que não há doação, a Minuta do PIU-SCE estabelece que os imóveis classificados como ZEPEC-BIR, localizados na AIU-SCE poderão ser incentivados por meio da transferência do potencial construtivo passível de transferência calculado nos termos dos art. 125 da Lei 16.050 de 2014 - PDE, adotados os Fatores de Incentivo e demais regras constantes na Lei 16.402 de 2016 - LPUOS. Tal medida, como visto, visa consolidar a concepção dada para a TDC pelo regramento geral vigente no município, de maneira a compensar as restrições geradas ao “direito de construir” em função do tombamento. A este ponto, destaca-se que a única excepcionalidade é a instituição do denominado “Fator Setor Central - FSE”, com valor fixo de 1,2, o qual multiplicará o resultado obtido pela aplicação do art. 125 do PDE para todos os imóveis classificados como ZEPEC-BIR com área de terreno de até 1.000 metros quadrados. Trata-se, dessa maneira, de uma bonificação destinada exclusivamente aos imóveis de menor porte localizados na AIU-SCE, possibilidade que surgiu a partir do diagnóstico da preponderância de imóveis classificados como ZEPEC-BIR com área de terreno de até 1.000 m<sup>2</sup> no âmbito da AIU-SCE e de seus perímetros expandidos, conforme levantamento consolidado na tabela abaixo. Tal modelagem, entretanto, não deturpa a concepção do TDC nos termos previstos pela legislação geral e está abarcada pela competência municipal de fixar as condições de aplicabilidade do instrumento, dentre as quais se inclui a possibilidade de “*tornar a opção pela TDC*”

*vantajosa para o proprietário” do bem de interesse histórico, considerando que novos “fatores podem ser considerados para tornar atrativa a opção pela TDC”<sup>35</sup> no âmbito implantação da política urbana.*

| Área de Terrenos classificados como ZEPEC-BIR na AIU-SCE e perímetros expandidos |                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------|
| Faixa de Área                                                                    | Número de Imóveis Tombados | % tombados |
| Até 300 m <sup>2</sup>                                                           | 587                        | 51,54%     |
| Acima de 300 m <sup>2</sup> até 600 m <sup>2</sup>                               | 252                        | 22,12%     |
| Acima de 600 até 1.200 m <sup>2</sup>                                            | 144                        | 12,64%     |
| Acima de 1.200 até 2.400 m <sup>2</sup>                                          | 79                         | 6,94%      |
| Acima de 2.400 até 5.000 m <sup>2</sup>                                          | 38                         | 3,34%      |
| Acima de 5.000 até 10.000 m <sup>2</sup>                                         | 19                         | 1,67%      |
| Acima de 10.000 até 20.000 m <sup>2</sup>                                        | 11                         | 0,97%      |
| Acima de 20.000 até 50.000 m <sup>2</sup>                                        | 7                          | 0,61%      |
| Maior que 50.000 m <sup>2</sup>                                                  | 2                          | 0,18%      |
| Total                                                                            | 1.139                      | 100%       |

Elaboração: SMDU/DEUSO, 2019.

Além disso, a Minuta do PIU-SCE propõe um incentivo adicional para que os empreendedores interessados em adquirir Potencial Construtivo Adicional via TDC busquem certidões advindas de imóveis de pequeno porte. Para tal incentivo está prevista a possibilidade de adição de área construída, isenta do pagamento de outorga onerosa, para os empreendimentos que adquirirem potencial construtivo adicional gerado a partir da Transferência do Direito de Construir de pelo menos 3 (três) imóveis classificados como ZEPEC-BIR com área do lote tenha até 600 m<sup>2</sup>. A proposta visa, além de garantir maior dinamicidade ao uso do instrumento da TDC no âmbito do Setor Central, permitir maior permeabilidade de proprietários de pequenos lotes, usualmente com menos recursos, no ambiente de negociações do instrumento da TDC, de modo a aumentar, consecutivamente, a capacidade de preservação destes imóveis. Por similaridade à proposta anterior, o referido incentivo foi suscitado a partir do diagnóstico de que aproximadamente 70% dos imóveis tombados no âmbito da AIU-SCE e de seus perímetros expandidos têm área de terreno de até 600 m<sup>2</sup>, conforme levantamento consolidado na tabela acima. Assim, com a finalidade garantir efetividade ao instrumento da TDC na AIU-SCE e em seus perímetros expandidos, o incentivo direcionado aos imóveis de pequenas dimensões parece primordial para que uma parcela substancial do patrimônio histórico na área central ganhe estímulos à sua preservação.

Ademais, com relação à transição do instrumento da Transferência de Potencial Construtivo – TPC, operacionalizada na Operação Urbana Centro – cuja revogação está expressa na Minuta do PIU-SCE, para a TDC, salienta-se que a modelagem levou em conta as Declarações de TPC já emitidas e os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do parágrafo 1º e da expressão “ou fora” contidos nos artigos 6º e

<sup>35</sup> FURTADO, Fernanda; RABELLO, Sonia; BACELLAR, Isabela. Transferência do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.p. 39.

7º da Lei 12.349 de 1997, observadas as orientações proferidas pela PGM no Parecer PGM/CGC nº 021420159.

Desse modo, na Minuta do PIU-SCE, as Declarações de Potencial Construtivo Passível de Transferência emitidas sob a vigência da Lei 12.349 de 1997 que não tenham utilizado nenhum montante do PCpt declarado, poderão (i) transferir o potencial *para dentro do perímetro de recepção do TPC*, correspondente e coincidente ao perímetro da Operação Urbana Centro ou, alternativamente, (ii) revogar tal declaração e emitir nova declaração nos termos do PDE e da LPUOS. Já as Declarações que tenham utilizado parte do PCpt declarado, a única opção, dado o entendimento conferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade, será a emissão de certidões e consequente transferência para imóveis contidos no âmbito do perímetro original da Operação Urbana Centro. Tal transição visa, de maneira direta, não promover a convalidação de Declarações de TPC tidas como inconstitucionais, tendo em vista a orientação de que *"não seria aceitável que uma nova lei municipal simplesmente declarasse a validade de atos tidos como inválidos"*.

Por fim, ainda com relação à finalidade da regulamentação da TDC no âmbito do PIU-SCE, destaca-se, novamente, que o referido instrumento se consolida como um incentivo tipicamente de política urbana já regulamentado pelo PDE que poderá atuar conjuntamente com outros instrumentos de preservação do patrimônio histórico edificado do centro do município de São Paulo, incluindo instrumentos que prevejam incentivos fiscais à propriedade tombada. A instituição da TDC, por si só, não esgotará o subsídio necessário à consolidação da política de proteção ao patrimônio. Porém, faz-se necessário ressaltar as Leis específicas de regulamentação das Áreas de Intervenção Urbana têm como competência, nos limites oferecidos pelo art. 145 do PDE, reger as matérias relacionadas à política urbana e, no limite, os instrumentos que possuem intersecção entre a política urbana e outras políticas setoriais, sem desvirtuar o escopo de diagnóstico percorrido em um Projeto de Intervenção Urbana e as competências específicas desta matéria.

No que tange à possibilidade de concessão de incentivos fiscais, exemplificadamente, é necessário relembrar que nenhuma concessão ou supressão de tributos deve prescindir de uma análise técnica que fundamente tal concessão. Neste sentido, nos termos do art. 14 da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, toda medida, constante em projeto de lei, tendente a fornecer *"anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado"* deverá ser precedida de estudo que indique a estimativa do impacto orçamentário-financeiro de tal incentivo tributário. Tal possibilidade, no entanto, não foi abrangida no escopo de elaboração do PIU-SCE e também não está associada aos instrumentos de política urbana tipicamente cabíveis para a regulamentação de uma Área de Intervenção Urbana. Ademais, em que pese a autorização dada pelo Plano Diretor Estratégico para fins de concessão de benefícios fiscais para imóveis classificados como ZEPEC-BIR, é necessário ressaltar que o PDE impõe a necessidade de edição de lei específica que regulamente tanto a isenção fiscal quanto o instrumento em si. Nos termos do PDE, tal medida seria aplicável, mediante lei específica, às ZEPEC dos tipos BIR (Bens Imóveis Representativos) e APC (Área de Proteção Cultural), como um instrumento adicional à TDC e à Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional, como se depreende do art. 65 do PDE. Tal possibilidade,

como já dito, não foi estudada de maneira exclusiva para os imóveis tombados abrangidos no perímetro do PIU-SCE e, ademais, não caberia à Lei de aprovação de uma Área de Intervenção Urbana para um perímetro restrito reger um instrumento que deveria beneficiar, isonomicamente, todos os imóveis classificados como ZEPEC-BIR e ZEPEC-APC do município, não lhe cabendo, desse modo, operar como lei específica nos moldes determinados pelo PDE.

Por fim, também como mecanismo voltado à utilização do potencial construtivo adicional disponibilizado na AIU-SCE, a modelagem final do PIU, constante na Minuta anexa, prevê a oferta de 5400.000 m<sup>2</sup> de Potencial Construtivo Adicional, que serão transacionados exclusivamente na forma de **Bônus Equivalente**, também constante na Seção IV do Capítulo IV da Minuta. O referido Bônus Equivalente poderá ser atribuído, mediante qualificação em chamamento público, por proprietários que executem ações voltadas à (i) preservação de imóveis classificados como ZEPEC-BIR contidos na AIU-SCE, à (ii) produção de Habitações de Interesse Social para famílias com renda de até três salários mínimos e à (iii) requalificação de edificações licenciadas de acordo com a legislação edilícia vigente anteriormente à 23 de setembro de 1992.

A disponibilização do Bônus Equivalente, dada a finitude de seu estoque, será realizada mediante abertura de Chamamentos Públicos que indicarão a quantidade de Bônus a ser disponibilizada, a possibilidade de uso combinado e a alocação por modalidade, além de outros critérios de seleção. Os proprietários qualificados em Chamamento Público, ou seja, aqueles proprietários que executaram áreas construídas dedicadas às modalidades de Bônus Equivalentes disponibilizados em chamamento, emitirão uma Declaração de Potencial Construtivo Adicional, denominada de Declaração de Bônus Equivalente. Tal Declaração conterá a quantidade de metros quadrados executado para uma ou mais modalidades de Bônus (*preservação, HIS e requalificação*), multiplicada por um *Fator de Bonificação* diferenciado a depender da modalidade, conforme já explicitado na Modelagem Econômica desta Nota Técnica. A quantidade de metros quadrados constante nesta Declaração poderá ser recepcionada por qualquer imóvel no âmbito do Perímetro de Adesão da AIU-SCE como mecanismo de acesso ao Potencial Construtivo Adicional, a valores livremente estabelecidos entre os proprietários detentores e receptores do instrumento. Trata-se, dessa maneira, de uma bonificação aos imóveis efetivamente destinaram metros quadrados para as modalidades previstas ao instrumento, os quais poderão, em troca, vender potencial construtivo adicional para outros lotes contidos na AIU-SCE.

Salienta-se, entretanto, que tais Declarações de Bônus Equivalente somente poderão ser emitidas mediante cumprimento de diversas condicionantes que visam garantir a efetiva preservação de imóveis, a execução HIS-1 e a requalificação de edificações existentes, devendo ser efetuada a responsabilização do proprietário da Declaração em caso de descumprimento das condicionantes. Ademais, faz-se necessário ressaltar que o denominado Bônus Equivalente é um instrumento de política urbana inédito e circunscrito ao Perímetro de Adesão da AIU-SCE, descolando-se conceitualmente do instrumento da TDC. Isso porque, contrariamente à relação da TDC com o Coeficiente de Aproveitamento básico, o Bônus Equivalente é calculado sobre a área construída efetivamente dedicada às modalidades supracitadas, modalidades estas que formam os principais vetores de intervenção do PIU-SCE: a provisão de habitação de interesse social e a requalificação do patrimônio edificado na área central do Município.

## 4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Trata-se o presente de esclarecimento relacionado ao Processo de Participação Social em torno do desenvolvimento do Projeto de Intervenção Urbana proposto para o Setor Central, área definida pela Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM, cujo regulamento baseia-se no disposto pela Lei Municipal 16.050/2014 – que constitui o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo – e disciplinado pelo Decreto Municipal 56.901/2016, que dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana - PIU quanto à articulação e promoção do ordenamento e reestruturação urbana em áreas consideradas subutilizadas e com potencial de transformação no município.

Coube a Gerência de Gestão Participativa, o desenvolvimento das estratégias de abordagem da sociedade civil assim como o planejamento, organização e operacionalização dos quase 50 (cinquenta) encontros realizados entre reuniões, audiências, seminários e outros encontros que contribuíram para o desenvolvimento e elaboração do projeto apresentado. Também foram realizadas 03 (três) consultas eletrônicas disponibilizadas na plataforma Participe do site Gestão Urbana. Todos os encontros constam registrados nesta nota técnica, sendo realizados entre abril de 2018 seguindo até o mês de março de 2020, restando apenas a realização da Audiência Pública Devolutiva final do PIU Setor Central.

O processo participativo é acompanhado, a partir da sua segunda fase, por modulação estabelecida pela Ação Civil Pública nº 1024272-18.2019.8.26.0053, que disciplinou a realização de audiências públicas temáticas e seus respectivos intervalos, o tempo de permanência das consultas públicas eletrônicas e a necessidade de devolutiva final à sociedade civil quanto ao formato da minuta do projeto de lei a ser encaminhado à Câmara Municipal de São Paulo. O material está estruturado por meio de fases de execução da discussão em torno da construção do projeto e ao final encontram-se anexos os registros produzidos em âmbito das agendas participativas, validando o caráter público das discussões realizadas.

#### 4.1. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO DO PIU SETOR CENTRAL

O trabalho desenvolvido nesse período teve início ainda durante o ano de 2017, no âmbito da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro – OU Centro, Lei 12.349 de 06 de junho de 1997, que já debatia sobre a revisão dessa Operação Urbana, visando à adequação daquele instrumento urbanístico ao regramento vigente, conforme determina o §2º do artigo 382 do Plano Diretor Estratégico, Lei 16.050/2014, principalmente por ter se constituído anteriormente a edição do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001.

Destaca-se a incorporação dos elementos garantidores do princípio da Gestão Democrática previstos no Plano Diretor Estratégico e estabelecidos em seu Título IV – Da Gestão Democrática e do Sistema Municipal de Planejamento Urbano.

A partir desse momento e, devida a grande referência e complexidade desse território, foram estruturadas diversas agendas de Participação Pública a fim de garantir a ampla discussão da proposta em desenvolvimento pelos diversos segmentos organizados de entidades das mais diversas áreas de atuação, assim como o envolvimento da população pertencente ao território.

O trabalho realizado no âmbito do presente projeto foi dividido em escala de cronologia e consecução obedecendo a três fases sendo a primeira dedicada à apresentação do Diagnóstico Socioterritorial e do Programa de Interesse Público resultante dessa análise. A segunda fase foi concentrada na apresentação do Projeto em Desenvolvimento, ressaltando as inovações propostas pelo projeto, com destaque para a reconversão da OU Centro e seus instrumentos, em consonância com os marcos regulatórios da política urbana vigentes, além de propor o aumento do perímetro em relação ao território delimitado originalmente, dos distritos Sé e República, e parcela do distrito do Brás, para incluir os distritos de Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, e parcelas do, Belém, Mooca e Liberdade, que passam a compor AIU Setor Central. A terceira fase refere-se à forma final do Projeto de Intervenção Urbana, apresentando sua proposição em forma de Projeto de Lei, consolidando o Programa de Intervenções, Regramentos e Incentivos Urbanísticos, Gestão Financeira e Participativa.

## 4.2. 1ª FASE - ESTUDOS INTRODUTÓRIOS: DIAGNÓSTICO E PROGRAMA DE INTERESSE PÚBLICO

A partir de abril de 2018, os estudos começam a ser apresentados e discutidos junto à sociedade, com a realização de 28 (vinte oito) encontros com representantes da Sociedade Civil, além de abertura de consulta pública eletrônica entre os dias 10 de julho de 2018 a 24 de agosto de 2018 (45 dias) sendo que o material disponibilizado na referida consulta encontra-se publicado no Portal Gestão Urbana, acessível através de: <https://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-setor-central/#/>

Nessa primeira fase foram apresentados o Diagnóstico e Programa de Interesse Público com os objetivos e estratégias do projeto a partir dos dados analíticos territoriais, socioeconômicos, habitacionais e de mobilidade, que reconhecem ser a região central um grande polo atrativo para a transformação urbanística, dedicando-se à realização de diversas agendas de diálogo com a sociedade civil, colegiados organizados e representantes do poder público; ocasiões em que a proposta pode ser apresentada pela equipe técnica da São Paulo Urbanismo, proporcionando, a partir desse diálogo, a análise dos pontos de convergência e as necessidades de ajustes ao seu desenvolvimento.

28 (vinte e oito) encontros realizados:

- 04/04/2018 Reunião Macrotemática sobre Patrimônio Histórico e Ambiental;
- 26/04/2018 Reunião com o Escritório Técnico de Gestão Compartilhada: COMPRESP, CONDEPHATT e IPHAN;
- 16/05/2018 Reunião Macrotemática sobre Habitação e Vulnerabilidade Social;
- 11/06/2018 Reunião junto ao Conselho Participativo Municipal da Subprefeitura Mooca;
- 12/06/2018 Apresentação dos estudos elaborados por representantes do Fórum Aberto Mundaréu da Luz;
- 13/06/2018 Reunião Macrotemática sobre Espaços Públicos e Infraestrutura;
- 19/06/2018 Reunião junto ao Conselho Municipal de Habitação – CMH;
- 20/06/2018 Apresentação dos Estudos – Associação Comercial de São Paulo;
- 04/07/2018 Reunião junto ao Conselho Participativo Municipal da Subprefeitura Sé;
- 01/08/2018 Reunião com Lideranças da Área Central na Associação Comercial de São Paulo;
- 23/08/2018 Reunião junto ao Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU;
- 27/08/2018 Apresentação junto à 154ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro;
- 11/09/2018 Reunião com representantes da União dos Movimentos de Moradia – UMM;
- 13/09/2018 Reunião junto à Câmara Técnica de Mobilidade à Pé;

- 19/09/2018 Reunião junto ao Conselho Municipal de Transporte e Trânsito – CMTT;
- 24/09/2018 Apresentação junto à 155ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro;
- 04/10/2018 Reunião com representantes do SECOVI-SP, SINDUSCON e ABRAINIC;
- 15/10/2018 Reunião com representantes da ASBEA;
- 19/10/2018 Reunião conjunta com: Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua – Comitê PopRua, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, Grande Conselho Municipal do Idoso – GCMI, Conselho Municipal de Políticas para Mulheres – CPM, Conselho Municipal de Imigrantes (CMI);
- 29/10/2018 Apresentação de pesquisa LabHab FAU-USP junto à 156ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro;
- 06/11/2018 Seminário de Estudos para a Requalificação da Área Central – FAU Mackenzie;
- 23/11/2018 Seminário de Estudos para a Requalificação da Área Central – FAU São Judas;
- 30/11/2018 Apresentação junto à 28ª Reunião Extraordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro;
- 05/12/2018 Encontro sobre Transferência de Potencial Construtivo dentro da Operação Urbana Centro – Instituto de Engenharia;
- 12/12/2018 Reunião com representantes do SECOVI-SP e ABRAINIC;
- 04/12/2018 Reunião Temática sobre Transferência de Potencial Construtivo;
- 06/02/2019 Reunião com representantes da Comunidade Coreana;
- 11/02/2019 Apresentação junto à 29ª Reunião Extraordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro.

### 4.3. 2ª FASE - DESENVOLVIMENTO DO PROJETO: PROPOSTAS INICIAIS

A segunda fase do projeto teve início formal com a publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 14/02/2019 da Portaria de Autorização para elaboração do Projeto de intervenção Urbana do Setor Central. Com isso o desenvolvimento do projeto passou a ser debatido considerando a revisão da Lei da Operação Urbana Centro para adaptação de seu conteúdo às diretrizes do PDE constando do Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central.

A discussão valoriza os instrumentos inovadores estabelecidos pela OU Centro, entretanto, decorridos 20 anos de sua implementação aponta a necessidade de modificações para que este projeto encontre consonância com as atuais perspectivas para o território, cuja estratégia de desenvolvimento incorpora territórios para além dos distritos Sé e República, que passam a ser retratados como Setor Centro Histórico, propondo a ampliação do escopo do projeto aos distritos de Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Belém, Mooca e Liberdade, permitindo que haja uma integração desses distritos possibilitando a constituição de um perímetro com sistema urbano integrado e vetor de melhores condições econômicas, urbanísticas e possibilitando maior adensamento populacional.

Em paralelo a execução dessa fase do projeto, foi impetrada através do Ministério Público do Estado de São Paulo a Ação Civil Pública nº 1024272-18.2019.8.26.0053, cuja finalidade foi levar ao questionamento judicial os critérios e parâmetros utilizados pela municipalidade na elaboração de Projetos de Intervenção Urbana na cidade de São Paulo considerando a legislação vigente, assim como a efetividade da participação da sociedade civil nos processos de construção em questão a partir do observado no processo participativo do PIU Setor Central, cujo argumento do Ministério Público foi não ter havido, por parte do município, garantias suficientes de acesso ao teor de seu conteúdo bem como questionamentos sobre a periodicidade de organização das audiências públicas sobre o projeto.

Em face do pleito do Ministério Público foi realizada nas dependências do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo audiência de conciliação em 06 de junho de 2019, que contou com a participação do Sr. Fernando Chucre – Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano – na qual foram pactuados mecanismos que garantissem maior amplitude ao processo participativo como aumento no período de disponibilidade da segunda consulta pública e estabelecimento de um calendário de ações homologado pelo juízo.

Com a modulação imposta pelo Poder Judiciário, que passou a acompanhar a construção do projeto, a organização da participação social levou em conta a disciplina descrita como a prorrogação do processo de consulta pública dessa fase e etapa posteriores e a realização de três audiências públicas temáticas com periodicidade pré-estabelecida.

A agenda participativa coordenada pela equipe da São Paulo Urbanismo nessa fase contou com duas agendas realizadas no âmbito da segunda consulta pública, qual esteve disponível para recepção de contribuições da sociedade civil no período entre 09 de maio de 2019 e 16 de agosto de 2019 (99 dias), ressaltando que tal período consolidou-se a partir da extensão de prazo convencionada junto ao Judiciário, visando assegurar uma maior participação da sociedade no processo. O material

disponibilizado nessa etapa encontra-se publicado no Portal Gestão Urbana, acessível através de: <https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/setor-central-2>

No período em questão foram realizadas três audiências públicas, com a finalidade de publicizar os avanços do projeto e submetê-lo a eventuais pontos de destaque, dúvidas e esclarecimentos. As agendas foram divididas em três macrotemas agrupando participantes de acordo com suas interfaces com os temas, a saber: Habitação e Polos Comerciais; Gestão Participativa e Vulnerabilidade Social e Patrimônio Histórico e Produção Imobiliária. Também foram realizadas reuniões sobre os Estudos Econômicos, com a Comissão Executiva da OU Centro e outro encontro demandado de umas das audiências públicas.

06 (seis) encontros realizados:

- 03/06/2019 Apresentação junto à 30ª Reunião Extraordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro;
- 10/06/2019 Reunião Temática sobre os Estudos Econômicos;
- 18/06/2019 Audiência Pública: Habitação e Polos Comerciais;
- 03/07/2019 Audiência Pública: Gestão Participativa e Vulnerabilidade Social;
- 30/07/2019 Reunião com moradores do Bom Retiro;
- 06/08/2019 Audiência Pública: Patrimônio Histórico e Produção Imobiliária.

O processo de convocação das agendas e organização das audiências públicas e eventos relacionados consideram regramento disciplinado pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, que em seu Art. 81 reafirma o compromisso da Administração Pública Municipal com os princípios já consagrados pela Constituição Federal (1988) de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e acrescenta o estímulo à democratização, participação popular, transparência e valorização dos Servidores Públicos. Para além, a instância da Participação Social é garantida pelo Plano Diretor Estratégico (Lei 16.050/2014), que estabelece os prazos de mobilização da sociedade civil em seu Art. 332 fixando antecedência mínima de dez (10) dias para convocação das agendas participativas.

#### 4.4. 3ª FASE - FORMA FINAL DO PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA

A Terceira etapa do processo corresponde à forma final do Projeto de Intervenção Urbana elaborado como minuta de Projeto de Lei do PIU Setor Central com a proposição de um programa de intervenções, regramentos urbanísticos e gestão da implementação do instrumento urbanístico definido no Projeto de Lei, objetivando a requalificação do território de abrangência do projeto.

Assim como o trabalho desempenhado na etapa anterior, nesta fase foram obedecidos os prazos acordados junto ao Poder Judiciário, nos termos estabelecidos pela audiência de conciliação realizada em âmbito da Ação Civil Pública. A consulta pública sobre a versão final da minuta do projeto de lei esteve disponível para recepção de contribuições no período entre 25 de outubro de 2019 e 17 de fevereiro de 2020 (115 dias). O material da consulta pública foi publicado no Portal Gestão Urbana e pode ser acessado por meio de : <https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/minuta-piu-setor-central>.

Nessa fase foram realizadas três audiências públicas devolutivas referentes aos macrotemas já debatidos em etapa anterior com apresentação dos avanços empreendidos sobre o projeto, realizada pela equipe técnica da São Paulo Urbanismo. Foram recebidos membros da sociedade civil em 05 (cinco) agendas participativas, solicitadas para que pudessem fornecer contribuições ou esclarecerem dúvidas concernentes à metodologia utilizada ou aos critérios aplicados na construção da proposta. Destacamos que os documentos encaminhados pela sociedade civil com vistas à interface com o projeto foram recepcionados pela equipe de Gestão Participativa e foram encartados em Processo Eletrônico SEI garantindo a transparência e publicidade do material. Além das agendas citadas e cumprindo o rito previsto no Plano Diretor Estratégico, ocorreram reuniões relativas ao Projeto de Lei no âmbito da Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU, Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU, Comissão Executiva da Operação Urbana Centro em duas oportunidades e Conselhos Participativos Municipais e CADES das Subprefeituras Sé e Mooca, porém, na data agendada, não houve presença de nenhum dos representantes para discussão. Vale ressaltar que estes respectivos conselhos também não disponibilizaram possibilidade de pauta em suas reuniões ordinárias para a apresentação do Projeto de Lei proposto para o PIU Setor Central.

13 (treze) encontros realizados:

- 30/09/2019 Apresentação junto à 165ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro;
- 25/11/2019 Apresentação junto à 167ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro;
- 27/11/2019 Audiência Pública Devolutiva: Gestão Participativa e Vulnerabilidade Social;
- 05/12/2019 Reunião junto à Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU;
- 12/12/2019 Reunião junto ao Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU;
- 12/12/2019 Audiência Pública Devolutiva: Patrimônio Histórico e Produção Imobiliária;

- 11/02/2020 Audiência Pública Devolutiva: Habitação e Polos Comercias;
- 19/02/2020 Reunião com representantes da Associação dos Proprietários de Imóveis Tombados do Estado de São Paulo;
- 20/02/2020 Reunião com representantes de Movimentos de Moradia e Setor Acadêmico;
- 21/02/2020 Reunião com o Arquiteto Alex Sartori;
- 03/03/2020 Reunião com os Conselhos Participativos Municipais e CADES das Subprefeituras Sé e Mooca (sem comparecimento dos interessados);
- 12/03/2020 Reunião com representantes do SECOVI-SP;
- 17/03/2020 Reunião com representantes de Movimentos de Moradia e Setor Acadêmico;

Conforme modulação do Poder Judiciário perante o projeto, previu-se a realização de uma audiência pública devolutiva final, apresentando à sociedade civil o trabalho concluído pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, que seguirá com o envio do Projeto de Lei para a Câmara Municipal de São Paulo que deverá seguir com o debate público frente a proposta apresentada.

Essa última Audiência Pública Devolutiva Final foi divulgada em publicação no Diário Oficial da Cidade, jornal de grande circulação e por diversos canais de comunicação e seria realizada em 25 de março de 2020, entretanto, devido à situação de emergência e estado de calamidade pública declarados pela administração pública municipal por meio do Decreto 59.283/2020 e Lei 17.335/2020 para enfrentamento da pandemia decorrente do CORONAVIRUS, a referida audiência foi suspensa. Nova Audiência Pública Devolutiva Final foi divulgada em publicação no Diário Oficial da Cidade, jornal de grande circulação e por diversos canais de comunicação, devendo ser realizada no próximo dia 15 de dezembro de 2020, às 18 horas, através de plataforma virtual e por serviço de *streaming*.

## 4.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PROCESSO PARTICIPATIVO

O Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central teve como ponto de partida a proposta de revisão da Operação Urbana Centro, cuja motivação de criação à época foi promover melhorias e revalorização do centro da cidade de São Paulo, com vistas à atração de investimentos imobiliários, turísticos e culturais por meio de incentivos na forma de contrapartidas financeiras aos que empreendessem na região.

Dada a edição de legislação posterior ao estabelecimento da Operação Urbana Centro como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Estratégico, houve a necessidade de adequação do instrumento ao novo regramento vigente, e a nova realidade refletida no território em análise. Portanto, o intento do projeto desde o início é a revisão dessa Operação Urbana enquanto instrumento urbanístico.

A discussão em torno desse processo revisional e sua reconversão ao PIU Setor Central, devido à relevância do tema para as questões metropolitanas foi objeto de grande debate envolvendo atores do poder público e da sociedade civil dos mais diversos segmentos e temas de atuação. A participação social nesse aspecto teve grande destaque, visto que foram organizadas diversas agendas participativas junto aos órgãos colegiados representativos, além de reuniões com grupos da sociedade civil e membros do poder público vinculados às Secretarias Municipais que possuem interface com o escopo do projeto.

Foi impetrada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo uma Ação Civil Pública questionando os mecanismos utilizados nesse processo, considerando que havia cerceamento da participação social no processo de construção do projeto. Entretanto, ocorreu em 06 de junho de 2019 audiência de conciliação no Tribunal de Justiça, qual restou frutífera sobre a rotina que deveria ser aplicada a fim de garantir a efetividade do processo participativo, estabelecendo a realização de três audiências públicas temáticas em cada fase do projeto, além do alongamento dos prazos de consulta pública para que houvesse maior substrato à discussão, prevendo ainda mais três audiências públicas devolutivas dos temas abordados na segunda etapa, além de uma audiência pública devolutiva final para publicização do resultado alcançado com a revisão da minuta do projeto de lei apresentada.

Cabe salientar que o processo participativo dedicado ao PIU Setor Central, de todos os projetos de natureza urbanística apresentados até o momento, foi aquele que mais permitiu diálogo com a sociedade civil e estimulou sua participação, havendo ocasiões em que contribuições recebidas possibilitaram pontos de ajustes no projeto, alcançando a proposta de ser um produto discutido democraticamente, garantindo o cumprimento do Plano Diretor Estratégico sobre a efetividade da participação social no processo de formulação de políticas públicas.

A seguir, anexamos infográfico do processo percorrido ao longo dos anos de discussão pública.



2ª fase

APRESENTAÇÃO DO PROJETO EM DESENVOLVIMENTO

Publicação de Autorização para elaboração do PIU Setor Central – Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 14.02 de 2019, pp. 29

► 14.02

FEV/ABR 2019

Reestruturação Urbanística  
Modelagem Econômica  
Modelo de Gestão Democrática

Consulta pública pelo site  
Gestão Urbana



09.05 a 16.08

MAIO 2019

30ª  
Reunião Extraordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro

Reunião temática sobre Estudos Econômicos

Audiência Pública  
Habitação e Polos Comerciais



JUNHO 2019

03.06

10.06

18.06

Reunião com moradores do Bom Retiro

30.07

Audiência Pública  
Gestão Participativa e Vulnerabilidade Social



03.07

JULHO 2019

Audiência Pública  
Patrimônio Histórico e Produção Imobiliária



06.08

AGOSTO 2019

165ª  
Reunião Ordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro

30.09

3ª fase

FORMA FINAL DO PIU

SETEMBRO 2019

Consulta Pública  
Diálogo Social  
Gestão Urbana



25 de Outubro a 17 de Fevereiro

OUTUBRO 2019

Audiência Pública Devolutiva  
Gestão Participativa e Vulnerabilidade Social



27.11

167ª  
Reunião Ordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro

25.11

NOVEMBRO 2019

Diálogo Colegiado CTLU

05.12

Diálogo Colegiado C MPU

12.12

Audiência Pública Devolutiva  
Patrimônio Histórico e Produção Imobiliária



12.12

DEZEMBRO 2019

Outras Agendas

fevereiro

Reunião Arquiteto Alex Sartori

21.02

Diálogo Setorial Movimentos de Moradia

20.02

Diálogo Setorial Reunião APITO

19.02

Audiência Pública Devolutiva  
Habitação e Polos Comerciais



11.02

JAN | FEV 2020

Conselho Participativo Municipal Sub Sé e Sub Mooca + CADES

03.03

Reunião SECOVI-SP

12.03

Reunião Movimentos de Moradia e Setor Acadêmico

13.03

173ª  
Reunião Ordinária da Operação Urbana Centro  
Apresentação do PL 712/2020

30.11

Encaminhamento do Projeto de Lei à Câmara Municipal de São Paulo



05.11

NOVEMBRO 2020

Audiência Pública Devolutiva Final



15.12

DEZEMBRO 2020

Documentação complementar do processo participativo:

**ANEXO 1 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL - 1ª FASE**

REUNIOES\_1ª\_FASE\_parte\_01

REUNIOES\_1ª\_FASE\_parte\_02

REUNIOES\_1ª\_FASE\_parte\_03

REUNIOES\_1ª\_FASE\_parte\_04

REUNIOES\_1ª\_FASE\_parte\_05

REUNIOES\_1ª\_FASE\_parte\_06

REUNIOES\_1ª\_FASE\_parte\_07

**ANEXO 2 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL - 2ª FASE**

REUNIOES\_2ª\_FASE\_parte\_01

REUNIOES\_2ª\_FASE\_parte\_02

**ANEXO 3 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL - 3ª FASE**

REUNIOES\_3ª\_FASE\_parte\_01

REUNIOES\_3ª\_FASE\_parte\_02

## FICHA TÉCNICA

### ELEMENTOS PRÉVIOS

#### **José Armênio de Brito Cruz**

Presidência da São Paulo Urbanismo

#### **Leonardo Amaral Castro**

Diretor de Desenvolvimento

#### **Vladimir Ávila**

Diretor de Gestão das Operações Urbanas

#### **Marcelo Fonseca Ignatios**

Superintendente de Estruturação de Projetos

#### **Marilena Fajersztajn**

Gerente de Gestão Operacional - Líder do Projeto

#### **Modelagem Urbanística**

Eduardo Tavares de Carvalho

Eneida R. Belluzzo Godoy Heck

Fabrizio Lucas Rosati

Juliana Cipolletta

Katia Canova

Luciana Loureiro

Marcos Alexandre Moraes Mastropaulo

Melina Giannoni de Araujo

Priscila Souza Gyenge

Rafael Henrique de Oliveira

Rita Cassia G. S. Gonçalves

Thiago Francisco L. Carneiro

Waldir Macho de La Rubbia

Elisabeth Correia Salazar (estagiária)

Isabel Samaia de Vivo (estagiária)

Saliny Ribeiro Marin (estagiária)

Victor Mendes del Prete (estagiário)

#### **Modelagem Jurídica**

José Antônio Aparecido Junior

#### **Modelagem Econômica**

Angela dos Santos Silva

Joyce Reis

Gabriel Vasquez Rodriguez

Matias Chambouleyron

Mauri Fogaça de Almeida

Mayna de Campos Queiroz

Marcelo Baliú Fiamenghi (estagiário)

#### **Gestão Participativa**

Patrícia Saran

#### **Desenvolvimento web / design gráfico**

Thomas Len Yuba

Davi Masayuki Hosogiri (estagiário)

Flávia Lopes Martins Pereira (estagiária)

## PIU SETOR CENTRAL

### PROPOSTA INICIAL

#### **José Armênio de Brito Cruz**

Presidência da São Paulo Urbanismo

#### **Leonardo Amaral Castro**

Diretor de Desenvolvimento

#### **Denise Lopes de Souza**

Diretora de Gestão de Operações Urbanas

#### **Marcelo Fonseca Ignatios**

Superintendente de Estruturação de Projetos

#### **Patrícia Saran**

Gerente de Gestão participativa

#### **Rita Guimarães Sylvestre Gonçalves**

Líder do Projeto

#### **Modelagem Urbanística**

Ana Claudia Rocha Bonfim

Daniela Tunes Zilio

Eduardo Tavares de Carvalho

Eneida Regina Belluzzo Godoy Heck

Flávio A. D. Bragaia

Luciana Loureiro

Marcos Alexandre Moraes Mastropaulo

Marilena Fajersztajn

Melina Giannoni de Araujo

Rosana Yamaguti

Sonia da Silva Gonçalves

Thiago Francisco L. Carneiro

Waldir Macho de La Rubbia

Isabel Samaia de Vivo (estagiária)

Roberto Cornacchioni Alegre (estagiário)

#### **Modelagem Jurídica**

José Antônio Aparecido Junior

Marília Formoso Camargo (estagiária)

#### **Modelagem Econômica**

Angela dos Santos Silva

Allan Martino Matos

Bruno Martins Hermann

Gabriel Vasquez Rodriguez

Joyce Reis

Mauri Fogaça de Almeida

Mayna de Campos Queiroz

Marcelo Baliú Fiamenghi (estagiário)

Isabela Luisi Fernandes da Costa (estagiária SEP)

#### **Estimativa de custos**

Leonardo Machert Pereira Bueno

Maria Cristina Fernandes

#### **Gestão Participativa**

André Ramos

Maria Fernanda Willy Fabro

Paulo de Moraes Junior

Francila Natalia dos Santos

#### **Desenvolvimento web / design gráfico**

Thomas Len Yuba

Davi Masayuki Hosogiri (estagiário)

Flávia Lopes Martins Pereira (estagiária)

Horrana Porfírio soares (estagiária)

**AIU SETOR CENTRAL:**  
**Versão preliminar da Minuta de PL**

**José Armênio de Brito Cruz**  
Presidência da São Paulo Urbanismo  
**Leonardo Amaral Castro**  
Diretor de Desenvolvimento  
**Denise Lopes de Souza**  
Diretora de Gestão de Operações Urbanas  
**Marcelo Fonseca Ignatios**  
Superintendente de Estruturação de Projetos  
**Daniel Quesada**  
Gerente Jurídico  
**Joyce Reis**  
Gerente de Análise Técnica  
**Patrícia Saran**  
Gerente de Gestão Participativa

**Rita Guimarães Sylvestre Gonçalves**  
Líder do Projeto  
**Modelagem Urbanística**  
Ana Claudia Rocha Bonfim  
Daniela Tunes Zilio  
Eduardo Tavares de Carvalho  
Eneida Regina Belluzzo Godoy Heck  
Flávia Taliberti Peretto (SMDU)  
Flávio A. D. Bragaia  
Luciana Loureiro  
Marcos Alexandre Moraes Mastropaulo  
Marilena Fajersztajn  
Melina Giannoni de Araujo  
Rosana Yamaguti  
Sonia da Silva Gonçalves  
Thiago Francisco L. Carneiro  
Waldir Macho de La Rubbia  
Roberto Cornacchioni Alegre (estagiário)  
**Modelagem Jurídica**  
José Antônio Aparecido Junior (SMDU)  
Marília Formoso Camargo  
**Modelagem Econômica**  
Allan Martino Matos  
Bruno Martins Hermann  
Gabriel Vasquez Rodriguez  
Mayna de Campos Queiroz  
**Estimativa de custos**  
Leonardo Machert Pereira Bueno  
Maria Cristina Fernandes  
**Gestão Participativa**  
Francila Natalia dos Santos  
Maria Fernanda Willy Fabro  
Paulo de Moraes Junior  
Tais Sertório Milanez  
**Desenvolvimento web / design gráfico**  
Thomas Len Yuba  
Davi Masayuki Hosogiri (estagiário)

**AIU SETOR CENTRAL:**  
**Versão final da Minuta de PL e Devolutiva**

**José Armênio de Brito Cruz**  
Presidência da São Paulo Urbanismo  
**Luís Oliveira Ramos**  
Diretoria de Desenvolvimento  
**Denise Lopes de Souza**  
Diretoria de Implementação de Projetos Urbanos  
**Daniel Quesada**  
Gerente Jurídico  
**Marlon Rubio Longo**  
Gerência de Estruturação de Projetos  
**Melina Giannoni de Araujo**  
Gerência de Planejamento e Projetos Urbanos  
**Patrícia Saran**  
Gerente de Gestão Participativa

**Rita Guimarães Sylvestre Gonçalves**  
Líder do Projeto  
**Modelagem Urbanística**  
Ana Claudia Rocha Bonfim  
Eduardo Tavares de Carvalho  
Marilena Fajersztajn  
Rosana Yamaguti  
Thiago Francisco Carneiro  
Allan Martino Matos  
Luigi Zorzella Franco (estagiário)  
**Modelagem Econômica**  
Alan Américo da Silva  
Gabriel Vasquez Rodriguez  
Guilherme Denes  
**Modelagem Jurídica**  
José Antônio Aparecido Junior (SMDU)  
Marília Formoso Camargo  
**Estimativa de custos**  
Leonardo Machert Pereira Bueno  
Maria Cristina Fernandes





**SÃO PAULO URBANISMO**

**Núcleo Técnico**

Rua Líbero Badaró, 504, 16º. Andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-906

Telefone: 11-3113-7500

**PROCESSO 6010.2022/0001502-8**

**Encaminhamento SP-URB/DDU-GPU-NTC Nº 065327525**

São Paulo, 14 de junho de 2022.

**Tatiana Antonelli**

**Gerência de Planejamento Urbano - GPU/DDU**

Em atenção ao solicitado no Requerimento, documento nº 064401367, encaminho os estudos econômicos referentes ao PIU Arco Pinheiros doc.065324789 e PIU Arco Jurubatuba doc. 065326572 e 065327429.

Sem mais, retorno o presente.



**Anna Carvalho de Moraes Barros**

**Analista de Desenvolvimento**

Em 14/06/2022, às 12:10.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **065327525** e o código CRC **9E71C3DC**.



## PIU VERSÃO FINAL (P3)

### PARTE 3 – NOTA TÉCNICA

## ÍNDICE

|                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>APRESENTAÇÃO .....</b>                                                 | <b>4</b>  |
| <b>1. PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO PIU.....</b>                         | <b>5</b>  |
| <b>2. A CIDADE QUE QUEREMOS – OBJETIVOS DO PIU ARCO PINHEIROS .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>3. CONTEXTO.....</b>                                                   | <b>9</b>  |
| 3.1 MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA E O ARCO PINHEIROS .....      | 9         |
| 3.2 ESCALAS DO PIU.....                                                   | 11        |
| 3.3 ZONEAMENTO .....                                                      | 13        |
| <b>4. ARCO PINHEIROS .....</b>                                            | <b>16</b> |
| 4.1 LOCALIZAÇÃO E CENÁRIO ATUAL .....                                     | 16        |
| 4.2 SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL E AMBIENTAL .....             | 19        |
| 4.3 VOCAÇÃO.....                                                          | 25        |
| <b>5. ÁREA DE INTERVENÇÃO URBANA – AIU .....</b>                          | <b>31</b> |
| 5.1 PLANO URBANÍSTICO – CONCEITOS E ESTRATÉGIAS .....                     | 31        |
| 5.2 PROGRAMA DE INTERVENÇÕES .....                                        | 33        |
| 5.3 PARÂMETROS URBANÍSTICOS .....                                         | 42        |
| 5.4 ZONAS DE OCUPAÇÃO ESPECIAL – ZOE.....                                 | 50        |
| 5.5 DISTRIBUIÇÃO DE POTENCIAL CONSTRUTIVO E ADENSAMENTO POPULACIONAL..... | 54        |
| 5.6 ESTRATÉGIAS DE GESTÃO AMBIENTAL.....                                  | 59        |
| 5.7 PIU VILA LEOPOLDINA-VILLA LOBOS (PIU-VL) .....                        | 60        |
| <b>6. ÁREAS DE ESTRUTURAÇÃO LOCAL – AEL .....</b>                         | <b>62</b> |
| 6.1 AEL SÃO REMO .....                                                    | 62        |
| 6.2 AEL HUMAITÁ .....                                                     | 63        |
| <b>7. PROJETOS ESTRATÉGICOS – TERRITÓRIO DE INTEGRAÇÃO .....</b>          | <b>65</b> |
| 7.1 CEAGESP .....                                                         | 67        |
| 7.2 NÚCLEO DO PARQUE TECNOLÓGICO DO JAGUARÉ .....                         | 71        |
| 7.3 FRENTE DO RIO PINHEIROS .....                                         | 75        |
| 7.4 FRENTE FERROVIÁRIA E CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA – CDP .....        | 77        |
| <b>8. MODELAGEM ECONÔMICA .....</b>                                       | <b>79</b> |
| 8.1 REVISÃO DO CÁLCULO DA RECEITA.....                                    | 79        |
| 8.2 CALIBRAGEM DO PREÇO DO POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO .....        | 85        |
| 8.3 PROJETOS ESTRATÉGICOS .....                                           | 88        |

|                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------|------------|
| <b>9. MODELO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA.....</b>                     | <b>99</b>  |
| 9.1 ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS MUNICIPAIS .....                | 99         |
| 9.2 COORDENAÇÃO DA AIU E PROGRAMA DE AÇÃO INTEGRADA – PAI.....  | 101        |
| 9.3 CONSELHO GESTOR DA AIU-ARCO PINHEIROS.....                  | 103        |
| <b>10. MODELAGEM JURÍDICA.....</b>                              | <b>105</b> |
| 10.1 DA AIU-ARCO PINHEIROS .....                                | 105        |
| 10.2 DAS ZOE PRESENTES NO TERRITÓRIO DE ABRANGÊNCIA DO PIU..... | 116        |
| 10.3 DO PROJETO ESTRATÉGICO CEAGESP.....                        | 117        |
| 10.4 DAS ÁREAS DE ESTRUTURAÇÃO LOCAL - AEL .....                | 119        |
| 10.5 DO PLANO DE AÇÃO INTEGRADA - PAI.....                      | 120        |
| <b>FICHA TÉCNICA.....</b>                                       | <b>121</b> |
| <b>ANEXO – PARCELAMENTO DOS PROJETOS ESTRATÉGICOS.....</b>      | <b>122</b> |

## APRESENTAÇÃO

Em conformidade com a cronologia estabelecida pelo Plano Diretor Estratégico – PDE (Lei 16.050 de 2014) e com o percurso processual estabelecido pelo Decreto Municipal nº 56.901 de 2016, a Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU e da São Paulo Urbanismo, apresenta a Versão Final do Projeto de Intervenção Urbana – PIU para o Subsetor Arco Pinheiros da Orla Ferroviária e Fluvial da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), o qual estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação do Projeto de Intervenção Urbana. A Versão Final do PIU consiste em um produto dividido em três partes complementares: (1) Sistematização e Devolutiva do Processo Participativo-3º ciclo, (2) Minuta do Projeto de Lei e (3) Nota Técnica.

O presente produto corresponde à terceira parte da Versão Final do PIU Arco Pinheiros: a Nota Técnica, que tem por objetivo organizar os estudos e proposições que serviram de base para a consolidação da Minuta do Projeto de Lei enviada ao Legislativo municipal.

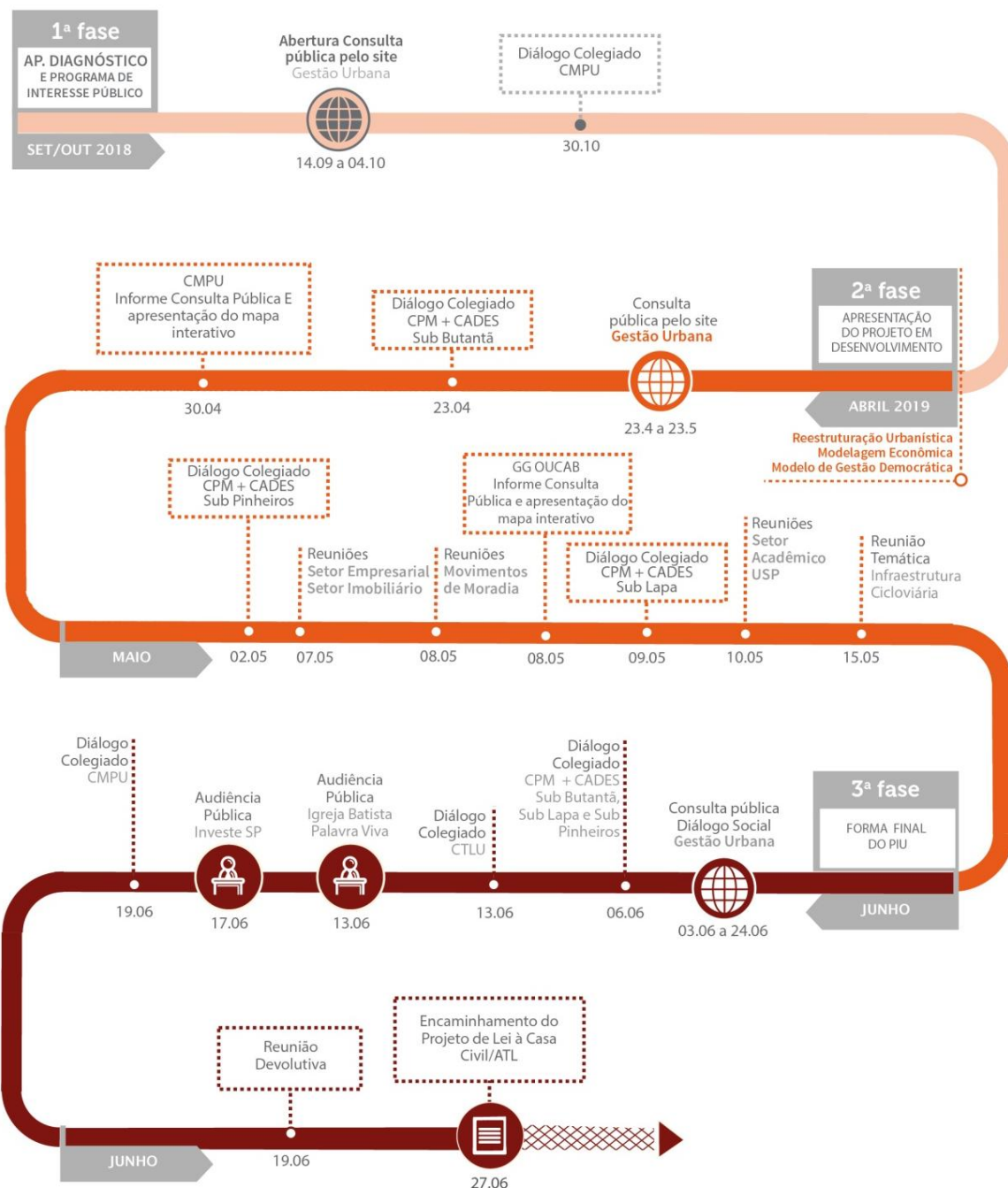
A nota técnica está dividida da seguinte maneira: primeiramente, é apresentado um resumo do percurso de desenvolvimento do PIU, demonstrando o encadeamento das ações e a inserção das etapas participativas (Cap.1). Na sequência, é apresentada uma síntese dos objetivos do PIU Arco Pinheiros (Cap.2) – amadurecidos desde a apresentação do Programa de Interesse Público na 1ª fase dos estudos – bem como a contextualização do Subsetor Arco Pinheiros na MEM (Cap.3), além da sistematização do cenário atual da área, contendo resumo do diagnóstico socioterritorial, ambiental e a vocação identificada (Cap.4).

A modelagem urbanística foi detalhada a partir da apresentação e discussão das proposições para a Área de Intervenção Urbana (Cap. 5), contando com seu programa de intervenções, parâmetros urbanísticos e estratégias de articulação territorial, para as Áreas de Estruturação Local (Cap. 6), importante iniciativa nos trechos com alta vulnerabilidade, e para os Projetos Estratégicos (Cap. 7), perímetros com diretrizes específicas de intervenção.

Completam a Nota Técnica a modelagem econômica (Cap. 8), cujos estudos foram essenciais para os ajustes nos parâmetros urbanísticos ao longo do processo, o modelo de gestão democrática da Área de Intervenção Urbana (Cap. 9) e a modelagem jurídica (Cap. 10), o qual expõe a estruturação da minuta encaminhada ao Legislativo.

Em suma, a Nota Técnica é uma memória de um amplo processo desenvolvimento do PIU, pontuando os argumentos que fundamentaram o Projeto de Lei.

## 1. PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO PIU



**Figura 1:** Fases do trabalho e percurso do processo participativo do PIU Arco Pinheiros.

O processo de desenvolvimento do PIU Arco Pinheiros teve seu início em 2018 e seguiu o rito disposto no Decreto nº 56.901 de 2016. Concluído em Julho de 2019, o percurso dividiu-se em 3 fases, cada uma acompanhada pelas respectivas etapas de participação social e comunicação pública das propostas, são elas: (i) Elementos Prévios ao desenvolvimento do PIU, (ii) Projeto de Intervenção Urbana, (iii) Forma final do PIU.

A primeira fase foi composta por 3 etapas: partindo do **Diagnóstico** – análise territorial e ambiental – que buscou reconhecer e detalhar os problemas e potencialidades do perímetro de intervenção, os estudos desenvolveram-se, na sequência, definindo um **Programa de Interesse Público** para a área, moldado à luz das premissas e objetivos da MEM traçados pelo PDE. O Programa de Interesse Público trouxe as diretrizes urbanísticas prévias, a viabilidade da transformação, uma primeira aproximação do adensamento populacional e construtivo e seus impactos esperados, além do esboço do modelo de gestão democrática. Posteriormente, todo o material foi sistematizado e submetido à **Consulta Pública Prévia**, realizada entre os dias **14 de Setembro e 1 de Novembro de 2018**.

Na segunda fase, de desenvolvimento de propostas para o PIU, foi elaborado o **Plano Urbanístico**, contando com o programa de intervenções, plano de adensamento populacional e regramento urbanístico. Somaram-se a ele a **Modelagem Econômica**, que apresentou os custos e financiamentos das intervenções, bem como o **Modelo de Gestão Democrática**. O desenvolvimento e a consolidação das propostas levaram à publicação de **2ª Consulta Pública**, realizada entre **23 de Abril e 23 de Maio de 2019**, e embasaram uma série de discussões públicas realizadas ao longo dos meses de Abril e Maio de 2019, envolvendo atores, instituições e segmentos sociais do Arco Pinheiros.

Todas as contribuições pertinentes dessa fase foram debatidas levando a edição da terceira e última fase do PIU, na qual foi disponibilizada a primeira versão da Minuta do Projeto de Lei, divulgada em **3ª Consulta Pública** entre os dias **03 e 24 de Junho de 2019**. Nesse momento, foram também realizadas duas **Audiências Públicas** nos dias **13 e 17 de Junho de 2019** nos distritos da Vila Leopoldina e Jaguaré.

As contribuições pertinentes foram analisadas e incorporadas à versão consolidada do Projeto de Lei, encaminhado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) à Secretaria Municipal de Gestão (SGM) e, posteriormente, protocolado na Câmara Municipal no dia 28 de Junho de 2019.

Todo o conteúdo do processo participativo, incluindo apresentações, ferramentas interativas, textos base e devolutivas, está documentado no site Gestão Urbana. Os relatórios técnicos completos e os trâmites do processo nos diversos órgãos da Prefeitura Municipal de São Paulo também estão disponíveis para acesso público nos endereços a seguir:

PIU Arco Pinheiros no site Gestão Urbana:

<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-arco-pinheiros/>

Processo de desenvolvimento do PIU – SEI nº 7810.2018/0000716-0:

<https://bit.ly/2XnwqWM>

Encaminhamento do Projeto de Lei – SEI nº 7810.2019/0000570-3:

<https://bit.ly/2RQNhjG>

Monitoramento dos PIU no site Gestão Urbana:

<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estrutura-territorial/piu/piu-monitoramento/>