

• • • •

Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:

Impactos,
Desafios e
Perspectivas

Fevereiro 2024

• • • •

Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Índice

Apresentação	<u>1</u>
Introdução	<u>2</u>
Webinar 1	<u>8</u>
Webinar 2	<u>16</u>
Webinar 3	<u>26</u>
Webinar 4	<u>38</u>

• • • •

Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Índice

Webinar 5	<u>49</u>
Webinar 6	<u>60</u>
Webinar 7	<u>67</u>
Webinar 8	<u>77</u>
Conclusões	<u>87</u>
Anexo	<u>92</u>

Apresentação

Com muita alegria, o Programa de Residência Jurídica pôde contribuir com o Ciclo de Webinars sobre a Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo: Impactos, Desafios e Perspectivas, organizado pelo Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Município de São Paulo em parceria com a Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP.

O Programa de Residência Jurídica da PGM/SP é um projeto que vem colhendo ótimos frutos na Prefeitura de São Paulo, sempre voltando suas atenções à formação continuada de seus residentes, sendo o CEJUR o grande responsável pela gestão acadêmica desse Programa.

Durante os dias de evento, pudemos contar com a participação voluntária de alguns residentes na atividade de relatoria, sendo condensadas em algumas páginas as principais ideias trazidas pelos debatedores de cada tema. Registramos também a participação de estagiários da Prefeitura de São Paulo e de uma assessora da Câmara Municipal de São Paulo, o que muito contribuiu para os registros desse evento tão importante. São textos muito bem escritos que são trazidos ao público por meio de uma cartilha editada pela OAB SP.

Temos absoluta certeza que a relevância dos temas trazidos pelo Ciclo de Webinars em muito contribuiu para a formação dos nossos residentes, que levarão esse conhecimento para suas atividades junto a seus Procuradores Supervisores e esperamos que essa parceria ocorra em diversas oportunidades!

Cordialmente,

Nathalia Leone Marco

Gestora Acadêmica do Programa de Residência Jurídica da PGM/SP

Introdução

Pela primeira vez, o Município de São Paulo passou pela experiência de realizar, de forma participativa, uma revisão intermediária de seu Plano Diretor Estratégico. Trata-se de comando extraído do próprio PDE de 2014 (Lei municipal 16.050), o qual previa que, em 2021, “o Executivo deverá encaminhar à Câmara Municipal proposta de revisão deste Plano Diretor, a ser elaborada de forma participativa” (art. 4º, § ún.).

O Plano Diretor de 2002 (Lei municipal 13.430) também previa a necessidade de sua revisão intermediária em 2006, mas não indicava que ela deveria ser feita de forma participativa (art. 293, caput). Depois de algumas prorrogações de prazo, tal revisão não ocorreu, de forma que o processo recente é muito peculiar e representa uma nova e importante experiência vivenciada pela sociedade civil e pela gestão pública municipal.

A partir de 2020, o cenário pandêmico levou a uma série de embates para readequação da agenda da revisão intermediária, de forma que a proposta do Executivo chegou à Câmara apenas em 2023 (Projeto de Lei 127/23). Mas esse não foi o único desafio do processo. A revisão intermediária mostrou-se especialmente complexa porque deveria propor alterações no Plano Diretor sem romper com os objetivos e princípios pactuados em 2014, respaldada em uma análise da aplicação dos instrumentos urbanísticos em nove anos de vigência da Lei e com a ampla participação da sociedade civil.

Tanto no momento de estudos e elaboração pelo Executivo, quanto no momento de debates e deliberação da Câmara, foram diversas as discussões, eventos e audiências públicas realizadas. Não havia como ser diferente, uma vez que o Plano Diretor Estratégico, por expressa dicção constitucional, é o instrumento básico da política de desenvol-

vimento urbano e pactuar em torno de seus objetivos e estratégias não é tarefa fácil. E o desafio de construção desse pacto é algo típico da elaboração de um novo Plano, e não de uma revisão intermediária.

Com apenas nove anos de aplicação, os efeitos de alguns de seus instrumentos já podiam ser sentidos - como, por exemplo, o adensamento construtivo em determinados Eixos Estratégicos de Estruturação Urbana. Outros instrumentos e objetivos de maior complexidade, no entanto, apenas se delineavam no território. A revisão intermediária mostrou-se especialmente desafiadora porque teve que recalibrar o pacto firmado em 2014, sem a necessária clareza quanto aos resultados obtidos nos nove anos de aplicação do Plano, bem como com uma definição muitas vezes opaca de quais seriam os limites de uma revisão intermediária.

No relatório devolutivo da Etapa 1 da revisão, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento identificou um total de 161 elementos integrantes do Plano Diretor Estratégico, dos quais 87 foram classificados como elementos estruturantes, com orientação de “não revisar”, sendo passíveis de revisão os demais temas, como as ações prioritárias e estratégias. Esta classificação preliminar não representou um posicionamento definitivo da SMUL, pois foi feita a ressalva de que o conteúdo efetivo da revisão seria oportunamente delimitado com o aprofundamento dos estudos técnicos e debates nas etapas seguintes do processo de revisão.

Após a finalização do processo participativo, a mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei nº 127/2023 à Câmara Municipal, elaborada em março de 2023, informou que foram considerados como elementos estruturantes, excluídos do escopo da revisão intermediária, aqueles pertinentes à priorização da intensificação do uso e da ocupação do solo no território integrado pelo Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e pela Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). Em 12 de maio de 2023, a Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP promoveu um debate presencial sobre o Projeto de Lei nº 127/2023, à época ainda em discussão na Câmara Municipal. O debate pode ser acessado por meio deste [link](#).

Naquele momento, ainda estava em debate o texto encaminhado pelo Executivo à Câmara, com propostas de mudança cirúrgicas e de pequena escala em relação ao texto original. Ainda assim, tratava-se de um desafio de compreensão transplantar as propostas para a realidade do desenvolvimento urbano da cidade.

Entre o texto encaminhado pelo Poder Executivo e o substitutivo apresentado pelo Relator Vereador Rodrigo Goulart à Câmara Municipal tivemos grandes modificações, possivelmente para além dos limites originalmente delimitados pela SMUL para o âmbito de uma revisão intermediária, no que diz respeito à preservação dos elementos estruturantes e não alteráveis do Plano.

Não só diante dessa realidade, mas pela necessidade de trazer uma análise crítica, posta em linguagem simples e acessível ao público em geral, a Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP, em parceria com o Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Município de São, preparou um conjunto de eventos, dedicados a discutir a revisão intermediária do PDE de São Paulo, aprovada pela Lei Municipal nº 17.975, de 8 de julho de 2023.

O Ciclo de Webinars “Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo - Impactos, Desafios e Perspectivas”, realizado entre 12 de setembro de 2023 e 10 de outubro de 2023, teve a finalidade de apresentar as alterações aprovadas para o texto do Plano Diretor Estratégico de São Paulo pela Lei Municipal nº 17.975/2023 e promover uma reflexão crítica sobre seus impactos, desafios e perspectivas, inclusive em preparação à iminente revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da cidade de São Paulo.

Cada encontro dedicou-se a discutir um tema-chave da Revisão do Plano Diretor Estratégico, com a participação do Poder Público, da Comunidade Acadêmica e da Sociedade Civil. A íntegra de cada um dos webinars está disponível no Canal do Cejur PGM SP no You Tube, nos seguintes [links](#):

- 1** Habitação de Interesse Social: regime jurídico diferenciado de HIS/HMP, ZEIS e cota de solidariedade.
- 2** Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: expansão dos perímetros, parâmetros, benefícios e isenções - implicações e impactos.
- 3** Os Planos de Intervenção Urbana (PIUs) e a implementação dos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana na cidade.
- 4** Outorga onerosa e transferência do direito de construir: impactos, projeções e perspectivas para o FUNDURB.
- 5** Instrumentos indutores da função social da propriedade: PEUC, desapropriação por hasta pública e consórcios imobiliários.
- 6** A revisão do PDE e a ação climática local: interfaces com o PlanClimaSP.
- 7** Mobilidade urbana: transporte público x transporte individual, a questão das garagens, mobilidade ativa, micromobilidade, e interfaces com a política climática e o Plano Municipal de Cidade Inteligente.
- 8** Instrumentos de gestão ambiental e o SAPAVEL: simplificação dos estudos de impacto, novo regime dos TCAs, parques e áreas verdes.



Os webinars foram transmitidos ao vivo para o público em geral por streaming, independentemente de inscrição prévia, e continuam disponíveis para visualização no Canal do Cejur PGM SP no YouTube. Paralelamente, o Ciclo foi validado pela Secretaria Executiva de Gestão Pública como Curso de Extensão para os servidores públicos da Prefeitura de São Paulo.

Ainda, o Cejur reuniu um grupo de 8 relatores voluntários, selecionados entre residentes jurídicos da Procuradoria Geral do Município, estagiários de direito da Prefeitura de São Paulo e alunos de pós-graduação, para elaborar relatos críticos sobre as discussões travadas em cada um dos encontros.

Estes relatórios foram apresentados em um evento presencial de fechamento, realizado no Auditório da OAB SP aos 9 de novembro de 2023, com a presença de representantes do Poder Público, setor privado, academia e sociedade civil organizada, para conclusão e balanço dos resultados dos debates ocorridos. A íntegra do evento está disponível no Canal da OAB SP Cultural neste [link](#).

O Ciclo de Webinars reuniu especialistas de grande destaque e atingiu um público extremamente significativo. Segundo levantamento realizado pelo Cejur PGM SP em novembro de 2023, o Ciclo totalizou cerca de 22,5 mil visualizações, com 3 mil “curtidas” registradas no Canal do Cejur PGM SP no YouTube.

Mais de 1,87 mil servidores públicos municipais se inscreveram para acompanhar o Ciclo como curso de extensão, 55% dos quais conseguiram completar a carga horária mínima para a certificação. Dentre os inscritos, 1314 eram servidores da Secretaria Municipal de Educação, sendo 1171 professores, 81 auxiliares técnicos de educação, 41 Coordenadores Pedagógicos, 28 diretores de Escola e 9 supervisores escolares. A participação massiva dos profissionais da área da educação ampliou significativamente o impacto social dos webinars, sobretudo pelo potencial de replicação das informações junto aos alunos da rede pública municipal.

No intuito de ampliar ainda mais o impacto do Ciclo de Webinars, o conjunto de relatos críticos elaborados sob a coordenação do Cejur

PGM SP é agora compilado na forma desta cartilha, publicada pela OAB SP, propiciando um registro por escrito das relevantes discussões travadas nos oito webinars sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

São Paulo, 10 de janeiro de 2024.


Lilian Regina Gabriel Moreira Pires
Presidente da CDU-OAB SP

Debora Sotto
Integrante da CDU-OAB SP

Vivian Barbour
Integrante da CDU-OAB SP

Webinar 1

Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:

Data	12/09/2023
Título	Habitação de interesse social: regime jurídico diferenciados de HIS/HMP, ZEIS e cota de solidariedade.
Palestrantes	- José Antonio Aparecido Jr. (SEHAB/AJ) - Daniel Todtmann Montandon (Uninove) - Edilson Moreira (UMM/SP) - Mediação: Fernando Bruno (CDU-OAB SP)
Relatora	Luana de Jesus Teles Santos (Residente Jurídica, PGM SP)
Link	

Revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE). Direito à moradia. Habitação de interesse social (HIS) e Habitação de Moradia Popular (HMP). Tipologias caracterizadas pela renda familiar. Mecanismos para fiscalização da destinação das unidades produzidas pelo setor privado. Benefícios e incentivos para produção de HIS. Flexibilização dos índices urbanísticos nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Cota de solidariedade. Moradia digna como elemento da função social da cidade. Desafios da provisão habitacional de baixa renda. Destinação de imóveis ociosos à moradia. Combate à venda de imóveis em ZEIS para investidores e fiscalização dos “contratos de gaveta” para venda de unidades habitacionais produzidas pelo setor público.

Webinar 1

O ciclo de webinares se iniciou com a abertura do evento pelo diretor do Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da Procuradoria Geral do Município (PGM SP), o Procurador Municipal **Roberto Angotti Jr.**, destacando a importância das discussões a serem feitas no decorrer dos oito painéis organizados, de forma inédita, pelo CEJUR em parceria com a Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP (CDU-OAB SP). A proposta foi a de promover o entendimento atualizado dos temas de cada painel e desenvolver reflexões críticas sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE).

Feita a abertura, a Procuradora Municipal **Debora Sotto**, coordenadora do núcleo de Direito Urbanístico, Ambiental e Difusos do CEJUR, ressaltou a relevância do webinar para a compreensão do desenvolvimento do Município de São Paulo como consequência da revisão intermediária do PDE. Já a presidente da CDU-OAB SP, **Lilian Pires**, realçou a importância de se discutir a revisão do PDE devido ao impacto que esta lei municipal (que orienta o crescimento e o desenvolvimento urbano de todo o Município) tem no dia a dia da população, sendo fundamental seu entendimento por todos.

Finalizada as falas introdutórias, o mediador **Fernando Bruno**, membro da CDU- OAB SP, enfatizou a essencialidade do tema para o direito à cidade e propôs algumas provocações iniciais envolvendo a condução das políticas urbanas nos diferentes âmbitos federativos, a necessidade de se desenvolver um sistema nacional de moradia de interesse social, a regularização fundiária, a crise de moradia, além de ter destacado alguns avanços legais (Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole, Lei Nacional da Regularização Fundiária, entre outros), ressaltando, no entanto, que tais avanços nem sempre resultam no desenvolvimento de políticas públicas adequadas.

Encerrada a fala do mediador, o primeiro palestrante, o Procurador Municipal **José Antonio Aparecido Jr.**, Doutor em Direito do Estado pela USP e Chefe da Assessoria Jurídica da SEHAB, iniciou sua apresentação e passou a abordar o tema “Habitação de interesse social: regime jurídico diferenciado de HIS/HMP” direcionando sua exposição à análise dos artigos 14 e 15 da revisão, os quais alteram, respectivamente, os artigos 46 e 47 do PDE.

O art. 14 da Lei n.º 17.975/ 2023 altera a redação do art. 46 do PDE e trata da habitação de interesse social (HIS) e da habitação de mercado popular (HMP). O Plano Diretor traz um regime jurídico específico para essas modalidades de habitações com o objetivo de promover sua implantação e, assim, atender à população de baixa renda de forma direcionada e eficaz. O §1º do mesmo artigo estabelece que todos aqueles que aderirem ao regramento específico presente no Plano Diretor, seja no setor público ou privado, serão considerados promotores de HIS e de HMP.

Dando continuidade à análise do art. 14, o palestrante destacou o §2º, pois ele adequa o antigo texto legal e põe fim à dúvida em relação a quem são os destinatários dos tipos de habitação mencionados no caput, ao trazer critério específico de classificação fundamentado na faixa de renda familiar. Nesse ponto, abordou-se, ainda, que não há relação entre a classificação da habitação e a metragem do imóvel, uma vez que a lei é expressa ao prever unicamente o critério renda familiar ou per capita (dos destinatários) de acordo com os valores previstos nos incisos I e II para HIS, e o valor do inciso III para HMP.

Na sequência, passou-se à análise do art. 15 da Lei n.º 17.975/ 2023, que altera a redação do art. 47 do PDE e trata especificamente do regime jurídico da produção privada de HIS e HMP, isto é, disciplina como o setor privado atuará na produção dessas habitações. Nesse sentido, entende-se que qualquer privado poderá produzir HIS e HMP e, conseqüentemente, usufruir dos benefícios fiscais e urbanísticos relacionados às tipologias habitacionais mencionadas. Em contrapartida, uma vez que usufrua dos benefícios, terá de se comprometer a atender, de maneira permanente, às faixas de renda de cada uma das tipologias.

Há requisitos para que o poder público possa aferir a destinação das unidades pela iniciativa privada e empreendedores, sendo eles: (i) na matrícula de cada unidade deve constar a informação de que o imóvel recebeu os benefícios próprios das tipologias mencionadas acima; (ii) deve constar também a informação de ciência de que tais unidades deverão ser destinadas a famílias com o perfil de renda declarado no licenciamento do empreendimento; e (iii) a destinação das unidades dependerá de emissão de certidão atestando o enquadramento das famílias na respectiva faixa de renda, sendo que decreto específico deve regulamentar esse ponto).

Ainda sobre o art. 15, destacou-se que, conforme o § 2º, em caso de inobservância da lei, o responsável pelo empreendimento terá o dever de pagar integralmente o potencial construtivo adicional utilizado, os impostos, as custas e os demais encargos referentes à sua implantação, além de multa equivalente ao dobro deste valor financeiro apurado, devidamente corrigido. Caso ocorra a venda a terceiros não destinatários pela faixa de renda, o primeiro adquirente pagará os valores indicados acima, calculados de forma proporcional à fração ideal do imóvel adquirido, ficando o Poder Público autorizado a adotar as medidas processuais análogas às previstas nos incisos I e II do art. 107 da lei (PDE). Tais medidas têm o objetivo de desestimular a construção ou a negociação e revenda dos imóveis fora das regras legalmente previstas.

Além disso, conforme prevê o §3º, I do mesmo artigo, o Poder Público está autorizado a “celebrar com o Serviço Registrário Imobiliário acordo para fins de receber notificações sobre a comercialização de imóveis caracterizados como HIS 1, HIS 2 e HMP produzidos mediante adesão ao regime jurídico previsto neste artigo”. Ademais, um ponto que merece atenção está positivado no §5º do art. 15, pois estabelece que a comprovação de atendimento à faixa de renda familiar deve ser verificada no momento da assinatura do compromisso de compra e venda ou no contrato de compra e venda, assim, caso haja melhora de condição financeira não se perderá o imóvel por conta da mudança da faixa de renda após a compra.

Em seguida, o segundo palestrante, **Daniel Todtmann Montandon**, arquiteto e urbanista, mestre e doutor pela FAUUSP, diretor de Arquitetura e Design e docente do Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Uninove, deu sequência ao webinar comentando os incentivos previstos na revisão intermediária e nos decretos n.º 59.885/2020 e 59.886/2020 para a produção de HIS, HMP, assim como algumas flexibilizações das ZEIS e da Cota de Solidariedade. De início, destacou os benefícios cumulativos previstos no art. 21 da Lei n.º 17.975/2023 e que são utilizados de acordo com os quadros de macroáreas, nos seguintes termos: (i) os lotes localizados em MEM, MUC e MQU poderão ter acréscimo de até 50% (cinquenta por cento) ao Coeficiente de Aproveitamento máximo permitido, desde que o acréscimo seja destinado exclusivamente a HIS; (ii) os lotes localizados em MEM, MUC e MQU poderão ter acréscimo de até 25% (vinte e cinco por cento) ao Coeficiente de Aproveitamento Máximo permitido desde que o acréscimo seja destinado exclusivamente a HMP e mediante pagamento de Outorga Onerosa; e (iii) considera-se não computável, até o limite de 50% (cinquenta por cento) da área construída computável máxima permitida, a área destinada a HIS 1.

A flexibilização das ZEIS está prevista nos arts. 19 e 20 da Lei n.º 17.975/ 2023 e as previsões acerca da Cota de Solidariedade estão no art. 42 da mesma lei. Para melhor visualização das disposições legais referenciadas, o palestrante propôs um exercício ao público, por meio do estudo de um exemplo hipotético envolvendo um “terreno de 4.000m² em ZEU localizado na MUC em que pretende fazer empreendimento de uso misto com prioridade para usos residenciais mais rentáveis, com aplicação de cota de solidariedade incentivada e incentivos de HIS e HMP”.

A partir do exemplo apresentado, o palestrante analisou de forma direcionada a um caso concreto os incentivos previstos em lei, seus respectivos percentuais e seu modo de implementação, concluindo a análise com uma reflexão bastante oportuna e necessária para a

compreensão crítica de que, embora os incentivos para produção de HIS possam gerar maior incremento da área construída, isso não necessariamente resultará na redução ou no enfrentamento efetivo do déficit de moradia (ou seja, aquela que atinge os destinatários da faixa 1 de renda familiar ou per capita), a depender do modelo de negócio que for dotado nos empreendimentos (principalmente se os usos mais rentáveis forem priorizados).

Considerando o estudo prático apontado e a constatação feita no parágrafo anterior, o palestrante sugeriu uma possível solução para o problema, propondo que, para maior efetividade do incentivo destinado às HIS 1, especialmente em ZEU, seria interessante que o incentivo, nesses casos, ficasse fora do limite dos 59% de área construída não computável (art. 62 da Lei n.º 16.402/2016), pois assim não haveria competição com outras áreas não computáveis de empreendimento (vagas, varandas, áreas técnicas, entre outras).

Concluída a segunda exposição, passou-se a palavra para o palestrante **Edilson Moreira**, advogado militante na área de Direito Urbanístico, mestre em arquitetura e urbanismo pela FAU USP e assessor jurídico da União dos Movimentos de Moradia (UMM/SP). Ele elucidou a importância da participação da sociedade civil no desenvolvimento das políticas urbanas e de habitação. Para pensar sobre o tema, mencionou ser essencial entender qual tipo de moradia o PDE se refere e, nessa lógica, evidenciou a importância de se considerar a realidade da cidade de São Paulo, onde há seiscentos mil imóveis sem utilização (fechados e vazios), ao mesmo tempo em que há um déficit de cerca de quatrocentas mil famílias precisando de moradia, conforme dados do último censo feito pelo IBGE.

Em virtude do cenário acima indicado, o palestrante Edilson pontuou que caberia ao PDE providenciar mecanismos para que as famílias sem moradia pudessem acessar os imóveis sem utilização, ou trazer respostas sobre como promover novos imóveis para atender à enorme demanda de pessoas sem habitação. Ainda nesse contexto de análise da falta de moradia, o palestrante pontuou a questão da população em situação de rua no Município de São Paulo. Dados recentes revelam um aumento dessa população e uma mudança no

seu perfil, constatando-se uma ampliação de famílias vivendo nessas condições, muitas delas habitando barracas na cidade mais rica e desenvolvida do país.

Logo após delinear o contraste da realidade de São Paulo no que se refere à habitação, o palestrante indicou que a questão da moradia aparece inicialmente no PDE no capítulo que trata dos princípios, mais especificamente, na noção de “Função Social da Cidade” (art. 5º, I do PDE). Segundo esse princípio, a cidade deve prover os serviços essenciais à dignidade das pessoas, dentre os quais deve-se considerar a moradia, mas não de forma isolada e sim aliada a outros serviços essenciais que permitam uma vivência plena na cidade.

A moradia prevista no PDE é a “moradia digna”, isto é, para ser assim considerada precisa de algumas características essenciais como segurança contra despejos forçados, preço acessível e localização adequada (longe de áreas de risco, região precária ou nos extremos da cidade). Sendo assim, por meio de ação articulada entre os diversos setores da administração pública o PDE deveria prover instrumentos efetivos capazes de fornecer essa moradia digna. Há duas formas de se promover a moradia. A primeira delas é a moradia com recursos não onerosos feita por programas públicos e com subsídio público como o “Minha Casa Minha Vida” destinado à faixa 1 e o “Pode Entrar”, da Prefeitura de SP. Pelo alto grau de subsídio, ambos os programas possibilitam que mesmo aqueles que recebem um salário-mínimo tenham acesso à moradia digna. A segunda modalidade é a moradia com recursos onerosos que decorre de financiamento com o FGTS, por exemplo, mas essa espécie traz uma série de requisitos, o que dificulta (e às vezes impossibilita) o acesso das pessoas de baixa renda.


Para finalizar, o palestrante criticou a forma de condução e fiscalização das ZEIS, uma vez que é frequente a aquisição de habitação nessas zonas como modalidade de investimento, o que foge totalmente da proposta da tipologia. Além disso, indicou outro problema: os chamados “contratos de gaveta”, pois, embora sendo proibida, a venda das unidades ocorre com frequência, sendo urgente desenvolver mecanismos efetivos de fiscalização.

Por fim, concluiu sua fala com uma reflexão sobre o fato de que a definição do conceito de moradia deveria ter sido aperfeiçoada na revisão do PDE para maior efetividade das políticas públicas e do direito à cidade.



Webinar 2

Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:

Data	14/09/2023
Título	Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: expansão dos perímetros, parâmetros, benefícios e isenções – implicações e impactos
Palestrantes	<ul style="list-style-type: none">- Gustavo de Lucca (SMUL)- Cintia Marino (UNINOVE)- Igor Pantoja (Instituto Cidades Sustentáveis)- Mediadora: Daniela Libório (CDU - CFOAB)
Relatora	Adriana Camillo Alves (Residente Jurídica, PGM SP)
Link	

Revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Eixos de Estruturação de Transformação Urbana. Diretriz de adensamento populacional ao longo dos eixos de transporte: parâmetros qualificadores incorporados pela produção imobiliária, com concentração na Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC) e pouca dispersão da geração de empregos. Objetivo de atender famílias em unidades de até 80 metros quadrados nos eixos não foi alcançado. Aprovação de novas regras quanto a garagens, cota-parte e coeficiente de aproveitamento. Alteração da área de fruição pública para praça urbana, com controle de acesso. Possibilidade de ampliação das áreas de influência em Eixos, de quadras inteiramente contidas para quadras alcançadas. Utilização de recursos do FUNDURB em pavimentação contradiz a estratégia de fomento ao transporte coletivo. Participação popular deficiente. Dificuldade de incorporação das propostas populares. Planejamento municipal precisa olhar além dos eixos para diminuir desigualdades e promover qualidade de vida na periferia.

Webinar 2

O Webinar teve abertura de **Vivian Barbour**, advogada integrante da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), que frisou a importância da parceria entre a CDU e o CEJUR, dando as condições para que o evento fosse realizado, a fim de destrinchar a revisão do Plano Diretor em São Paulo. Com foco no direito urbanístico, indicou que a proposta do ciclo de webinars era debater transformações legais e complexidades dos instrumentos urbanísticos, bem como os diagnósticos produzidos, as discussões presentes no Judiciário e as perspectivas para um futuro possível na metrópole, visando a atualização e uma maior eficiência desses instrumentos. Vivian rememorou que a Revisão do Plano Diretor se arrastou durante a pandemia, e hoje se intensifica com o debate da Lei de Zoneamento, ambas legislações nevrálgicas para o desenvolvimento urbano.

A ideia principal dos encontros e debates promovidos pelo CEJUR e pela Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP é desenvolver cada um dos temas, trazendo uma visão do antes e depois, apresentando as mudanças cristalizadas na legislação e como elas afetam e orientam as estratégias centrais do Plano Diretor. Neste webinar em específico, foi debatida a estratégia de verticalização e adensamento da cidade nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Como mediadora do debate, **Daniela Campos Libório**, advogada, Conselheira Federal da OAB e Presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico do CFOAB, deu as boas-vindas a todos os participantes do webinar, convidando-os a trazer sua perspectiva e a apoiar a maturação do processo de formação de normas jurídicas urbanísticas de uma cidade gigante como São Paulo, com seus múltiplos vieses, mas que não deixa de ser nosso lugar de morar, de

afeto e cuidado.

Convidou **Gustavo de Lucca**, arquiteto e urbanista da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, doutor em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e participante de todo o processo de elaboração do Plano Diretor no Executivo, para apresentar como foi a concepção dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, bem como trazer sua conceituação e dados técnicos.

Gustavo de Lucca iniciou sua fala com uma contextualização da concepção dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETUs) como elementos estruturadores do Plano Diretor. Em mapa apresentado pelo palestrante, foi possível visualizar que a cidade conta com uma grande faixa periférica densamente povoada em contraposição à concentração de empregos nas áreas centrais e sudoeste da cidade, sendo essa uma questão estrutural da cidade e que permeia seu cotidiano. A questão do deslocamento urbano deixa de ser apenas um ponto, passando a tema central do Plano. Aliado a isso há a questão da grande vulnerabilidade e diversidade de ocupações na faixa periférica, o espraiamento da mancha urbana sobre áreas de proteção ambiental e mananciais e, por fim, o processo de urbanização que não se atentou para a qualificação do espaço público, não refletindo uma melhor distribuição de serviços e equipamentos públicos para que a vida urbana pudesse atingir patamares saudáveis.

A cidade conta com grandes ativos de mobilidade como o transporte metroviário, ferroviário e os corredores de ônibus, os quais foram definidos como focos centrais para orientar o crescimento da cidade. Nesse contexto, o conceito de EETU propõe um maior adensamento populacional ao longo desses locais de maior mobilidade, visando proporcionar uma maior orientação da ocupação da cidade. Como esses eixos se ramificam ao longo da cidade, eles acabam por gerar uma hierarquização do adensamento e uma maior possibilidade de otimização do aproveitamento do solo ao longo de toda sua extensão.

Os EETUs visam facilitar o deslocamento, maior acesso a atividades e serviços para todos, dar à comunidade seu direito à cidade, redistri-

buir a ocupação e movimentação também no sentido centro-periferia, diminuir a necessidade de deslocamento e qualificar os espaços públicos em áreas periféricas. Essa proposta de desenho urbano, ainda que genérica, definiu parâmetros qualificadores que foram incorporados pela produção imobiliária e efetivamente iniciaram a transformação da cidade, com calçadas mais largas, térreos vivos, proibição de muros contínuos, fachadas ativas, coeficiente de aproveitamento do solo mais alto em áreas de Eixo e usos mistos. Na prática, os Eixos reorganizaram o perfil dos novos empreendimentos, realmente mais concentrados nessas áreas. E a partir de 2016, houve o incremento da produção de HIS mais concentrada nos Eixos.

Já o movimento de dispersão de geração de empregos na cidade ainda foi muito tímido, mantendo-se a geração de empregos na área central, com alguma dispersão na região do Tatuapé e Lapa. No que diz respeito à qualificação da produção imobiliária, houve uma relação mais interessante do térreo com as calçadas, permitindo um contato mais direto entre o espaço público e o espaço privado. Ainda assim, a produção imobiliária ficou restrita à Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC), especialmente concentrada nos EETU.

Durante o processo de revisão intermediária do Plano Diretor, a sociedade civil foi convidada a se manifestar, tendo sido coletados os mais diversos questionamentos, com a apresentação de impactos negativos identificados nos bairros, a identificação e talvez necessidade de regras mais restritivas para a produção imobiliária, a necessidade de fomento a uma mobilidade ativa, dentre outras questões apresentadas pelos mais diversos segmentos da sociedade. Os técnicos se viram diante do desafio de compatibilizar as mudanças propostas pelos EETU com a cidade pré-existente, formularam sugestões como a definição de áreas mínimas, restrição de vagas para apartamentos pequenos, fachadas ativas e aumento do coeficiente nas áreas de ZEIS. Nesse sentido, a Lei 17.975/2023 veio estabelecer algumas regras para atender alterações demandadas pela sociedade,

tais como a questão das garagens, a Cota Parte máxima de terrenos, benefícios de 10% de CA para empreendimentos sem vagas e aumento do Coeficiente de Aproveitamento para HIS em áreas de ZEIS.

Uma questão que permanece em debate é a possibilidade de ampliação das áreas de influência em Eixos, de quadras inteiramente contidas para quadras alcançadas num raio de setecentos metros, no caso de estações de transporte sobre trilhos, até quatrocentos metros em linhas paralelas em relação aos corredores de ônibus. São questões que devem ser levadas em conta para a correta avaliação dessa mudança pela lei de zoneamento, que já está em debate, as características das áreas, seu relevo, entre outros fatores.

Por fim, verificou-se, com os Eixos, a tendência da menor transformação de áreas de miolo de bairros, com o concomitante aumento de construções nas áreas de Eixos, com empreendimentos de maior porte e com uma maior combinação da construção de HIS em empreendimentos de mercado, de forma mais mesclada, sendo constatado o maior adensamento em MUC e MQU. O palestrante ressalta que todos os dados foram compilados e estão disponíveis na página web da [revisão do PDE](#) e no site [Gestão Urbana](#).

Em seguida, Daniela Campos Libório apresentou **Cintia Marino**, arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-Mackenzie e professora do Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Uninove, fazendo-lhe a seguinte provocação: visto que a arquitetura da cidade está se modificando face a essa nova estruturação em Eixos, a cidade é mais inteligente para quem?

Cintia Marino organizou sua fala em dois tópicos principais, considerando primeiramente o formato e conteúdo da revisão do Plano Diretor, para, em seguida, destacar seis artigos que modificaram a estratégia inicial do PDE. Cintia lembrou que as mudanças no Plano Diretor ocorreram após as manifestações ocorridas em 2013, e foram facilitadas pela definição de 2002 de estabelecer corredores de ônibus, e em seguida pelo aprofundamento do debate sobre mobilidade urbana (2016) e de alterações relativas à habitação. O debate pretendia facilitar o transporte, mas terminou

por fomentar uma outra proposta, mais ampla, de trazer as pessoas para morar mais proximamente às áreas qualificadas da cidade. Isso levou a uma supervalorização das áreas já valorizadas, aumentando as diferenças sociais ao invés de reduzi-las.

Com a estratégia de Eixos, foi disponibilizada toda uma prateleira de incentivos, propostos de forma homogênea. No entanto, a transformação não ocorreu de forma homogênea. O FUNDURB passou a ser visto por outro ângulo, levantando questões estratégicas como 30% de reserva para HIS e 30% para mobilidade, mas acabou por reproduzir um modelo de cidade rodoviarista e com abismos sociais. A palestrante reforçou que é preciso pensar em aproximar/recortar/fasear a transformação urbana considerando as peculiaridades de cada Eixo, uma vez que São Paulo guarda muitas cidades diferentes dentro da mesma cidade.

Com a pandemia de Covid-19, o monitoramento e os ajustes previstos inicialmente para cada cinco anos passaram a ocorrer depois de nove anos. Nesse contexto, surgiu uma nova organização do trabalho por conta da uberização dos serviços, somado aos aluguéis de curta temporada e ao surgimento dos fundos imobiliários, dificultando a avaliação do adensamento construtivo, do adensamento habitacional e consequente redução do déficit habitacional da cidade.

O artigo 77 faz a revisão dos limites das áreas de influência dos Eixos de áreas contidas para áreas alcançadas duplicando a abrangência dos perímetros inicialmente estabelecidos de área de Eixo, ainda que sem um mapa definitivo, enfraquecendo a estratégia de adensamento e desconsiderando as especificidades de cada território.

O artigo 79, que trata da Cota Parte, tratava de fornecer diversidade de tamanho das unidades ao longo dos Eixos, adotada pela construção civil com a adoção de microunidades (mas sem conhecimento de sua taxa de vacância), as quais costumam ser mais aceitas por fundos imobiliários. Isso gerou uma produção mista entre microunidades e apartamentos de 100/150 metros quadrados em áreas supervalorizadas, quando o objetivo era atender demandas

familiares de até 80 m². Tudo isso chama a atenção para a necessidade de enfrentar a questão da regularização dos apartamentos de curta temporada, dado seu impacto no comércio local e na densidade habitacional, pois, decorrentes de demandas diferentes, não necessariamente contribuem para a qualidade de vida dos espaços urbanos.

O artigo 80 traz a questão das vagas como áreas não computáveis, sendo que na década de 60, houve o estabelecimento, dentro da lógica do solo criado, do incentivo a vagas e varandas. No entanto, hoje há uma medida desproporcional de vagas computáveis e não computáveis: em 2014 era considerada uma por unidade, agora é considerada a metragem da unidade, havendo uma vaga para cada unidade igual ou maior que 30 metros quadrados. À medida que a vaga representa 30% do valor do imóvel, rever tal previsão é importante estratégia para a redução dos valores dos imóveis ao longo do Eixo.

O artigo 82 trata das áreas de fruição pública, dentro da tipologia de construção lote a lote, num plano ambicioso de desenho de quadra. O incentivo seria devido para a isenção de recuo, mas essa manobra só seria interessante na criação da área de fruição pública no interior do lote. Hoje vemos uma mudança no termo, que passa de área de fruição pública para praça urbana, com a possibilidade de controle de acesso. É preciso pensar em como essas mudanças impactam o cotidiano, uma vez que haverá averbação em cartório da área de fruição pública como praça urbana.

Ao falar dos artigos 339/340 é importante abordar o FUNDURB como estratégia para incentivar a construção de HIS, a mobilidade ativa e o transporte público, sendo que estes recursos estão sendo usados para custear medidas de recapeamento e pavimentação urbana. Isso contradiz a estratégia de coibir o transporte individual e incentivar o uso do transporte coletivo na cidade de São Paulo. O artigo 83 também permite criar contas separadas do FUNDURB, o que pode eventualmente gerar desequilíbrios. Outras questões importantes são o uso misto adotado pelo mercado, como na categoria nR1-12 que não está enquadrada como uso misto, não gera empregos

e precisa ser questionada. É importante questionar para entender se há enfraquecimento da estratégia inicial do PDE de 2014.

Daniela questionou se as alterações aprovadas na revisão promovem “transformações” ou “deformações” urbanas. A norma vai sendo transformada, o direito prevê uma coisa, em contrapartida, a realidade prática na cidade é outra. Será que as famílias estão menores? Há o aspecto social de quem vai usufruir das unidades. A mediadora questionou se essas unidades residenciais são menores porque as famílias são menores ou se, ao contrário, o que há é uma adaptação dessas famílias à nova realidade construtiva. É possível prever as diferenças que se colocam diante de nós? É possível ver imóveis de 10 metros quadrados por duzentos mil reais anunciados hoje, e temos a impressão de que a atividade econômica se sobrepõe às demandas e necessidades da população real da cidade.

Em seguida, **Igor Pantoja**, doutor em sociologia pelo IESP-UERJ, Coordenador de Relações Institucionais do Instituto Cidades Sustentáveis e da Rede Nossa São Paulo, trouxe uma análise da participação da sociedade civil na revisão intermediária do Plano Diretor. Inicialmente, Igor apresentou a Rede Nossa São Paulo, que tem como pilares: (i) a redução das desigualdades, em especial por meio da produção do mapa da desigualdade na cidade nos últimos 10 anos; (ii) o combate às mudanças climáticas; (iii) o aprofundamento da democracia.

Sendo uma determinação do Estatuto da Cidades, a participação social foi o aspecto mais flagrantemente prejudicado na revisão do Plano Diretor. O Executivo trouxe a proposta sem uma metodologia clara e sem um diagnóstico claro do que precisava ser revisto. Houve a crescente participação do setor privado, por meio do comitê de aconselhamento da Secretaria de Urbanismo, com o envolvimento de cartórios, sindicatos da construção civil, órgãos das incorporadoras, enquanto o Conselho Municipal de Política Urbana foi aliado desse processo.

Igor comentou que é perceptível o avanço da luta da sociedade civil para contribuir no programa de metas de São Paulo, mas ainda é

grande a dificuldade de incorporação das propostas populares nos textos propostos. Os processos participativos são muito limitados e, hora de incorporar as demandas da sociedade, ocorrem pressões econômicas do mercado imobiliário que visam o aumento de potencial construtivo, e que em certa medida vem pautando a legislação de São Paulo.

A realização das discussões em espaços fechados obsta a participação popular de forma livre e positiva. A pressão econômica pautou as mudanças, por exemplo, da área de influência dos Eixos de Transformação, com maior interesse do mercado imobiliário, com aumento do potencial construtivo. Dessa forma, os eixos valorizaram áreas já valorizadas.

A proposta de revisão da lei de zoneamento, apresentada à Câmara Municipal, não trouxe um mapa apontando onde incidirão as alterações em relação às áreas de influência dos Eixos, que passaram da quadra inserida para a quadra alcançada pelo novo perímetro. As decisões têm sido tomadas por critérios discricionários, atendendo interesses econômicos e não a comunidade. Como com a pandemia o processo participativo ocorreu praticamente todo online, foi necessário que o Ministério Público judicializasse a questão para que se adiasse o processo de discussão, dando maior espaço para a opinião da sociedade civil. Mesmo com todo o peso da presença da sociedade civil, grande parte do processo se respaldou nos interesses econômicos.

As desigualdades urbanas não tendem a diminuir com essa nova proposta, já que o mercado se interessa por uma pequena área da cidade, que por sua vez concentra também os investimentos públicos. A possibilidade de expansão dos Eixos, importante para o fomento de novas áreas de desenvolvimento, só está prevista para início em 2024. A previsão de extensão de trezentos quilômetros da malha do transporte público para atrair emprego, investimentos, e incremento residencial ao longo desses trechos é ainda muito incipiente, havendo inclusive redução dessa previsão de expansão. Essa forma de cidade que se aperta na estreita faixa dos Eixos existentes não abarca a necessidade das famílias das áreas periféricas.

Ademais, a redução dos apartamentos, estratégia de investimento das incorporadoras, visa apenas aluguéis temporários e uso misto comercial, atendendo apenas aos interesses do mercado financeiro e imobiliário. Não é a taxa de fecundidade que caiu e diminuiu o tamanho das famílias. Há uma estratégia do mercado financeiro e de investimento. Grande parte desses micro-apartamentos é para uso de curta temporada e só por isso teve grande número de unidades construídas, não para produzir moradia nem habitação social. A desigualdade se mantém e se perpetua com a revisão do Plano Diretor.

Quanto à questão ambiental e a crise climática, é como se a cidade estivesse apenas esperando acontecer algo grave, como temos visto em outros lugares, para ver o que dá, como se precisássemos esperar pelo caos para que as ações possam ser tomadas. Basta ver que, ao cruzar os Eixos com o mapa hidrológico, grande parte deles está sobre leito de rios, áreas alagáveis, e não é preciso ser especialista para saber que não se combina produção de prédios sobre rios, nascentes e cursos d'água.

Igor abordou também o problema dos assentamentos urbanos informais, em que a população de baixa renda acaba por ocupar as áreas de risco e/ou contaminação. A questão é: como regulamentar essa ocupação? E as áreas já ocupadas e consolidadas, como manter as pessoas sem garantir serviços? Temos ainda grandes glebas periféricas vazias sem planejamento adequado para isso, não regulamentadas pelas ZEIS, lugares onde a política fundiária não avançou.

Há uma série de outras questões para além dos Eixos. Olhar além dos Eixos é essencial para trabalhar e pensar a cidade. É preciso falar em planejamento intermunicipal, em planos das subprefeituras, em planos regionais, em plano de bairros, esses instrumentos seriam mais efetivos e capazes de mudar a vida das pessoas, promover qualidade de vida, através da ampliação do olhar e da participação mais direta e democrática.

Webinar 3

Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:

Data	19/09/2023
Título	Os Planos de Intervenção Urbana (PIUs) e a implementação dos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana na cidade
Palestrantes	<ul style="list-style-type: none">- Marlon Rubio Longo (FIPE)- Carolina Heldt D'Almeida (Escola da Cidade)- Marcelo Fonseca Ignatios (UFABC)- Mediação: Júlia Plenamente Silva (CDU OAB SP)
Relator	Vinícius de Oliveira Moutinho Correia (Estagiário de Direito, SEHAB/AJ)
Link	

Revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Planos de Intervenção Urbana (PIUs). Grandes Projetos Urbanos. Instrumentos voltados à qualificação de territórios para a implementação de instrumentos de ordenação e reestruturação urbana. Diferenças conceituais entre plano e projeto. Dispensa de prévio Estudo de Impacto Ambiental. Dubiedade de regime jurídico como parte integrante da estratégia de desenvolvimento dos PIUs. Exceções às formas de intervenção urbanística tradicional com alta atratividade de investimentos, demandando sólida legalidade específica. Risco da abordagem dos PIUs como um mosaico de destinações específicas, estabelecidas de forma desconexa ao planejamento da cidade como um todo, em caráter de exceção. Acumulação de experiências anteriores e seus resultados: o caso do PIU Villa Lobos-Leopoldina.

Webinar 3

Na abertura do webinar, **Debora Sotto**, procuradora do município de São Paulo e co-organizadora do Ciclo, apresentou a mediadora, **Julia Plenamente Silva**, Doutora e Mestre em Direito Urbanístico pela PUC/SP, integrante da Comissão de Direito Urbanístico (CDU-OAB SP), professora assistente do curso de pós- graduação em Direito Administrativo da PUC/SP e Procuradora do Estado de São Paulo. Julia saudou a todos e introduziu rapidamente o primeiro palestrante, **Marlon Longo**, mestre e doutorando em Urbanismo pela FAU-USP, pesquisador na FIPE e consultor de modelagem urbanística de estudos de viabilidade em projetos urbanos.

Iniciando sua fala, Marlon Longo explicou que os PIUs surgem como comandos específicos do Plano Diretor Estratégico de São Paulo destinados a situações nas quais o zoneamento municipal ordinário é insuficiente na missão de qualificar os territórios aptos a receberem a implementação de instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana por parte do poder público. Sua introdução foi pautada pela noção de que o PIU é um instrumento, acima de tudo, procedimental, que visa o estabelecimento de etapas para a escolha de mecanismos de intervenção urbana, bem como o planejamento de médio e longo prazo, não somente do ponto de vista urbanístico, como também econômico, social e ambiental de certas áreas.

O texto original do PDE/SP, em seu artigo 134, caput, aduz que, “para promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e/ou com potencial de transformação e qualificação”, o município poderá utilizar alguns instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana e, para tal, a municipalidade conduzirá os PIUs (anteriormente chamados de projetos e atualmente designados como planos), que consistem, segundo o texto normativo, em

“procedimento com tramitação previamente definida, que objetiva a produção de estudos técnicos mediante participação social”.

De igual sorte, o artigo 136, caput, ainda da Lei 16.050/14, especializa a definição dada anteriormente ao afirmar que os PIUs “objetivam apresentar estudos técnicos para a transformação e qualificação urbanística, econômica e ambiental de territórios estratégicos para o desenvolvimento urbano do município” de forma a subsidiar a definição dos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana a serem implementados nas áreas propostas, sempre apontando os objetivos prioritários da intervenção, e tendo como principal escopo as propostas relativas a “aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiros e gestão democrática”.

Marlon Longo se debruçou, então, sobre a chamada Rede de Estruturação e Transformação Urbana, definida pelo PDE/SP em seu artigo 9º, inciso II, que é, na verdade uma área formada pela sobreposição de diversos elementos pela extensão de grandes perímetros na cidade de São Paulo. São esses elementos: a rede hídrica e ambiental, a rede estrutural de mobilidade municipal e seus Eixos de Estruturação e Transformação (Mapas 3 e 3A do PDE/SP), bem como a Macroárea de Estruturação Metropolitana (Mapa 2A do PDE/SP).

A partir da definição da rede, o palestrante questiona o sentido dado às nomenclaturas recebidas pelo PIU, inicialmente Projeto de Intervenção Urbana, atualmente Plano de Intervenção Urbana. Para ele, o fato de não haver uma “escala pré-definida de atuação” favorece o entendimento de que o PIU pode ser interpretado das duas formas: como instrumento de análise de dinâmicas territoriais complexas que tomam lugar nesses espaços, bem como servir de instrumento de estabelecimento de “perímetros de diversos tamanhos e articulações”. Sob esse prisma, Longo se aprofundou nos instrumentos de intervenção urbana vigentes na cidade, que foram escolhidos segundo o processo estabelecido pelos diversos PIUs que foram executados desde a aprovação do texto inicial PDE/SP.

Outro aspecto por ele ressaltado foi o fato de que a experiência dos

PIUs enquanto planos, leva a afirmar que, os instrumentos de intervenção urbana escolhidos segundo o procedimento dos PIUs, são, na verdade, “planos dentro de planos”, muito em razão da grande extensão dos perímetros, de onde são extraídos os sub perímetros que serão os verdadeiros protagonistas, a serem priorizados pela implementação de mudanças infraestruturais e de equipamentos públicos a partir de projetos específicos, em razão do seu maior potencial de transformação dentro daquela área inicialmente compreendida pelo PIU.

Vale ressaltar que, na linguagem técnica urbanística, o conceito de “projeto” se diferencia do conceito de “plano”, na medida em que o primeiro é um “esquema organizativo que oferece orientações” à execução de determinado objetivo, enquanto o segundo funciona como cartilha de orientação não aos executores do projeto, mas sim aos profissionais responsáveis por sua elaboração. Nesse sentido, o propósito do plano é garantir que os objetivos de diversos projetos individuais contribuam para atingir resultados coletivos, segundo o Prof. Renato Saboya da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

Longo deu exemplos de identificação de oportunidades urbanísticas que possam apontar para um ou outro instrumento de intervenção urbana a serem considerados mais aptos pelos PIUs desenvolvidos naquelas áreas, como as AIUs Arco Pinheiros, Vila Leopoldina- Villa Lobos e Setor Central.

Ao final de sua exposição, o palestrante apresentou uma região de periferia, situada fora da Macroárea de Estruturação Metropolitana, entrecortada por dinâmicas urbanísticas precárias, como ocupações de risco situadas próximas a áreas de degradação ambiental .

Formulou a provocação de que, pensando nessas áreas como futuros Eixos de Estruturação e Transformação, o PIU (em sua dimensão seja de projeto ou de plano) entraria como instrumento de hierarquização das formas de atuação do Poder Público para desenvolver as áreas mais periféricas da cidade.

Na sequência, foi dada a palavra a **Carolina Heldt d'Almeida**, arquiteta e urbanista, professora da Escola da Cidade e do Instituto Federal, consultora da Bancada Feminista do PSOL na Câmara Municipal de São Paulo. A palestrante iniciou sua exposição recuperando a discussão proposta por Marlon Longo, cujo teor revolve a dificuldade de implementação dos PIUs devido a certas inseguranças jurídicas, que deveriam ser resolvidas pela Revisão Intermediária do PDE/SP (Lei Municipal 17.975/23).

Nessa toada, seu primeiro questionamento é sobre se houve ou não solução dessas inseguranças a partir da aprovação da Revisão Intermediária do PDE/SP. A palestrante argumenta que as dubiedades que rondam os conceitos normativos do PIU são parte integrante da estratégia de desenvolvimento do PIU. Na sua opinião, o PIU surge na legislação urbanística de São Paulo como um dispositivo “coringa”.

A partir disso, Carolina ressaltou que, não obstante a discussão acerca da forma de apresentação dos PIUs, se em forma de projetos ou planos, existe uma dubiedade intrínseca aos PIUs e outros grandes projetos urbanísticos mundo afora. Essa dubiedade, segundo ela, se resume ao fato de que, ao passo em que esses projetos são vistos como exceções às formas de intervenção urbanística tradicional, justamente por abrangerem grandes áreas da cidade, com especificidades urbanísticas bem definidas, esses projetos precisam exibir uma sólida “legalidade específica”, tendo em vista que a faceta “exclusiva” desses projetos atrai um alto aporte de investimentos oriundos do mercado imobiliário.

A palestrante expôs que, em função dessa contradição, as inseguranças jurídicas mencionadas anteriormente fazem parte do desenvolvimento próprio dos PIUs. À vista disso, citou um exemplo dessa insegurança: o novo texto do PDE/SP dispõe, em seu artigo 136-A, §1º, que os PIUs – ZOE poderão ter seus parâmetros alterados por decreto posterior à aprovação do plano. Contudo, o Supremo Tribunal Federal consolidou a opinião pela invalidade de lei posterior que contrarie os parâmetros estabelecidos por planos diretores (Tema de Repercussão Geral 348), e o Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a inconstitucionalidade do artigo 107, inciso II e §1º da Lei de Zonea-

mento (LPUOS) que atribuía à CTLU a competência de excepcionalizar parâmetros dos PIUs por meio de Resoluções (ADI 2304556- 40.2020.8.26.0000). Assim, Carolina questionou se, do ponto de vista jurídico, a adição da previsão do artigo 136-A do PDE/SP, é suficiente para que seja superada essa condição de insegurança jurídica.

Outro apontamento feito por Carolina foi que a discussão conceitual entre plano e projeto passa também pela dispensa de EIA/RIMA para a implementação de certas intervenções. Segundo a palestrante, esse fator denuncia a fragilidade legal em que se baseia essa prática, bem como o distanciamento de uma noção empírica de urbanização, afastada da abstração legal, e que encontra dificuldade para ser levada em conta durante o processo legislativo na Câmara Municipal.

Marcelo Ignatios, consultor em políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano, mestre em Planejamento e Gestão Territorial pela UFABC e graduado em Arquitetura e Urbanismo pela UNESP, foi o terceiro palestrante do webinar. Propôs, inicialmente, uma retomada das experiências obtidas com o PIU nos últimos anos. Segundo ele, foi demonstrado por essas experiências que os PIUs são uma exceção às normas urbanísticas ordinárias, uma vez que as regras básicas de aplicação dos PIUs não existem ainda, seja pelo aspecto não-auto executivo das regras do PDE/SP para os PIUs, seja pela necessidade de complementação a essas regras com a vindoura revisão da Lei de Zoneamento. De acordo com o palestrante, a discussão da importância dos PIUs enquanto ferramenta de implementação de instrumentos de intervenção urbana, pressupõe o debate sobre as regras básicas de aplicação dessas ferramentas, para que se tenha de fato a dimensão das exceções a essas regras.

Marcelo abordou, em seguida, o impacto que a proliferação de PIUs, entendidos tecnicamente como um regime de exceção às regras urbanísticas ordinárias, pode ter nas áreas de estruturação urbana e sua capacidade de organização.

Citou, a esse respeito, o Decreto 56.901/2016, que define os procedimentos de implantação dos PIUs, para afirmar que os critérios

definidores das áreas aptas à implementação dos instrumentos de intervenção urbana podem estar sendo amplificados para um potencial impacto jamais visto antes.

Dessa maneira, observou que os PIUs, por mais amplos que possam ser seus escopos, áreas de atuação e especificidades, devem ser concatenados entre si e guardar profunda sincronia com o planejamento urbano do município. Na sua opinião, a troca da nomenclatura dos PIUs é pragmática, na medida que a manutenção desses instrumentos sob o âmbito conceitual dos projetos ensejaria entraves indesejáveis, como a necessidade de aprovação ambiental (EIA/RIMA). O palestrante alertou, ainda, que é perigosa a abordagem dos territórios influenciados pelos PIUs como uma espécie de mosaico de destinações específicas, estabelecidas de forma desconexa, em caráter de exceção. Também chamou a atenção para a análise interna das propostas de aplicação de novos PIUs pelo Poder Público, observando que seria necessário o destacamento de um corpo técnico voltado à análise criteriosa de cada um desses planos.

Marcelo ressaltou uma tendência observada em experiências internacionais análogas ao PIU, que é a associação das intervenções territoriais com as ferramentas de financiamento voltadas à viabilização desses grandes projetos urbanos. Assim, apresentou o tripé que viabiliza a implementação de grandes projetos urbanos: um mecanismo de regulação específico, um mecanismo de financiamento específico e um conjunto de intervenções territoriais, responsáveis pela materialização do plano em um projeto.

Sobre o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos, narrou que este teve como ponto de partida a criação de uma regra excepcional, tendo em vista as especificidades do território (localização, infraestrutura disponível, oportunidades imobiliárias privadas e públicas), a necessidade de atendimento às populações mais vulnerabilizadas socialmente pelo déficit habitacional da região, e a baixa oferta de aparelhos de promoção de saúde pública. A contrapartida financeira oferecida à iniciativa privada deveria ser acompanhada por um grupo técnico capaz de dialogar nos termos financeiros e chegar a um acordo justo com os particulares afetados.

Finalizando, o palestrante elencou as duas grandes mudanças que tiveram que ser absorvidas pelo plano original do PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos. Primeiramente, a supressão de um dois leilões de potencial construtivo adicional previstos para precificar a contrapartida financeira do plano; e em segundo lugar, a necessidade superveniente de alocação das famílias beneficiárias de Habitações de Interesse Social (HIS) provenientes de áreas vulneráveis, exclusivamente dentro do perímetro de atuação do PIU.

A mediadora Júlia Plenamente retomou o debate sobre segurança jurídica, rememorando questões pertinentes à coesão dinâmica do ordenamento jurídico-urbanístico, à legalidade da conversão dos PIUs de projetos em planos, e à ação promovida pelo Ministério Público de São Paulo pleiteando a suspensão de todos os PIUs na cidade de São Paulo para que houvesse uma discussão conjunta, evitando soluções isoladas que pudessem violar o planejamento integrado da cidade. Relembrou o papel do planejamento na concretização do princípio da função social da propriedade e na determinação da destinação da propriedade imobiliária urbana.

Marlon observou que a norma que determina a realização de EIA-RIMA para projetos urbanos é a Resolução CONAMA nº 01/1986, muito anterior à própria concepção de Grandes Projetos Urbanos e à chegada desse conceito ao Brasil. Assim, a norma ambiental se destinava, primeiramente, aos projetos de parcelamento do solo urbano, realizados com base na Lei 6.766/1979. Esses projetos de parcelamento do solo alteram radicalmente as condições ambientais do território.

Uma área de intervenção urbana, na opinião de Marlon, dificilmente trará todos os elementos que o EIA-RIMA necessita para trazer respostas específicas para a mitigação de impactos na área. Propôs comparar os estudos ambientais das Operações Urbanas Consorciadas com os estudos das AIUs, apontando que certamente haveria incongruências. Para além da terminologia, plano x projeto, os PIUs necessitam talvez de um tipo de licenciamento e de estudos ambientais de outra natureza.

Narrou que, no âmbito da SP-Urbanismo, foi feita uma reflexão a respeito, abordando inclusive a Avaliação Ambiental Estratégica, queé um instrumento contemplado no PDE, ferramenta anterior ao EIA-RIMA e que talvez fosse mais adequada ao PIU. Porém, a Prefeitura precisa regulamentar a AAE.

Marlon ponderou que, de fato, é preciso determinar o tipo de licenciamento que será empregado para os PIUs, e que idealmente a Prefeitura deveria ter estabelecido isso lá no início, quando da aprovação do PDE em 2014. Quanto às Zonas de Ocupação Especial – ZOE, o PDE permitiu a aprovação de PIU mediante decreto, observando parâmetros urbanísticos estabelecidos para a Macroárea. Isso continua na nova redação. Havendo a alteração de coeficiente, é preciso aprovar a lei. Entretanto, apontou que há variações entre as ZOE, sendo que para algumas a simples indicação de parâmetros não é suficiente para promover a qualificação do território. Citou como exemplo a ZOE do CEAGESP.

Fez, por fim, uma ponderação quanto à necessidade de se abandonar a ideia de que projeto urbano configura exceção à regra geral. Isso já teria sido superado pela literatura. O zoneamento não permite resolver todos os problemas do território. Não é possível uma norma geral captar todas as complexidades do território. Por isso é preciso que haja uma etapa posterior, com debates, estudos e instrumentos específicos para áreas determinadas. Porém, é certo que o projeto precisa dialogar com a regra geral, e isso deve ser efetuado pelos estudos.

Júlia trouxe uma pergunta formulada por Mariana Mencio, professora da Universidade Federal do ABC, questionando se não seria o caso de considerar a utilização do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança, ao invés da AAE. Carolina observou que a questão da escala de planejamento é estrutural e ainda está muito pouco desenvolvida. A dimensão da gestão pública abarca não só os instrumentos, mas também a previsão legislativa desses instrumentos. Questionou a falta de força normativa de outros planos previstos no PDE, pela ausência de prazos para a sua elaboração, como o caso dos Planos de Bairro e os Planos de ZEIS.

Carolina também questionou a ausência de projetos para a periferia, em áreas onde não há interesse do mercado imobiliário. Na lei de zoneamento, estava previsto que a CTLU teria a atribuição de conferir os parâmetros contidos nos decretos dos PIUs da ZOE, e isso foi questionado pelo Ministério Público. Reiterou que há uma questão de segurança jurídica a ser enfrentada. Sobre a questão do EIVI, ao invés do EIA-RIMA, Carolina observou que o monitoramento do PDE trouxe inúmeros indicadores, apontando a necessidade de ajustes, sobretudo nos Eixos, sendo que a revisão intermediária aprovada não observou essas evidências. Ponderou que enquanto a cidade enfrenta os efeitos adversos das mudanças climáticas, a revisão intermediária aprovou formas de licenciamento ambiental simplificado, contra as evidências do planejamento do espaço. A questão de fundo não é a pertinência ou não do EIA-RIMA, ou do EIVI-RIVI, mas sim que tipo de cidade estamos produzindo em consequência dessas leis. Manifestou preocupação com a revisão do zoneamento na Câmara Municipal.

Júlia trouxe mais perguntas trazidas no chat, sobre as contrapartidas nos PIUs, solicitando a Marcelo que fizesse comentários e esclarecimentos a respeito, inclusive abordando o caso das contrapartidas no PIU Leopoldina e do Setor Central. Marcelo apontou que há realmente uma dificuldade de aferição do valor justo das contrapartidas e, por outro lado, há uma limitação à determinação das contrapartidas, que é o potencial construtivo adicional, um ativo público. Os PIUs, a exemplo das Operações Urbanas Consorciadas, acabaram se tornando veículos de captura de uma parte da valorização da terra. O modelo de financiamento de todos esses planos de intervenção urbana tem se restringido ao capital imobiliário.

Segundo o palestrante, o Poder Público não consegue articular diferentes fontes de recursos para os PIUs, como fundos de desenvolvimento urbano, fundos de saneamento, meio ambiente, trânsito, entre outros. As empresas imobiliárias pagam as contrapartidas e se propõe que elas sejam devolvidas ao coletivo, aos usuários do território no perímetro do PIU, por meio das interven-

ções. Entretanto, o interesse imobiliário acaba se sobrepondo ao interesse coletivo, pois o tempo das intervenções é dado pelo interesse do mercado sobre o território. No PIU Jurubatuba, por exemplo, a velocidade das intervenções dependerá do interesse imobiliário na região, dada a incapacidade do gestor público de articular novas fontes de recursos e possibilitar as transformações também nas periferias.

A respeito da diferenciação entre o interesse imobiliário e o interesse coletivo, Júlia trouxe mais perguntas apresentadas pelo público sobre os impactos das intervenções sobre os moradores e preocupações com a gentrificação das áreas alcançadas por esses projetos.

Carolina respondeu que há, de fato, um paradoxo. Toda intervenção vai causar valorização e esta pode gerar gentrificação. Mencionou um instrumento empregado na Colômbia, o anúncio de projeto: a municipalidade, ao anunciar um projeto, congela o valor da terra, para evitar o aumento do preço da terra pela simples expectativa da intervenção. Sobre o descasamento entre interesse imobiliário e interesse coletivo, questionou a pertinência do encerramento de Operações Urbanas Consorciadas pelo esgotamento do estoque, sendo que as intervenções previstas, com construção de HIS, por exemplo, ainda não foram executadas. A lei vai se amoldando aos interesses do mercado. Entretanto, voltando ao exemplo da Colômbia, há instrumentos disponíveis para garantir o interesse coletivo, bastaria implementá-los.

Julia trouxe mais uma pergunta do público, colocada para Marcelo e Marlon, quanto ao poder efetivo de transformação de território dos PIUs, considerando o tempo de aprovação e efetivação, e sobre o poder mediador/balizador da SP Urbanismo ou da SMUL para acompanhamento, produção e gerenciamento desses planos na cidade. Marlon apontou dois cenários possíveis. No território em que o mercado imobiliário atua, as intervenções são necessariamente de longo prazo, pois o programa de intervenções é extenso e leva tempo para promover o seu financiamento. Nos territórios periféricos, em


ue não há interesse do mercado imobiliário, é necessária uma articulação intersetorial da prefeitura para que as intervenções possam ser executadas de modo coordenado, dentro de um único projeto.

Por fim, Marlon criticou o desprestígio do planejamento urbano na gestão pública, citando como exemplo a extinção da EMPLASA no Governo Estadual. Apontou também que os estudos técnicos são simplesmente descartados pelo Poder Legislativo quando do envio dos projetos de lei à Câmara, ponderando que certas alterações propostas pelo Legislativo deveriam implicar a realização de novos estudos, pois interferem com toda a lógica dos projetos propostos.

Marcelo observou que o papel de mediação da SP Urbanismo é crucial, pois é uma empresa pública que tem por finalidade fazer o acompanhamento de projetos de intervenção que definirão o futuro da cidade. Ponderou que houve um declínio progressivo, um esvaziamento desse papel. Com a profusão de grandes projetos urbanos que a cidade vive, que praticamente dobrou as áreas sob intervenção, é fundamental qualificar o corpo técnico e propiciar condições administrativas para esse monitoramento.

Webinar 4

Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:

Data	21/09/2023
Título	Outorga onerosa e transferência do direito de construir: impactos, projeções e perspectivas para o FUNDURB
Palestrantes	- Flavia Taliberti Peretto (SMUL) - Giusepe Filocomo (FAUUSP) - Vivian Barbour (CDU-OAB SP) - Mediador: Fábio Vicente Vetritti Filho (PGM)
Relator	Bruno dos Santos Bezerra (Estagiário de direito - SMUL)
Link	

Revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Outorga onerosa (OODC) e transferência do direito de construir (TDC). Diferenciação jurídica entre o direito de propriedade e o direito de construir. Coeficientes de aproveitamento do terreno básico (gratuito) e máximo (alcançável por OODC ou TDC). Alterações no regime jurídico da OODC: regularização de edificações, troca de projeto, reformas, reconstruções, aumento de cota-parte e de unidades em Zonas Eixo e aumento do fator social para desestimular unidades com menos de 30m². Novas regras para a TDC na modalidade “com doação” e “sem doação”. Dificuldade de fiscalizar a aplicação dos recursos da TDC na pre-

servação de imóveis tombados compromete a efetividade do instrumento. Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). Centralidade da OODC na composição dos recursos. Aumento da participação do FUNDURB nas liquidações dos investimentos da Prefeitura. Dificuldades da Administração na execução dos recursos, com acúmulos sucessivos de saldo financeiro. Concentração da utilização dos recursos em obras habitacionais (SEHAB) e de infraestrutura urbana (SIURB).

Webinar 4

O debate se iniciou com a abertura do evento pela presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP, **Lilian Pires**. Ela expressou sua satisfação com a qualidade e os resultados desses encontros, promovidos por meio de parceria inédita entre CDU/OAB e Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR), da Procuradoria Geral do Município. A proposta dos encontros é debater a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE) de forma técnica e crítica, analisando e esclarecendo as atualizações propostas, divididas por instrumentos e temas sensíveis.

Finda a apresentação inicial, a palavra foi passada ao Procurador do Município de São Paulo, **Fábio Vetritti**, mestrando em Direito do Estado pela USP e mediador do encontro, que contemplou o tema: Outorga onerosa (OODC) e transferência do direito de construir (TDC) - impactos, projeções e perspectivas para o FUNDURB.

Vetritti enfatizou que tanto a OODC quanto a TDC geram frequentes debates e controvérsias, em especial no que diz respeito à relação entre finalidade e aplicação dos instrumentos. Como exemplo, cita o caso dos microapartamentos, construídos em profusão no município nos últimos anos, de acordo com a legislação, mas não necessariamente em atendimento aos princípios da política urbana. O mediador indicou como, no caso da OODC e TDC, as alterações trazidas pela revisão do PDE afetam diretamente o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), que é fonte de receita do município para a implementação da política urbana.

Ainda em sua fala introdutória, Vetritti também comentou sobre a necessidade de se verificar se o interesse público é protegido na aplicação de determinados procedimentos, como é o caso da transferência do direito de construir com doação do imóvel, na qual o particular recebe o direito de alienar potencial construtivo adicional,

com grande valor econômico. Questionou se, nesse caso, o interesse público não estaria mais bem resguardado com a simples desapropriação do imóvel.

Encerrada a fala do mediador, a primeira oradora a tomar a palavra foi **Flavia Peretto**, arquiteta e urbanista pela FAU USP, com mestrado em planejamento urbano pela mesma instituição. Peretto é servidora na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e conselheira do CAU/SP, com experiência em políticas de preservação do patrimônio cultural.

Flavia iniciou sua apresentação contextualizando uma conquista importante para o planejamento urbano de São Paulo: o estabelecimento, em 2014, de um coeficiente de aproveitamento básico (CABas) único para praticamente todos os lotes do município, igual a 1. Antes de 2014, o CABas variava, podendo chegar a 2 ou 3, a depender da localização do imóvel na cidade. Com o CABas único, a Prefeitura passa a ter maior controle sobre a aquisição do potencial construtivo adicional, com a captura da mais valia urbana dos empreendimentos imobiliários.

O CABas é o parâmetro urbanístico que define o quanto uma pessoa pode construir em seu terreno de forma gratuita. O CA máximo (CAmax), por outro lado, é quanto se pode construir a mais em seu terreno, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira ao poder público municipal. Tal pagamento pode se dar por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) da Transferência do Direito de Construir (TDC). Os recursos obtidos com a OODC são direcionados ao FUNDURB, que é fonte de receita para a implementação da política urbana no município pela Prefeitura. Esses recursos são utilizados especialmente para a provisão de habitação de interesse social, a implementação de equipamentos públicos de transporte, e o desenvolvimento de equipamentos culturais e ambientais.

Feita essa contextualização, a palestrante passou a discorrer, em tópicos, sobre a Outorga Onerosa, suas regras e aplicações à luz do PDE revisto. A primeira aplicação da OODC seria a regularização de

edificações existentes. Antes da revisão do PDE, para construir uma edificação nova de forma regular, era preciso que a Prefeitura emitisse um alvará de aprovação, que seria precedido do pagamento total da Outorga Onerosa. Em seguida seria cedido o alvará de execução, que permite o início da construção da nova edificação. Era possível também solicitar, a um só tempo, o alvará de aprovação e execução, se mantendo a necessidade de prévia quitação da OODC. A revisão do Plano Diretor Estratégico trouxe uma mudança muito significativa, com a possibilidade de se primeiro construir a edificação e, posteriormente, pagar a Outorga Onerosa para regularizar a edificação nova (PDE, art. 115, §2º).

É importante notar que, nesse caso, ao cálculo da Outorga é acrescido 5% do valor que seria devido inicialmente. Uma segunda aplicação da OODC seria com relação a alterações na área adicional após o seu pagamento (PDE, art. 117, §6º). O projeto modificativo está definido pelo Código de Obras e Edificações (art. 27) e é requerido após a emissão do alvará de execução. Após a emissão do alvará de execução é possível solicitar a alteração do projeto, desde que esta não seja superior a 5% nas áreas computáveis, 5% nas áreas não computáveis e 5% na taxa de ocupação. Caso haja um projeto modificativo que altere áreas computáveis, o PDE estipula que será preciso pagar a diferença correspondente a título de Outorga Onerosa.

Ainda nesse tópico, a palestrante indicou que há, agora, a possibilidade de aproveitamento de Outorga Onerosa já paga para determinado projeto em determinado lote, ainda que se deseje a substituição do projeto por outro, inteiramente novo. Após a revisão, ficou definida a possibilidade da troca total do projeto, desde que ele seja direcionado para o mesmo lote. Nesse caso, novos cálculos serão realizados, e o empreendedor só terá que pagar a diferença entre o que já foi pago para o projeto anterior e o que seria devido em função do projeto novo. A possibilidade de utilização dos mesmos recursos de Outorga só existe em até 5 anos da obtenção do alvará de aprovação do projeto anterior.

Peretto menciona a situação de alterações na área adicional após o pagamento de Outorga, em que há uma edificação já construída. Em havendo mudança de uso, categoria de uso ou subcategoria de uso, será devida Outorga Onerosa, calculada para o novo uso pretendido. Serão hipóteses desse novo pagamento a alteração no fator de interesse social (Fs), no fator de planejamento (Fp) ou a mudança da relação entre área computável e não computável. Ainda no caso de edificação já construída, no caso de reforma com acréscimo de área e demolição parcial de área construída, caberá Outorga quando for ultrapassado o CABas (caso a edificação existente ainda não o tiver feito) ou quando for ultrapassado o CA efetivo até então existente, acima do CA básico.

A palestrante apresentou o regramento no caso de reconstrução de edificações (PDE, art. 117, §10). Em havendo demolição total de imóvel regular, com ou sem mudança de uso, poderão ser mantidos os parâmetros de uso e ocupação do solo da edificação preexistente, mediante pagamento de Outorga Onerosa a partir do CA básico. Importante observar que nesse caso também terão de ser observados os parâmetros qualificadores do projeto estabelecidos pelo PDE.

Encerrando a hipótese de alterações na área adicional após o pagamento de Outorga, Peretto indicou que, sob nenhuma hipótese, a Prefeitura restituirá ao particular os valores já pagos. Ou seja, em determinadas situações é permitido o reaproveitamento dos recursos despendidos, mas não seu reembolso (PDE, art. 117, §7º). Sobre os fatores que incidem sobre o cálculo da Outorga Onerosa, Peretto indicou que o Quadro 5 trouxe mudança nos fatores sociais, de forma a desestimular unidades habitacionais com área menor que 30 metros quadrados.

Para encerrar sua exposição sobre a Outorga Onerosa, Peretto apresentou a possibilidade de majoração da Cota Parte de terreno e unidade mediante pagamento de OODC. A Cota Parte é aplicada em áreas de ZEU e ZEUp, tendo como objetivo aumentar a densidade populacional em áreas próximas a equipamentos de transporte público. Com isso, passa a ser possível a construção de unidades

habitacionais maiores nessas regiões desde que precedidas de pagamento majorado de Outorga.

Em seguida, Peretto deu início ao tema da Transferência do Direito de Construir. Ela fez breve contextualização sobre o instrumento, que foi previsto pela primeira vez em São Paulo em 1984. Naquele momento, a TDC estava exclusivamente ligada à hipótese de preservação de imóveis de interesse histórico e cultural. Aos poucos, o instrumento foi se vinculando à agenda da política urbana, em especial com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. A partir desse momento, o instrumento incorpora outras finalidades para além da preservação cultural.

A construção de um novo cenário regulatório fez com que ela fosse cada vez mais utilizada, especialmente a partir do Plano Diretor de 2014. O estabelecimento de um Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a 1 para toda a cidade, a inexistência de um estoque de potencial adicional por distrito, a possibilidade de se atingir todo o CA máximo mediante TDC, tudo isso foram regramentos trazidos a partir de 2014 que incentivaram o uso do instrumento. Peretto apresentou dados sobre o uso da TDC, em especial na hipótese de preservação do patrimônio cultural. Eles indicam que houve de fato um aumento substancial do uso do instrumento a partir de 2014.

Na sequência, a palestrante apresentou os novos dispositivos voltados para as ZEPEC - Zonas Especiais de Preservação Cultural (PDE, art. 129 e 133). Após a revisão, ficou esclarecido que a TDC deve ser feita mediante a comprovação do bom estado de conservação do imóvel, cujos critérios devem ser definidos pelo órgão municipal de preservação. Outra inovação foi a possibilidade de se construir até 10% acima do CA máximo, sendo que tal potencial deve ser adquirido exclusivamente mediante TDC.

Houve ainda uma nova alteração das possibilidades de uso da TDC. Trata-se da possibilidade de renovação do potencial transferível, em 70% após 10 anos da emissão da Declaração de Potencial Construtivo ou 100% após 15 anos da sua emissão. Não é necessário que o imóvel tenha utilizado todo o potencial construtivo para pedir a renovação, podendo alguns imóveis acumular esses potenciais construtivos.

Peretto também abordou as mudanças relacionadas às áreas de interesse ambiental (ZEPAM). Nesses casos, a TDC pode ser feita com ou sem doação do imóvel. A depender de cada caso, a TDC terá uma finalidade específica: implantação de parques municipais e preservação de áreas de interesse ambiental, respectivamente.

Concluída a fala de Flávia Peretto, iniciou-se a apresentação de **Giusepe Filocomo**, pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos e doutorando em arquitetura e urbanismo, ambos pela FAUUSP. Filocomo inicialmente apresentou Nota Técnica publicada pelo Laboratório, com análises sobre o FUNDURB a partir de diversos gráficos, com o objetivo de compreender os mecanismo e instrumentos de financiamento do Plano Diretor Estratégico de 2014.

As mudanças na regulamentação do FUNDURB e a transição do coeficiente de aproveitamento básico igual a um (1) para quase toda cidade de São Paulo foram fundamentais para ampliar a arrecadação da outorga onerosa pela municipalidade.

O primeiro gráfico analisa a receita total do FUNDURB e a participação da Outorga Onerosa. O que fica em evidência é a centralidade da OODC na composição dos recursos do Fundo. A grande maior parte dele é constituído por recursos da Outorga Onerosa.

Filocomo destacou alguns marcos importantes: o ano da aprovação do PDE (2014) coincidiu com uma paulatina diminuição da arrecadação do Fundo, a qual começou a ganhar pujança a partir de 2018, chegando ao seu ápice em 2019, com R\$ 881 milhões de receita total, dos quais R\$ 808 milhões eram provenientes de Outorga.

Em seguida, foi apresentado um segundo gráfico que continham as despesas do FUNDURB nos anos de 2014 até 2020, com a distinção entre recursos orçados, empenhados e liquidados. Os dados evidenciam uma dificuldade na execução desses recursos. O palestrante ressaltou que em nenhum exercício fiscal o valor empenhado se realizou plenamente.

O terceiro gráfico abordou o tema das liquidações dos investimentos da Prefeitura por fontes, comparando os recursos

toriundos do Tesouro Municipal com os recursos do FUNDURB. De todo o dinheiro gasto, nos anos de 2014 até 2018, 7% são recursos do FUNDURB. De 2019 a 2020, esse percentual aumenta para uma média de 12%, ganhando assim o FUNDURB uma relevância maior na administração pública municipal nos últimos anos.

O quarto gráfico mostrou a liquidação dos recursos do FUNDURB por gestão e secretaria. É possível ver uma maior relevância na utilização dos recursos pela Secretaria de Habitação e pela Secretaria de Obras. Já o quinto gráfico mostrou o crescimento do saldo financeiro do FUNDURB, com seu ápice em 2019, atingindo a marca de R\$1 bilhão de reais, mantendo-se acima desse valor também em 2020. O palestrante ressaltou que a acumulação de saldo financeiro não implica nenhuma infração legal.

A palavra foi passada para a terceira e última palestrante, **Vivian Barbour**, advogada, pesquisadora e urbanista, bacharela em Direito pela USP, mestre em arquitetura e urbanismo pela FAU USP, membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP e uma das coordenadoras do ciclo de webinars. Sua fala se focou na transferência do direito de construir.

Vivian ressaltou a diferença existente entre o direito de construir e o direito da propriedade. Sendo o direito de construir um elemento do direito de propriedade, ele está sujeito ao regulamento da legislação urbanística. O direito de construir corresponde ao coeficiente de aproveitamento básico, que é aquele que é inerente ao direito de propriedade, porque pode ser exercido de forma gratuita por seu proprietário.

Considerando as possibilidades de se construir no lote temos: o coeficiente de aproveitamento básico (CABas), que é direito de construir inerente à propriedade, logo gratuito; e o coeficiente de aproveitamento máximo (CMax), que representa o potencial construtivo adicional, que é um bem público dominical que a Prefeitura pode alienar para levantar recursos para a implementação da política urbana. O artigo 35º do Estatuto da Cidade prevê as hipóteses de utilização da TDC, vinculando-a à transferência do que

foi conceituado acima como direito de construir, ou seja, aquilo que constitui o direito inerente de se construir no lote.

Há, inicialmente, um entendimento de que a TDC é uma espécie de indenização para o proprietário que não pode usufruir todo o seu coeficiente de aproveitamento básico por alguma das hipóteses previstas no Estatuto. Porém, quando se analisa a fórmula que calcula o potencial construtivo transferível no PDE de 2014 (art. 125), nota-se que não é levada em consideração a área construída já existente no lote, ou seja, quanto o CABas já foi usufruído. Em São Paulo, os bens tombados podem transferir seu potencial construtivo independente de quanto já foi construído no lote, podendo inclusive usufruir da TDC imóveis tombados que construíram além do CA básico.

Em virtude desse cenário, a palestrante frisou que o potencial construtivo passível de transferência é uma espécie de ficção jurídica, porque não necessariamente poderia ser exercido no próprio lote. Esse tema é bastante discutido entre os juristas, porque inicialmente a TDC pode ser entendida como uma espécie de indenização para o proprietário que não pode aproveitar de todo seu coeficiente de aproveitamento básico. Se a alienação não advém dessa premissa, o que está sendo alienado é potencial construtivo adicional e, como dito anteriormente pela palestrante, ele é bem público dominical. Portanto, entende-se que o direito de construir é uma espécie de investimento público indireto, o que pede uma urgência para averiguar para onde está indo esse recurso, já que a Transferência do Direito de Construir é uma concorrente da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A palestrante abordou, em seguida, o tema da renovação do potencial construtivo em imóveis tombados, sendo possível a renovação apenas para imóveis que comprovem a conservação e o bom estado do imóvel, realizada pelo órgão municipal de patrimônio cultural. Para imóveis que não se encontram em bom estado de conservação, o PDE de 2014 não explicou muito bem como prosseguir.

Em 2015 o Conpresp emitiu a Resolução 23/15, a qual, em seu artigo 3º, indicou quais ferramentas seriam utilizadas para viabilizar a TDC para imóveis não conservados. Trata-se do Termo de Compromisso, em que o tombado se compromete a investir os recursos da TDC na sua preservação, assim que realizada a transferência. O investimento está atrelado apenas à preservação do imóvel, porém, existe uma dificuldade em fiscalizar para onde esse dinheiro está indo efetivamente.

Tal dificuldade advém do fato de que, diferente da OODC, não há para a TDC uma regulação para a formação do valor do potencial transferível. Este é livremente negociado entre as partes e a Prefeitura não exige que seja comprovado por quanto se vendeu o potencial. Essa dificuldade não foi devidamente equacionada na revisão do PDE em 2023, deixando-nos com uma TDC que ainda está sendo livremente negociada sem comprovação dos valores levantados à Prefeitura.

Fica a dúvida de como será a supervisão dos compromissos firmados entre a Prefeitura e os imóveis tombados em mal estado, sem a demonstração de resultado. Ainda que os recursos da TDC não sejam direcionados para o FUNDURB, a palestrante indicou que, em sendo preservada sua finalidade, eles ainda estariam atendendo interesse público. Para isso, é preciso que se aperfeiçoe as formas de fiscalização do uso do instrumento.

Por fim, a palestrante mencionou a dificuldade que pessoas físicas (proprietárias de imóveis tombados) e/ou imóveis pequenos têm de transferir o potencial construtivo, sendo um ponto ainda pendente de aperfeiçoamentos. Observou que, em sua prática profissional, a maior parte das TDCs é feita com termo de compromisso e apenas 18% dos imóveis que emitiram a Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência chegaram a alienar seu potencial construtivo. Embora o número de imóveis que utilizaram a TDC vem aumentando, há muito mais imóveis que ainda não usaram o instrumento.

Webinar 5

Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:

Data	26/09/2023
Título	Instrumentos indutores da função social da propriedade: PEUC, desapropriação por hasta pública e consórcios imobiliários.
Palestrantes	- Amanda Paulista (SMUL) - Dânia Brajato (UFABC) - Rosane Tierno (IBDU) - Mediadora: Mariana Mencio (CDU-OAB SP)
Relatora	Yasmine Ramos Cezar Gomes (Residente Jurídica, PGM)
Link	

Revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Instrumentos indutores da função social da propriedade. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC). Experiência da cidade de São Paulo na implementação do PEUC: realizações e desafios. Metodologia para a identificação de imóveis ociosos. Pendência de aplicação do instrumento do consórcio imobiliário na cidade. Alterações do PDE determinando a aplicação do PEUC em novas áreas da cidade em um prazo de quatro anos. Desapropriação por hasta pública: preocupações quanto à segurança jurídica na sua utilização. Aplicação da arrecadação por abandono como instrumento complementar ao PEUC. Necessidade de coordenação, transparência e planejamento estratégico para a aplicação integrada dos diferentes instrumentos indutores da função social da propriedade.

Webinar 5

No dia 26 de setembro de 2023, a Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP, **Lilian Pires**, realizou a abertura do quinto webinar do ciclo “Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo: Impactos, Desafios e Perspectivas” com o tema “Instrumentos indutores da função social da propriedade: PEUC, desapropriação por hasta pública e consórcios imobiliários.”.

Iniciou apresentando a si mesma e destacou que esse tema conversa intensamente com o exposto no primeiro webinar realizado no dia 12 de setembro de 2023, cujo tópico é “Habitação de Interesse Social: regime jurídico diferenciado de HIS/HMP, ZEIS e cota de solidariedade.”. Agradeceu aos organizadores do evento e ressaltou a importância de sua realização para a análise da revisão do Plano Diretor, tendo em vista que a revisão do Zoneamento também está em pauta.

Em seguida, **Mariana Mencio**, responsável pela mediação do evento, apresentou a si mesma e sua carreira. É professora na Universidade Federal do ABC, atua na Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP e é doutora em Direito Urbanístico pela PUC/SP. Introduziu o tema com comentários sobre o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC. Destacou que este é um dos únicos instrumentos com base constitucional (artigos 24 e 182 da Constituição Federal/1988) que auxiliam na definição e no cumprimento da função social da propriedade.

Acrescentou que, em decorrência do assento constitucional, o PEUC tem uma estrutura bem delineada segundo os critérios que são colocados no plano diretor de cada município, apresentando a sua aplicação sucessiva, em que primeiro haverá a notificação do proprietário que não está cumprindo a função social da propriedade, segundo, se não houver o cumprimento será aplicado o IPTU progressivo no tempo e na última etapa a desapropriação por títulos da dívida pública.

Após, destacou alguns desafios para aplicação do PEUC. O primeiro diz respeito ao próprio instrumento, pois nasceu na Constituição Federal como uma norma de eficácia limitada e por isso precisou ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Aduziu, ainda, que apesar da regulamentação pelo Estatuto da Cidade, foi necessário aguardar a primeira leva de planos diretores adequados ao Estatuto.

Quanto ao município de São Paulo, expôs que houve previsão deste instrumento no Plano Diretor de 2002, mas somente em 2010 foi feita a regulamentação por lei municipal. No entanto, apenas em 2013 a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de São Paulo começou a funcionar para aplicação desse instrumento e no Plano Diretor de 2014 foi feita a regulamentação para essa aplicação.

Apontou, também, outro grande desafio, qual seja, a Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal que disciplina o impedimento dos municípios, estados e distrito federal de emitirem títulos da dívida pública somente para o pagamento da dívida principal até o prazo de 31 de dezembro de 2010.

Em 2009, a Resolução n.º 29/2009 ampliou este prazo para 31 de dezembro de 2020 e, segundo pesquisa que realizou, desde então não há mais essa restrição. Salientou que houve muita crítica pela doutrina e gestores públicos, pois muitas vezes a última etapa desse instrumento, desapropriação em pagamento da dívida pública, não foi alcançada, tendo em vista sua aplicação sucessiva. Este é o cenário de muitos municípios.

Por esse motivo, o Plano Diretor de São Paulo trouxe uma importante inovação para contemporizar essa inviabilidade do instrumento, tema de discussão neste webinar. Em seguida, fez uma breve apresentação de cada uma das expositoras e passou a palavra para Dânia Brajato, Rosane Tierno e Amanda Paulista, nesta ordem.

Dânia Brajato é arquiteta e urbanista com mestrado e doutorado em planejamento e gestão do território pela Universidade Federal do ABC, é conselheira do Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU do Estado de São Paulo, atua no Conselho Municipal de Política Urbana de Santo André, desde 2015 é pesquisadora do laboratório de

estudos e projetos urbanos e regionais vinculados à UFABC e já atuou como dirigente em governos municipais da região do ABC e supervisora de projetos em contratos de gerenciamento e fiscalização de obras e instituições públicas.

Dânia iniciou sua exposição apresentando a si mesma e explanando que sua apresentação está estruturada em três partes. As duas primeiras apresentam alguns resultados das pesquisas que participou nos últimos anos e abordam a experiência de aplicação do PEUC em São Paulo no contexto do panorama nacional e o desenvolvimento de uma metodologia para identificação de imóveis passíveis de PEUC na cidade. Na terceira parte ela relacionou esses resultados com a revisão do Plano Diretor Estratégico.

A palestrante deu sequência indicando que, assim como Mariana Mencioni lembrou, o PEUC foi instituído na Constituição e regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Todavia, ele também é um instrumento urbanístico, então a sua aplicação tem o potencial de ordenar o território e contribuir para a ocupação de perímetros bem localizados e infraestruturados das cidades que permanecem ociosos durante muitos anos em muitas cidades brasileiras. Se esses imóveis e perímetros forem gravados como “ZEIS de vazios”, o PEUC também tem potencial para democratizar o acesso à terra urbanizada e à moradia que seriam em última instância finalidades do projeto de reforma urbana.

Em seguida, Dânia introduziu sua pesquisa que retrata um panorama nacional da aplicação do PEUC pelos municípios brasileiros até 2015. Os resultados mostraram que, no período estudado, apenas oito municípios aplicaram ou estavam aplicando o PEUC: quatro capitais – Curitiba, Goiânia, Palmas e São Paulo, três municípios do ABC Paulista – Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema e a cidade de Maringá no norte do Paraná.

Ela atribuiu esse baixo número a obstáculos políticos e institucionais, bem como às limitações que impõe aos direitos de propriedade. No entanto, ela observou que três municípios avançaram na implementação do PEUC e se destacaram pelo número

imóveis que foram notificados e pelo tempo acumulado de aplicação desse instrumento. São eles: São Bernardo do Campo, Maringá e São Paulo.

São Bernardo do Campo concentrou-se em alavancar políticas habitacionais locais, porém em razão de não ter um estoque ocioso muito grande não alavancou muitos resultados. Maringá, por outro lado, possui muitos “ZEIS de vazios”, no entanto devido à aplicação de sua legislação urbana restritiva junto com o instrumento, favoreceu a atividade do mercado imobiliário ao invés de proporcionar oportunidades para populações de baixa renda ocuparem espaços vazios. Já São Paulo notificou 50% das propriedades não utilizadas e 70% da área de terras notificadas consistia em “ZEIS vazios”. A escala de São Paulo e seus esforços pioneiros na notificação de propriedades a tornam um importante estudo de caso nesse contexto.

Em São Paulo, o processo de implementação do instrumento iniciou em 2014 durante a gestão do prefeito Fernando Haddad. Destacam-se a estrutura específica criada para sua implementação, como a Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CPEUC), bem como os critérios para classificação de propriedades desocupadas. Outro ponto importante é a transparência na gestão desses instrumentos, com todas as informações disponíveis ao público no site da prefeitura. No entanto, apesar desses avanços, também são identificadas limitações, como a falta de coordenação com outros projetos municipais e o desafio de reunir informações sobre propriedades não utilizadas, o que levou ao desenvolvimento de uma metodologia específica para identificação de imóveis potencialmente ociosos na área central de São Paulo.

Essa pesquisa é chamada de Metodologia para Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos - MIPO e contemplou as Subprefeituras da Mooca e o perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Branca. Por meio dela, criaram um índice multicritério de ociosidade a partir de oito variáveis que tinham relação com a não utilização, essas variáveis foram agrupadas com pesos variados.

Por meio de levantamentos de campo, foram identificadas 1.328 propriedades potencialmente não utilizadas, sendo a maioria casas. A partir disso, realizaram uma proposta de classificação dessas propriedades para orientar as autoridades públicas na implementação de estratégias para lidar com a vacância de propriedades. A importância desse estudo é justamente o conhecimento da diversidade do universo notificável nos diferentes distritos que compõem a área central de São Paulo, reforçando a necessidade de definição de uma estratégia espaço-temporal de notificação vinculada à política urbana e que direcione a aplicação do PEUC para um maior alcance de efetividade.

A palestrante também mencionou o consórcio imobiliário, que foi previsto no Plano Diretor de 2014 como um dos instrumentos para promover a função social da propriedade, mas observa que ainda não foi implementado em São Paulo. Ela enfatizou a importância de compreender o diversificado universo de propriedades sujeitas à notificação e a necessidade de uma estratégia bem definida para aplicar efetivamente esses instrumentos e alcançar seus objetivos, assim como destacou algumas emendas ao plano diretor da cidade que introduzem chamadas públicas para a implementação de consórcios de habitação social.

Destacou, ainda, determinados artigos incluídos no Plano Diretor que incluem novos territórios para aplicação do imposto sobre a propriedade, bem como a exigência de notificar propriedades desocupadas dentro de áreas específicas em um prazo máximo de 4 anos. Ela questionou a viabilidade e o propósito dessa exigência de notificação, assim como os possíveis benefícios da integração do imposto sobre a propriedade com outras políticas urbanas. Por fim, enfatizou a relevância da experiência da cidade de São Paulo na implementação desse instrumento por quase 10 anos, destacando sua eficácia e potencial de aplicação em outros municípios.

Logo depois, **Rosane Tierno** iniciou sua exposição. É advogada e urbanista, conselheira regional sudeste do IBDU, já foi a segunda secretária executiva do IBDU, é membro da Comissão de Direito

Urbanístico da OAB SP e do laboratório de habitação da FAU-USP, é mestre em urbanismo pela FAU-USP, tem obras publicadas na área de regularização fundiária e atualmente trabalha na Câmara Municipal de São Paulo como assessora jurídica parlamentar. Neste webinar representou as visões da advocacia e da sociedade civil sobre o tema.

A palestrante discutiu o conceito de função social da propriedade urbana e o papel do plano diretor em garantir o seu cumprimento. Ela explicou que, se uma propriedade não cumprir a sua função social, a Constituição permite que o governo municipal tome medidas como parcelamento ou edificação compulsórios, aumento do imposto sobre a propriedade e, em última instância, expropriação. Também mencionou que o Estatuto da Cidade regulamenta essas medidas, incluindo o processo de notificação, o imposto progressivo sobre a propriedade e a expropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Abordou o conceito de "alienação forçada" da propriedade, que é um termo utilizado no antiquado Código Civil de 1916. Discutiu o conceito de interesse público e o instrumento de expropriação para uso público no contexto da renovação urbana. Mencionou que a expropriação para uso público está prevista em vários atos legislativos, como as leis municipais de São Paulo, que têm capítulos específicos sobre expropriação para uso público e observa que houve emendas nas leis relevantes, incluindo aquelas relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida. Destacou a importância de entender a conexão entre a renovação urbana e a expropriação para uso público, bem como a necessidade de procedimentos administrativos para reconhecer o propósito de renovação urbana da medida.

O Plano Diretor atual, por meio do artigo 90, permite que o governo exija que os proprietários de terrenos urbanos subutilizados ou não utilizados façam uso apropriado deles, impondo impostos progressivos ao longo do tempo e até mesmo a desapropriação com pagamento por títulos da dívida pública. No entanto, revisões recen-

tes na legislação removeram a exigência de medidas sucessivas, indicando que o governo tem mais liberdade para escolher qual instrumento usar. Ela também mencionou a introdução de um novo artigo que permite a expropriação por meio de leilão público para propriedades que não cumprem sua função social, com elementos específicos a serem incluídos no aviso de leilão.

Expôs, também, que a Lei Nacional sobre Registro Público fornece diretrizes para o registro, mas afirma que a desapropriação por hasta pública não tem uma base válida na Constituição Federal ou no Estatuto da Cidade. Isso gera preocupações quanto a falta de segurança jurídica em sua aplicação. Mencionou outros instrumentos, como a arrecadação de imóveis com base no abandono, que é delineada no artigo 1.276 do Código Civil. No entanto, ela observou que há uma lacuna na legislação, tanto em nível federal, como no Código Civil e no Plano Diretor de São Paulo, em relação à aplicação da arrecadação por abandono. Todavia, explicou que uma nova lei federal, a Lei n.13.465/2017, que trata da regularização fundiária rural e urbana e procedimentos de alienação dos imóveis da união, aborda essa lacuna regulamentando os requisitos para o abandono e fornecendo procedimentos para a arrecadação de propriedades abandonadas.

Rosane explicou, inclusive, o conceito de abandono de propriedade e suas implicações em termos de posse municipal e investimento. Se um proprietário de imóvel negligenciar intencionalmente sua propriedade e deixar de pagar impostos sobre a propriedade por cinco anos, pode-se presumir que a propriedade foi abandonada. Em tais casos, o município pode tomar posse temporária da propriedade por três anos e fazer investimentos nela, como a implementação de programas habitacionais. No entanto, se o proprietário reivindicar a propriedade dentro de três anos após a tomada de posse, ele deve reembolsar o município por todas as despesas incorridas.

A palestrante abordou, ainda, o instrumento de adjudicação de propriedade pelo município após três anos de não uso ou não compensação pelo proprietário. Este instrumento permite que o mu-

nício utilize a propriedade para diversos fins sociais, como programas habitacionais e desenvolvimento urbano. Embora não tenha sido incluída no plano diretor, ela acredita que é uma ferramenta poderosa para fazer cumprir a função social da propriedade e pode ser implementada sem regulamentação adicional. No entanto, há um debate sobre a legalidade deste instrumento, uma vez que foi introduzido por legislação municipal e não autorizado explicitamente por lei federal.

Posteriormente, **Amanda Paulista**, coordenadora em CEPEUC, deu início à sua palestra apresentando a si mesma. É graduada pela Faculdade de Direito da USP, mestre em planejamento urbano pela FAU-USP e em planejamento territorial e regional com ênfase em sustentabilidade e cidades inteligentes pela Uninove, atua como consultora jurídica especializada em projetos ambientais e urbanos e tem conhecimento e experiência na implementação de legislação urbanística e ambiental e formulação de políticas urbanas e ambientais e minutas de lei.

Introduziu especificamente as mudanças feitas no Plano Diretor e destacou a remoção da exigência para a aplicação consecutiva do imposto progressivo sobre a propriedade e da expropriação com pagamento por meio de títulos da dívida pública. Ela apresentou questões sobre as implicações dessas mudanças e discutiu os instrumentos adicionais que foram incluídos, enfatizando a necessidade de maior esclarecimento e orientação legal para implementar esses instrumentos de forma eficaz.

A palestrante expôs diferentes perspectivas sobre a interpretação dos artigos relacionados à função social da propriedade. Alguns argumentam que os municípios têm liberdade para estabelecer regulamentações para o uso do solo e podem determinar como esses instrumentos são aplicados, enquanto outros advogam pela conformidade com a Constituição Federal.

Amanda enfatizou a importância da unidade na aplicação desses instrumentos como um "combo" e explicou que o uso desses instrumentos pode dar ao município mais liberdade para expropriar propriedades desocupadas para fins públicos. O debate também abordou a eficácia e relevância

desses instrumentos no contexto do planejamento urbano e a natureza-dinâmica das cidades. Além disso, forneceu dados sobre o número de propriedades que foram notificadas até junho de 2023, sendo 1.851, e que ou estão sendo monitoradas ou estão em cumprimento das obrigações do PEUC.

Discutiu, ainda, a implementação do imposto progressivo sobre a propriedade (IPTU) e seu impacto sobre os proprietários que não cumprem a função social de suas propriedades. Ela mencionou que em 2014 foram feitas 77 notificações, porém em 2016, das 77 propriedades notificadas, 23 delas estavam sujeitas ao imposto progressivo, representando cerca de 30% do total. Após cinco anos, ainda 15 propriedades permaneceram na faixa de imposto mais alta, mostrando que a aplicação do IPTU teve efeitos limitados na indução ao cumprimento da função social das propriedades.

Além disso, destacou o alto nível de não conformidade e as dificuldades na coleta do imposto, bem como a complexidade do processo de expropriação. Observou que há desenvolvimentos recentes na possibilidade de pagamento com títulos de dívida pública, mas nenhum município concluiu com sucesso esse tipo de expropriação até o momento.

Amanda esclareceu que, antes de solicitar títulos ao Senado, há a necessidade de uma avaliação prévia de conveniência e adequação da desapropriação, levando em consideração a política fiscal do município. Ressaltou a importância de avaliar cada caso de propriedade individualmente para determinar o instrumento mais aplicável e a necessidade de regulamentações e procedimentos para especificar quem conduzirá a avaliação e aplicará o instrumento. Também enfatizou a importância de definir o interesse público e gerenciar as propriedades de forma eficaz de acordo com os objetivos de cada departamento.

A palestrante destacou, ainda, a importância de definir as áreas onde os instrumentos que induzem a função social da propriedade devem ser aplicados. O artigo 42 do Estatuto da Cidade afirma que es-


te é um dos requisitos mínimos dos planos diretores. A aplicação desses instrumentos é crucial e relevante para o plano diretor da cidade. Mencionou que, na cidade de São Paulo, esses instrumentos devem ser aplicados em diversas zonas e áreas, incluindo áreas de desenvolvimento urbano, áreas impactadas por operações urbanas e áreas com terrenos maiores. Destacou, inclusive, a recente inclusão de novas áreas, como áreas de concentração urbana e áreas de estruturação metropolitana, que expandem ainda mais o escopo de aplicação.

Amanda abordou, também, o aumento das áreas prioritárias na cidade e a necessidade de notificar todas as propriedades dentro dessas áreas nos próximos quatro anos, de acordo com artigo 95, §4º do PDE. Ela expressou surpresa com a falta de informações sobre o número de lotes que precisam ser notificados e os potenciais desafios em alcançar esse objetivo. Enfatizou a importância de compreender o escopo da tarefa para estabelecer metas de forma eficaz e indicou que o grande número de lotes a serem notificados pode tornar isso inviável dentro do prazo dado.

Ao final do webinar, foram levantadas várias questões por meio da participação do público sobre a utilização de pesquisas no planejamento de políticas habitacionais, as possíveis razões para atrasos na implementação desses instrumentos e a compensação disponível para pequenos proprietários. A palestra foi concluída com a manifestação das palestrantes pela necessidade de mais eventos que promovam a educação jurídica, dada a natureza dinâmica do direito.

Webinar 6

Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:

Data	28/09/2023
Título	A revisão do PDE e a ação climática local: interfaces com o PlanClimaSP
Palestrantes	- Tatiana T. P. Cortese (UNINOVE) - André Previato (SECLIMA) - Hannah Arcuschin Machado (IABsp) - Mediação: Debora Sotto (CEJUR, CDU-OAB SP)
Relatora	Jheniffer Roséni Souza Monteiro (Assessora Parlamentar CMSP - Mestranda Cidades Inteligentes e Sustentáveis - UNINOVE)
Link	

Revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico (PDE) e ação climática local. Integração entre o PDE e o PlanClimaSP. Importância da comunicação eficaz com a sociedade. Papel das cidades nas mudanças climáticas. Eficácia das políticas climáticas. Transição da frota de veículos para fontes mais limpas. Importância das árvores para a qualidade de vida urbana. Desenvolvimento de cidades inteligentes como estratégia climática. Capacidade energética do Brasil para a transição para veículos elétricos. Necessidade de aprimorar políticas e ferramentas de monitoramento para alcançar metas sustentáveis em relação às emissões de gases de efeito estufa e promover um desenvolvimento urbano verdadeiramente sustentável.

Webinar 6

Na abertura, **Vivian Barbour**, advogada e co-organizadora do Ciclo de Webinars, destacou a parceria entre a Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP e o Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Município de São Paulo para realizar o ciclo de palestras. Ela ressaltou que o tema do webinar, a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) e a ação climática local, é fundamental e transversal a outros temas, dada a importância das mudanças climáticas. Vivian enfatizou a necessidade de debater seriamente as mudanças climáticas e entender como o PDE pode fornecer instrumentos para um desenvolvimento urbano verdadeiramente sustentável.

Debora Sotto, procuradora do município de São Paulo, integrante da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP, atuando como mediadora, introduziu os palestrantes e ressaltou a importância das mudanças climáticas na atualidade, destacando que elas não são mais apenas um tema em destaque nas notícias, mas uma parte fundamental do nosso cotidiano, afetando significativamente as populações urbanas.

Ela mencionou a Lei Municipal nº 17.975/2023, que aprovou a Revisão do PDE, e como essa legislação incorporou medidas relacionadas à ação climática e ao planejamento urbano para mitigar as mudanças climáticas. Ela também enfatizou que essa lei compromete a cidade a seguir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e a adotar medidas para enfrentar as mudanças climáticas, de acordo com acordos internacionais.

Além disso, Debora destacou que a dimensão climática foi integrada como um elemento fundamental na estratégia territorial do Plano PDE, reconhecendo sua importância na redução das emissões de gases de efeito estufa, na adaptação aos impactos adversos das mudanças climáticas e na luta contra o aquecimento global. Ela tam-

bém mencionou que a questão climática agora é um critério considerado na revisão da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Tatiana Cortese, professora do Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Uninove, niciou sua participação destacando a importância do tema em discussão e a necessidade de uma comunicação eficaz com a sociedade, enfatizando a responsabilidade dos acadêmicos e pesquisadores. Ela compartilhou sua participação em eventos relevantes, como o Fórum São Paulo 21 e 23, onde liderou discussões sobre mudanças climáticas, adaptação e resiliência urbana. Essas informações foram posteriormente utilizadas em diálogos com a Câmara Municipal de São Paulo, destacando a importância da colaboração entre a academia e o governo local.

Tatiana ressaltou o papel crescente das cidades nas mudanças climáticas, observando que nelas os impactos são mais evidentes e ações imediatas podem ser tomadas. Ela mencionou o movimento iniciado em 2009, envolvendo prefeitos de todo o mundo comprometidos em abordar as mudanças climáticas, impulsionado por redes internacionais de cidades, como o C40, que reúne mais de 90 cidades comprometidas em compartilhar boas práticas.

Sobre a revisão do PDE, Tatiana enfatizou a importância das diretrizes relacionadas às mudanças climáticas, mas também destacou a necessidade de instrumentos de gestão mais eficazes para sua implementação. Ela levantou questões sobre como transformar essas diretrizes em ações concretas, bem como a coordenação entre o PDE e o "PlanClimaSP". Além disso, enfatizou a importância de estabelecer indicadores de progresso e monitorar o avanço das ações climáticas para fortalecer a resiliência da população diante dos impactos das mudanças climáticas.

Por fim, Tatiana abordou a eficácia das políticas climáticas, questionando se o poder público tem atendido às demandas da sociedade de forma adequada. Ela também destacou questões como a prevenção de riscos, o racismo climático e a justiça ambiental, ressaltando a necessidade da participação ativa da sociedade para ga-

garantir que as políticas climáticas abordem amplamente as necessidades da população.

Debora expressou sua gratidão a Tatiana por sua exposição crítica e atualizada, enfatizando o papel central das cidades no desafio de alcançar a neutralidade de carbono até 2050, mantendo temperaturas globais seguras e promovendo medidas de adaptação para corrigir desigualdades e reduzir a vulnerabilidade da população às mudanças climáticas. Ela observou, no entanto, que esses desafios não têm sido enfrentados com a ambição e urgência necessárias, destacando a relevância dessas questões para São Paulo e chamando à ação.

O próximo palestrante, **André Previato**, foi convidado para fornecer sua perspectiva sobre o tema. O representante da Secretaria de Mudanças Climáticas da Prefeitura de São Paulo, após agradecer a Tatiana Cortese pela sua apresentação, compartilhou a visão e o trabalho da sua Secretaria em relação às mudanças climáticas. Ele destacou sua experiência no terceiro setor, abordando temas de desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas, antes de assumir o cargo na Secretaria. O palestrante mencionou o Secretário Gilberto Natalini, que não pôde estar presente, e sua atuação na elaboração de leis relacionadas ao combate às mudanças climáticas.

André explicou o PlanClimaSP, instituído em 2021, que estabeleceu metas para a redução das emissões de gases de efeito estufa até 2050. Ele detalhou as estratégias do plano e as ações associadas a cada uma delas, enfatizando a necessidade de coordenação intersecretarial para sua implementação. Ele também destacou a conexão do PlanClima com o Plano Diretor Estratégico da cidade e como isso afeta várias políticas e setores.

Além disso, ele abordou a importância de diversas ações relacionadas à mitigação e adaptação climática, incluindo medidas para edificações, transporte público, coleta seletiva e incentivos para edificações sustentáveis. Ele também mencionou a promoção da economia circular e criativa, bem como o apoio à agricultura ecológica.

Por fim, André falou sobre o Comitê Gestor do Programa de Acompanhamento da Substituição de Frotas por Alternativas Mais Limpas (COMFROTA), que fiscaliza a transição da frota de veículos para fontes mais limpas, como ônibus elétricos. Ele também discutiu a Operação Integrada de Defesa das Águas (OIDA), destinada a combater o desmatamento nas áreas de mananciais, e a participação da Secretaria no Comitê para a justiça racial, destacando a importância da justiça climática e social em suas ações.

Debora Sotto ressaltou a importância da apresentação acessível sobre mudanças climáticas. Ela destacou o compromisso antigo da cidade de São Paulo com a transição da frota de veículos de combustíveis fósseis para veículos eletrificados, datando de 2009. Também mencionou os desafios orçamentários relacionados à eletrificação da frota e enfatizou o impacto positivo esperado na qualidade do ar e na saúde dos cidadãos, reduzindo a poluição do ar. André acrescentou à discussão ao abordar os riscos à saúde associados às mudanças climáticas, incluindo o aumento substancial do risco de morte em condições climáticas extremas. A prevenção dessas doenças não apenas beneficia a saúde pública, mas também economiza recursos públicos que seriam usados no tratamento dessas enfermidades.

Debora Sotto convidou a próxima palestrante, **Hannah Arcuschin**, para contribuir na discussão. Hannah, membro do Grupo de Trabalho Clima e Cidade, salientou a necessidade urgente de aprimorar a implementação das diretrizes relacionadas ao clima presentes no PDE, alinhadas com o PlanClimaSP, para alcançar um desenvolvimento mais resiliente às mudanças climáticas.

Hannah enfatizou o valor das soluções baseadas na natureza, como a expansão de parques e áreas verdes, na gestão das águas urbanas e na mitigação de inundações e alagamentos. Com base em dados do PlanClimaSP, ela realçou que o setor de transporte é responsável por 61% das emissões em São Paulo, ressaltando a urgência de políticas que promovam o transporte sustentável, como a transição para uma frota de ônibus com emissão zero.

A palestrante expressou preocupações sobre a revisão do PDE,

especialmente em relação à permissão de apartamentos maiores e ao aumento de vagas de estacionamento, alertando que isso poderia incentivar um desenvolvimento que não está alinhado com a redução das emissões e o uso do transporte público. Ela também mencionou a alocação de recursos do Fundo de Urbanização (FUNDURB) e como isso pode afetar os investimentos em transporte público e soluções de mobilidade sustentável.

Por fim, Hannah destacou a necessidade de aprimorar políticas, indicadores e ferramentas de monitoramento para alcançar metas sustentáveis em relação às emissões de gases de efeito estufa estabelecidas pela prefeitura de São Paulo.

Debora Sotto agradeceu à palestrante, Hannah Arcuschin, pela exposição completa e articulada. Ela destacou como as intervenções dos três convidados se complementam e interagem de maneira significativa durante o webinar. Em seguida, separou algumas perguntas cruciais que surgiram a partir das apresentações dos palestrantes.

Debora questionou como conciliar as demandas contrastantes e a Claudete Aquino questionou a remoção de árvores do canteiro central de uma avenida na zona leste da cidade durante a implementação de um corredor de ônibus em Itaquera. Tatiana enfatizou a importância da saúde como foco central das discussões. Ela destacou como investir em áreas verdes e infraestrutura para pedestres pode beneficiar tanto a saúde pública quanto os recursos públicos, reduzindo os custos relacionados à falta de saúde.

As Soluções Baseadas na Natureza (SBN), segundo Tatiana, são soluções que visam criar ambientes urbanos mais sustentáveis e resilientes, permitindo o manejo mais sustentável dos recursos naturais. Ela mencionou jardins de chuva como um exemplo, onde a vegetação é usada para evitar que áreas urbanas se tornem completamente impermeáveis, contribuindo para um ambiente mais saudável e sustentável.

Hannah abordou a disputa pelo espaço urbano entre o transporte coletivo e o modo individual motorizado, destacando a dificuldade de

atrair pessoas para o transporte coletivo quando a construção de infraestrutura para ele envolve a remoção de árvores e áreas verdes. Ela enfatizou a importância da comunicação e do compartilhamento desses dilemas com a sociedade para encontrar soluções alinhadas com as necessidades da cidade. André enfatizou a importância das árvores para a qualidade de vida urbana. Ele também mencionou a necessidade de educação ambiental para promover a preservação das árvores

Mariana Mencio, professora da UFABC, questionou como o plano das cidades inteligentes está sendo elaborado como estratégia para o PlanClimaSP, e André explicou que as cidades inteligentes buscam usar recursos de forma eficiente, incluindo o transporte e monitoramento climático, e que o PDE prevê um plano setorial para cidades inteligentes. Leandro perguntou se o Brasil possui a capacidade energética necessária para efetuar a transição de veículos movidos a combustão para veículos elétricos, e Hannah destacou a necessidade de priorizar o transporte coletivo e melhorar o acesso às oportunidades na cidade. Tatiana enfatizou a importância da inclusão da sustentabilidade em todas as ações urbanas e da avaliação da capacidade energética do país na transição para veículos elétricos. André respondeu sobre a diversificação da matriz energética e a pesquisa sobre o uso do hidrogênio como fonte de energia, enfatizando a valorização de diferentes fontes de energia e tecnologias.

No encerramento, Debora Sotto expressou sua gratidão pela participação dos palestrantes, a SECLIMA, o público presente e, especialmente, os intérpretes de Libras. Ela convidou calorosamente o público a continuar acompanhando os próximos webinars.

Webinar 7

Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:

Data	03/10/2023
Título	Mobilidade urbana: transporte público x transporte individual, a questão das garagens, mobilidade ativa, micromobilidade, e interfaces com a política climática e o Plano Municipal de Cidade Inteligente.
Palestrantes	- Gilmar Pereira Miranda (SMT) - Sérgio Avelleda (INSPER) - Meli Malatesta (Consultora) - Mediação: Lilian Regina Gabriel Moreira Pires (CDU – OAB SP)
Relator	Gustavo Scabio Pinho Rosa (Estagiário de direito, SEHAB/AJ)
Link	

Revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Mobilidade urbana. Organização do território urbano como condicionante do acesso a empregos, moradia e serviços. Padrões excludentes de adensamento tornam a mobilidade urbana ineficiente. Necessidade de priorizar os meios de transporte coletivo em relação ao transporte individual. Melhorias devem abranger também a infraestrutura viária e o entorno dos equipamentos de mobilidade. Previsão do aumento de garagens contraria a estratégia de mobilidade urbana sustentável. Desafios de acessibilidade e inclusão. Financiamento do transporte. Função social das calçadas. Eletrificação da frota de ônibus da cidade de São Paulo como medida de mitigação climática.

Webinar 7

Debora Sotto, procuradora do município de São Paulo e membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP, realizou a abertura do sétimo webinar do ciclo “Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo: Impactos, Desafios e Perspectivas” com o tema “Mobilidade urbana: transporte público x transporte individual, a questão das garagens, mobilidade ativa, micromobilidade, e interfaces com a política climática e o Plano Municipal de Cidade Inteligente”.

Debora destacou a relevância do tema do webinar, dada a ocorrência, no mesmo dia, de uma greve dos metroviários na cidade de São Paulo, juntamente com os funcionários da SABESP, em protesto contra o processo de privatização conduzido pelo Governo do Estado de São Paulo. Apresentou, a seguir, a mediadora do evento, **Lilian Regina Gabriel Moreira Pires**, presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP, professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Doutora em Direito Urbanístico pela PUC/SP e especialista na área de mobilidade urbana.

Lilian fez algumas considerações introdutórias ao tema da mobilidade urbana, destacando as bases normativas para a regulação dessa política pública. Primeiramente, o ingresso do direito ao transporte como um direito social no texto da Constituição após as Jornadas de Junho de 2013, em segundo lugar, o capítulo da Constituição Federal de 1988 dedicado à Política Urbana, e em terceiro lugar, a lei federal que trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587/2012).

Explicou que há um conjunto de circunstâncias que envolvem essa mobilidade, abrangendo mobilidade de pessoas e de cargas, o transporte coletivo de passageiros, a micromobilidade.

Apontou que a Política de Mobilidade Urbana tem como centro as pessoas e tem uma relação importante com o desenho da cidade, com a questão climática, considerando que os combustíveis fósseis são fonte importante de gases com efeito estufa, interfaces com cidade inteligente e mobilidade sustentável, dadas as possibilidades de melhoria propiciadas pela inovação e novas tecnologias.

Lilian destacou que todos os temas dos webinários - habitação, clima, mobilidade - estão interconectados, e que essa conexão influenciou a organização do próprio Ciclo de Webinários, inclusive para fomentar a discussão em torno da revisão da lei de zoneamento que já tramita, neste momento, na Câmara Municipal. Com essas considerações, agradecendo a toda a equipe do Cejur pelos esforços e dedicação na organização dos webinários, passou a palavra ao primeiro palestrante, **Gilmar Pereira Miranda**, Secretário Executivo de Transporte e Mobilidade Urbana, Procurador do Município de São Paulo, Bacharel em Direito/USP, especialista em Direito Público.

Gilmar destacou, primeiramente, que o debate sobre a mobilidade urbana na cidade de São Paulo se iniciou de forma mais pormenorizada em 2001, quando se tratou da necessidade de tornar a mobilidade apta a atender todos os indivíduos, independentemente de sua finalidade de uso (trabalho, lazer ou outras). Nesta época, a discussão se estendeu sobre o espaço, acessibilidade, tempo (duração do deslocamento) e a necessidade da intervenção do Estado para desenvolver essa mobilidade urbana, promovendo segurança e condições para os meios de transporte serem eficientes.

Segundo Gilmar, o grande marco da discussão sobre mobilidade e sua caracterização foi o Plano Nacional de Mobilidade Urbana, editado em 2012, que trouxe uma sistematização das questões de mobilidade nas cidades, considerando a realidade de cada centro urbano. A respeito do Plano Diretor, Gilmar destacou que a Lei n.16.050/2014 já contemplava a política e definições de mobilidade urbana, sistema rodoviário, metroviário, hidroviário, aéreo etc. Já a Lei n. 17.975/2023, em revisão à Lei n. 16.050/2014, trouxe maiores definições e foco para a mobilidade urbana, que pode ser entendida

como a capacidade de se dar suporte às pessoas para a movimentação espacial no ambiente, o que leva a se repensar a cidade em termos de melhoramentos e de locais onde se concentram locais de moradias, emprego, lazer, buscando assim integrar esses espaços.

Sergio Avelleda, advogado, professor coordenador do Núcleo de Mobilidade Urbana do INSPER, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento e membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP, propôs uma reflexão sobre o espaço destinado aos veículos na cidade. Ressalta que 85% do espaço da cidade de São Paulo é feito para os veículos, como ruas, garagens, estacionamentos etc. Destacou que São Paulo possui 17.0000 km de ruas, vielas, avenidas e estradas voltadas para os automóveis, que por sua vez transportam apenas 31% da população, o que mostra a gigantesca ineficiência do transporte individual no que tange à mobilidade urbana.

Apresentou dados que mostram que o uso de meios de transporte motorizado na cidade vem aumentando de forma exponencial, sejam estes meios de transporte individual ou coletivo. Contudo, destacou que as linhas de transporte coletivo não são expressivas o suficiente para comportar a quantidade de usuários na cidade de São Paulo de maneira eficiente. Ressaltou também o constante incentivo ao uso de meios de transporte individual.

Para Sérgio, uma das principais causas dos desafios de mobilidade urbana na cidade é o seu padrão excludente de adensamento. A grande oferta de empregos se encontra na região central e as moradias (mais acessíveis) estão localizadas longe do centro, pela lógica do mercado, o que obriga a população a se locomover até a região central, desta forma sobrecarregando toda a malha de transporte individual e coletiva.

Um ponto importante trazido por Sérgio foi o de que o aumento da malha de metrô e trens não é eficiente enquanto se mantiver essa lógica de desenvolvimento urbano excludente: a concentração de empregos nas regiões centrais contraposta à lógica de mercado que obriga o cidadão a morar nas regiões periféricas, com um custo de vi-

da mais barato.

Apontou, ao final, que a Revisão do Plano Diretor falhou quando permitiu a oferta de mais garagens. Apesar do mercado incentivar o consumidor a desejar a aquisição de veículos, o Poder Público deveria agir para incentivar o uso de meios de transporte coletivo, mais eficientes, rápidos, efetivos, seguros e sustentáveis.

Por sua vez, **Meli Malatesta**, Mestre e Doutora em Mobilidade pela FAU-USP, professora, consultora de políticas públicas e planejamento de mobilidade urbana ponderou que as alterações previstas pelo Plano Diretor levam à construção de prédios mais adensados, com mais pessoas se concentrando numa mesma área, o que por sua vez conduz a um aumento nos tipos de viagem, abrangendo o uso do transporte público, transporte individual, serviços de frete, coleta de lixo e diversos outros tipos de atendimentos.

Para Meli, esse aumento na demanda exigirá que o Poder Público invista na melhoria e recuperação de calçadas e travessias, para que toda a infraestrutura viária possa suportar a demanda que virá com o adensamento. Apontou que será necessário também o aumento da rede cicloviária, pois crescerá a demanda por este meio de transporte, ou mesmo pelos serviços que hoje são prestados via bicicletas, como entregas de mercadorias.

Meli destacou que o tratamento das pessoas com mobilidade reduzida é precário na cidade de São Paulo, apesar da Lei Brasileira de Inclusão (Lei n. 13.146/2015) garantir que todos possam usar e se locomover pela cidade, como idosos, obesos, grávidas e pessoas com deficiência física. Também criticou o padrão de velocidade regulamentada em São Paulo, fixado em boa parte da cidade em 50km/h, velocidade que, em caso de acidente, equivale ao impacto da queda do terceiro andar de um prédio.

Por fim, Meli fez críticas à falta de infraestrutura adequada nos arredores dos equipamentos de transporte público, como vias de acesso, calçadas, passarelas, rampas e passarelas, destacando que muitas estações de metrô e trem e pontos de ônibus não são acessíveis a todos e não são pensados para atender às diferentes demandas daqueles que usam o transporte coletivo.

Iniciando os debates, Lilian ressaltou que a revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo trouxe como principal desafio os impactos do adensamento da cidade sobre a mobilidade urbana, perguntando ao Secretário Gilmar como seria possível equacionar esses elementos, considerando, inclusive, o aumento de vagas de garagem.

Gilmar ressaltou que a principal questão é a garantia do deslocamento, e que melhorias no transporte público propiciam condições para um melhor aproveitamento da infraestrutura urbana já instalada no território central da cidade, como água, luz, esgoto, etc. Quanto ao desafio de levar infraestrutura às periferias, destacado por Meli e por Sérgio, ponderou que essa medida traz para o transporte municipal um grande ônus, que é o de fazer com que essa população se desloque diariamente para acessar serviços e postos de trabalho. Ressaltou, a esse respeito, o grande impacto da greve de metrô e trens sobre a população da zona leste de São Paulo, dado que o transporte de passageiros por ônibus não tem a capacidade de suprir a falta dos outros modais. Ponderou ser necessário avançar na mudança de paradigma da sociedade, no sentido de valorizar o transporte coletivo e não o transporte individual.

Lilian, em seus comentários, mencionou a problemática do financiamento do transporte como ponto estratégico para a melhoria da mobilidade urbana. Destacou a importância de incentivar as pessoas a utilizar o transporte coletivo, aprimorando a qualidade dos serviços prestados e facilitando o acesso a esses serviços. Em resposta às colocações feitas por Lilian, Sérgio abordou a tarifa pública como um dos principais obstáculos de acesso ao transporte coletivo. Comparou o transporte coletivo com outros serviços públicos de caráter essencial em que o custo não é cobrado do usuário, como saúde e educação. Observou que, como sociedade, foi pactuado que os serviços de saúde e educação são serviços universais, públicos e gratuitos, sendo que o mesmo ainda não ocorreu com o transporte público. Explanou que o paradigma inicial de pagamento do serviço de transporte público era o de que apenas o usuário contribui com os custos. Ressaltou que este paradigma foi quebrado pela Prefeitura de

São Paulo com a criação do bilhete público integrado, que passou a ser financiado por toda a sociedade, por meio dos subsídios. Ponderou que a sociedade colhe benefícios do serviço de transporte público ainda que não o utilize diretamente, sendo, portanto, razoável que contribua para o seu financiamento.

Segundo Sérgio, uma das maneiras de financiar o transporte público seria a cobrança de tarifa pelo uso de automóveis na cidade. Essa medida será implantada em maio de 2024 em Nova Iorque, quando o usuário de automóveis deverá pagar dez dólares para poder circular pela cidade. Sérgio observou que essa cobrança se mostrou possível mesmo em uma sociedade como a norte-americana em que o automóvel integra a identidade nacional, fazendo parte do “american way of life”. Destacou, nesse sentido, que a tarifa zero já existe no Brasil: nada é cobrado do usuário de automóveis, embora estes utilizem a infraestrutura viária que é financiada por dinheiro público. Ressaltou que o pagamento do IPVA não cobre estes custos, comparando-o ao IPTU. Para Sérgio, deixar de cobrar tarifas dos proprietários de automóveis seria equivalente a conceder gratuitamente aos proprietários de imóveis o uso de serviços de água, luz, internet e gás, em razão do pagamento do IPTU.

Lilian propôs avançar nos temas difíceis, abordando a questão das calçadas. Mencionou um artigo que publicou juntamente com a professora Daniela Libório sobre a função social da calçada (Libório, D.C e Pires, L.R.G.M Função Social da calçada. In Siqueira Neto, J. F. Regulação do Espaço Urbano. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.) Explanou que, no país todo, a responsabilidade pela manutenção das calçadas é do proprietário e que a cobrança pela manutenção de calçadas pelo Poder Público virou um assunto tabu, a exemplo da cobrança de pedágio urbano pelo uso de automóveis. Lilian ponderou que, se o Estado assumisse a manutenção das calçadas, que são um espaço público, este poderia ser um caminho para aprimoramento da mobilidade a pé.

Meli fez uma provocação quanto ao que poderia acontecer se o proprietário do imóvel lindeiro, que responde pela manutenção da calçada, ficasse responsável também pela manutenção da pista.

Observou que a diferença de tratamento entre a calçada e a pista de rolamento reflete a desconsideração que se tem pelo deslocamento a pé, que até pouco tempo atrás, sequer era considerado uma forma de transporte. Meli destacou que as Prefeituras, não só de São Paulo, mas em outras regiões do país, alegam que não dispõem de recursos para fazer a implantação e manutenção das calçadas, mas têm verba para fazer a manutenção das pistas. Em comparação com as equipes responsáveis pelas pistas de rolamento, as equipes administrativas responsáveis pela fiscalização das calçadas são desfalcadas tanto em meios quanto em recursos.

Meli explanou que os regulamentos municipais explicitam os parâmetros de implantação das calçadas, mas a estrutura organizacional não dá conta de fiscalizar as calçadas, que em São Paulo somam pelo menos 34 mil km. A disparidade de tratamento entre as calçadas e as pistas de rolamento decorre essencialmente da falta de vontade política, o que não se resolve por alteração legislativa. A questão da manutenção das calçadas precisa ser repensada não só em âmbito municipal, mas também nacional, ressaltando que as quedas em calçadas são um problema grave de saúde pública e o número de vítimas de quedas em calçada é maior do que o número de vítimas de acidentes de trânsito.

Lilian observou que é preciso pensar juridicamente, tecnicamente, como tratar as calçadas, do mesmo modo que é preciso enfrentar a questão do financiamento do transporte público. Quanto a perguntas apresentadas pelo público, colocou ao Secretário Gilmar uma pergunta formulada por Rita de Cássia, sobre os ônibus elétricos adquiridos pela Prefeitura, como estes seriam distribuídos pela cidade e quais eram as perspectivas para aumento deste número, considerando a importância da medida para a mitigação das mudanças climáticas.

Gilmar ressaltou que o compromisso da Administração expresso em seu Plano de Metas é substituir 20% da frota por ônibus limpos. Estima-se que em até 10 anos seja possível efetuar a troca de toda a frota. Dentro deste programa, a Secretaria Municipal de Transportes

conseguiu negociar com as concessionárias a substituição dos ônibus a diesel por ônibus elétricos a bateria, como uma forma economicamente viável para a transição energética do transporte coletivo. Destacou que a poluição é um dado relevante, pelo volume de partículas e CO2 que são produzidos por veículos movidos a diesel em circulação na cidade, com impactos importantes para a saúde e para o meio ambiente. Gilmar observou que este lote de 50 ônibus entregue recentemente é um lote inicial, e que foi pactuado com as concessionárias um cronograma para promover a troca por veículos elétricos a bateria conforme os veículos a diesel completarem 10 anos de fabricação. Explicou que a pandemia impactou a cadeia produtiva da indústria e que isso gerou atrasos no cronograma inicial elaborado pela Prefeitura. Lembrou que, diversamente do mercado de veículos automotores, o mercado de produção de ônibus para transporte coletivo só opera por encomenda, pois o Poder Público é basicamente o único consumidor desses produtos. Destacou que a questão do financiamento é central, e que a escolha da tecnologia decorreu de ponderações relativas aos custos e às soluções ofertadas pelos fabricantes e por parceiros internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Lilian comentou que o Poder Público é, de fato, o grande indutor da mudança para uma matriz energética limpa no setor de transporte coletivo urbano. Observou que essa questão ilustra bem a interdisciplinaridade da mobilidade urbana, que se relaciona com o desenho da cidade, com habitação, com saúde pública, tanto pelo viés da poluição do ar, da poluição sonora, como também pela promoção da saúde por meio da atividade física desenvolvida por pedestres e ciclistas. Ponderou que, para trazer a mobilidade para o centro da discussão, é preciso revisitar temas espinhosos, porém necessários, como o financiamento do transporte, a questão do bem público calçada, do viário enquanto espaço público, considerando as ruas, as ciclofaixas, as faixas exclusivas de ônibus, criando uma cultura de utilização desses espaços, de maneira participativa.

Em sua fala de fechamento, Gilmar destacou a importância da inclusão do tema da mobilidade urbana como tópico a revisão do

Plano Diretor Estratégico de São Paulo para promoção de melhorias no transporte público para a população da cidade.


Sérgio, por sua vez, reiterou a importância de tratar do tema damobilidade urbana de maneira conectada ao planejamento urbano e ressaltou que é preciso imprimir maior eficiência ao uso do espaço público, trazendo as pessoas para residir de maneira próxima aos seus empregos e criando um ambiente de convivência entre as diferenças. Por fim, expressou seu inconformismo com a negligência do Poder Público com as calçadas. Chamou a atenção para a existência de uma lei municipal que qualifica 8 mil km de calçadas como marco emergencial, autorizando o Poder Público a fazer intervenções. Observou que essas ainda são tímidas e deveriam receber a mesma prioridade do recapeamento do asfalto.

Meli ressaltou a transversalidade da mobilidade urbana com as demais políticas públicas e reiterou sua defesa do lado mais negligenciado da mobilidade, que são as pessoas que se deslocam com seus próprios pés. Ponderou que para melhorar a qualidade de vida nas cidades é fundamental melhorar a infraestrutura da mobilidade a pé, citando a cidade de Seoul, na Coreia do Sul, mundialmente famosa pela recuperação ambiental do rio Cheonggyecheon, como referência para a reversão de paradigmas, com coragem e vontade política.

Com essas considerações finais dos palestrantes, Lilian deu por encerrado o webinar, destacando a necessidade de se prosseguir na busca por uma mobilidade urbana mais justa, mais igualitária, mais saudável, para todos.

Webinar 8

Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:

Data	10/10/2023
Título	Instrumentos de gestão ambiental e o SAPAVEL: simplificação dos estudos de impacto, novo regime dos TCAs, parques e áreas verdes.
Palestrantes	- José Roberto Strang Xavier Filho (PGM/DEMAPP) - Érika Bechara (PUC/SP) - Ivan Carlos Maglio (Labverde) - Mediação: Alexandre Levin (CEJUR/CDU-OAB SP)
Relatora	Letícia Fernandes Patta (Residente Jurídica, PGM)
Link	

Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Instrumentos de gestão ambiental. SAPAVEL. Riscos climáticos. Medidas para adaptação e resiliência climática previstas no Plano Diretor: importância dos parques urbanos e dos parques lineares. Relação entre o PDE e o PlanClimaSP. Áreas de Preservação Permanente: funções ecológicas e conflitos de competência quanto à sua delimitação territorial na cidade. Arborização urbana. Pressões da sociedade civil e conflitos com direito de moradia, Judicialização de questões relacionadas ao manejo arbóreo e à implantação de parques urbanos e lineares na cidade.

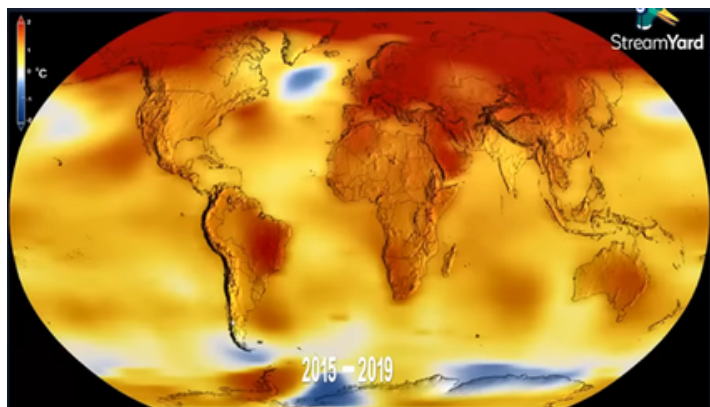
Webinar 8

O último seminário do Ciclo de Webinar tratou dos instrumentos de gestão ambiental, do Sistema de Áreas Verdes e das alterações importantes promovidas pela revisão do plano diretor de São Paulo em relação a esses temas. O evento se iniciou com apresentação de **Debora Sotto**, procuradora do Município de São Paulo e integrante da Comissão de Direito Urbanístico da OAB que, após uma breve introdução sobre o tema a ser abordado, apresentou o mediador Dr. **Alexandre Levin**, Procurador do Município de São Paulo, Professor Doutor de Direito do Estado, Coordenador do Núcleo de Direito Administrativo do Cejur da Procuradoria Geral do Município de São Paulo.

Feitas as apresentações iniciais, o mediador destacou a importância das alterações implementadas e da análise dessas mudanças, principalmente pelo fato da cidade de São Paulo ser constantemente associada ao “cinza” por ter poucas áreas verdes e de lazer para a população, sendo que essa ausência afeta a qualidade do ar e o clima da cidade transformando-a num espaço urbano bastante prejudicial à saúde das pessoas e ao meio ambiente.

Encerrada a fala do mediador, o primeiro expositor, o Dr. **Ivan Carlos Maglio**, consultor e pesquisador colaborador do Laboratório de Áreas Verdes da FAU-USP e do Centro de Síntese USP Cidades Globais do IEA/USP, iniciou sua apresentação com a indicação de um panorama geral sobre a crise climática, destacando as informações do último relatório do IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas) no qual constam dados muito preocupantes sobre o tema, tais como a verificação de que as atividades humanas já causaram o aumento de 1°C na temperatura global, devendo atingir 1,5°C em 2040.

Para ilustrar o quanto o aquecimento tem avançado ao redor do mundo ao longo dos anos, o palestrante apresentou uma imagem da Terra a partir da perspectiva de um “termômetro do aquecimento” que aponta quais os lugares mais afetados. As áreas em amarelo indicam um estado crítico e as áreas em vermelho (onde o Brasil se encontra) indicam estado extremamente crítico:



As emissões de gases de efeito estufa mantêm a energia capturada na atmosfera o que acelera todos os processos atmosféricos e as interações com o oceano, alterando correntes atmosféricas e marítimas e assim afetando toda a biosfera e o sistema terrestre, ocasionando eventos climáticos mais severos e frequentes, dentre os quais se podem citar o estado crítico gerado pelas fortes chuvas no Rio Grande do Sul e o ressecamento dos rios amazônicos.

O palestrante abordou o conceito de riscos climáticos, explicando que esses são produtos da interação de ameaças climáticas (incluindo eventos de especial interesse, tendências e/ou anomalias) com a vulnerabilidade e o grau de exposição do sistema de interesse (humanos, naturais, infraestrutura, etc).

Além disso, Ivan Maglio indicou que a resiliência é um ponto central nesse contexto de riscos climáticos, pois ela se refere à capa-

cidade de um sistema exposto a ameaças de resistir, absorver, acomodar, adaptar-se, transformar-se e recuperar-se dos efeitos desses perigos de maneira oportuna e eficiente. Nesse contexto, o conceito de adaptação também foi objeto de destaque, uma vez que consiste em medidas adotadas para a construção ou aumento da resiliência visando a gestão de riscos relacionados às mudanças climáticas.

Na sequência, destacou alguns pontos da revisão do Plano Diretor Estratégico, relacionando-o com o Plano de Ação Climática de São Paulo (PLANCLIMASP) e ressaltando o quanto é essencial que ambos sejam considerados de forma conjunta para que se complementam. Na revisão do Plano Diretor há diretrizes tratando de resiliência e adaptação, como por exemplo: a importância de uma rede hídrica ambiental como promotora da Infraestrutura Verde e Azul na cidade; implementação de parques e arborização urbana; desenvolvimento de Plano de Gestão de Áreas de Risco. Há ainda a previsão da implementação de Parques Urbanos Lineares para impulsionar a existência de áreas verdes na cidade e um Fundo específico para atender a essa finalidade.

Ivan Maglio destacou a importância do SAPAVEL (Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres), tratado nos arts. 90 e 122 da Lei n. 17.795/2023 (revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo) e que tem um papel fundamental para a ampliação e preservação das áreas verdes. O SAPAVEL estabelece uma política de provisão e de gestão de áreas verdes e espaços livres públicos, bem como define uma política de proteção do patrimônio ambiental municipal. Esse sistema é constituído pelo conjunto de áreas enquadradas nas diversas categorias protegidas pela legislação ambiental, como terras indígenas, áreas prestadoras de serviços ambientais, diversas tipologias de parques, logradouros públicos, espaços vegetados e espaços não ocupados por edificação coberta, de propriedade público ou particular.

A segunda palestrante, **Erika Bechara**, professora da PUC e advogada especialista em ambiental, deu continuidade ao seminário

tratando das Áreas de Preservação Permanente (APP) urbanas no Código Florestal e no Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Inicialmente, enfatizou que as APPs, embora não tenham a vocação principal de lidar com a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, têm um papel importante, como todo tipo de vegetação, na redução dos efeitos decorrentes das emissões de gases de efeito estufa como o carbono.

Conforme o art. 3º, II do Código Florestal (que é uma lei nacional e, portanto, aplicável também ao Município de São Paulo), a APP é uma “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;”.

Sobre esta definição, Érika destacou que, ainda que ocorra alguma ocupação irregular ou desmatamento que retire a vegetação nativa, a área qualificada como APP não perderá esse status. Complementou citando o artigo 4º do Código Florestal, pelo qual são protegidas as APPs localizadas tanto em zonas rurais quanto em áreas urbanas, em todo o território nacional, pela sua importante função de impedir erosão, garantir a estabilidade do solo, garantir disponibilidade hídrica, entre outras.

O PDE de São Paulo incluiu as APPs no SAPAVEL, por seu art. 266, I, h e II, b, determinando que essas áreas podem estar inseridas tanto em áreas públicas quanto privadas. Durante a exposição, a palestrante evidenciou sempre houve certa resistência dos Municípios à aplicação, principalmente nas áreas urbanas, dos parâmetros do tamanho mínimo das APPs estabelecido pelo Código Florestal, por considerarem que uma norma nacional não trataria de forma adequada a realidade, especificidades e particularidades locais, pelo que caberia aos próprios Municípios definir o tamanho das APPs.

Érika enfatizou que, conforme a Constituição Federal de 1988, todos os entes federativos podem legislar sobre questões ambientais, sendo que cabe à União criar normas e diretrizes gerais, enquanto os Esta-

dos e Municípios devem criar normas que tratem de questões mais específicas, pertinentes às suas competências. A professora destacou que, nesse contexto, surgem conflitos constantes, pois algumas normas tendem a privilegiar a instalação de atividades urbanas enquanto outras normas enfatizam a preservação do meio ambiente natural.

Diante dos diversos conflitos existentes sobre essa temática, o Tema 1010 do STJ de abril de 2021 firmou a seguinte sentença: “Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d’água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.”

O terceiro palestrante, **José Roberto Strang Xavier Filho**, Procurador do Município de São Paulo, Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de São Paulo e LL.M. pela Universidade Harvard, retomou inicialmente o tema das APPs, destacando que, com a revisão do PDE, fez-se constar expressamente do artigo 269, §2º que a delimitação das áreas de APP na cidade de São Paulo deve obedecer aos limites fixados na norma nacional específica, que é atualmente a Lei nº 14.285/2021. Também observou que, com a revisão intermediária, o artigo 196, §6º do PDE passou a autorizar expressamente a implantação de infraestrutura em APPs, desde que o empreendedor demonstre que não existe uma alternativa técnica ou locacional à implantação e consiga a pertinente licença ambiental.

José Roberto observou que existem alguns litígios judiciais, que acabam constituindo um verdadeiro “terceiro turno” de discussão das leis municipais que regulam questões urbano-ambientais. Destacou a ADI nº 7.146, em andamento no STF, que questiona a validade da própria Lei nº 14.285/2021 e a ADI nº 2304556-40.2020.8.26.000, do TJ-SP, julgada no ano passado, determinando que a implantação em APP de viário e de empreendimentos ou atividades da categoria INFRA (segundo a Lei nº 16.402/2016, que regula o parcelamento,

uso e ocupação do solo do município) depende de excepcionalidade e inexistência de alternativa técnica e/ou locacional, vedando expressamente a implantação de empreendimentos de resíduos sólidos nessas áreas (segundo o precedente do STF no julgamento da constitucionalidade de dispositivos do Código Florestal).

Quanto aos parques, José Roberto observou que o PDE, em sua redação original, elencava no Quadro 7 os parques urbanos existentes, em planejamento e em implantação. Para ilustrar a relevância da distinção, citou o caso do Parque Augusta, que constava do Quadro 7 como “em planejamento” em 2014. Implantado o parque em 2021, com a revisão intermediária do PDE, este passou a constar do Quadro 7 como parque “existente”. O palestrante trouxe também o exemplo do Parque Burle Marx, cuja ampliação passou a constar do Quadro 7 como “proposta”, com a revisão intermediária do PDE aprovada em 2023.

Assim, José Roberto explicou que a revisão intermediária alterou a previsão do artigo 274 do PDE para tratar de parques “existentes” e “propostos”. A distinção é relevante, segundo o palestrante, porque houve uma série de litígios pela mudança de situação dos parques em São Paulo, com grande pressão da sociedade civil. No caso, tanto o Parque Augusta quanto o Parque Burle Marx foram objeto de ações civis públicas.

A ACP nº 1017163-55.2016.8.26.0053, proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, pleiteou judicialmente a implementação do Parque Augusta e foi objeto de um acordo judicial que possibilitou que o parque fosse inaugurado em 2021, compensando-se as construtoras proprietárias do terreno com o direito de transferir o potencial construtivo, em contrapartida à doação do imóvel à Municipalidade.

No caso do Parque Burle Marx, que já existia à época da edição do PDE de 2014, foram ajuizadas duas ações civis públicas (022979-76.2014.4.03.6100 e 0003683-63.2017.4.03.6100) pelo Ministério Público Federal visando impedir construções nas glebas adjacentes ao parque. O palestrante narrou que está em curso um acordo para que o Parque Burle Marx seja mantido e ampliado. Com a revisão do

PDE, como a ampliação do Parque Burle Marx consta agora do Quadro 7 como parque “proposto”, será possível viabilizar a doação do terreno ao Município para sua implantação, com a transferência do direito de construir (TDC) como contrapartida aos proprietários-donatários.

José Roberto observou que os parques lineares também estão contemplados no PDE como existentes e propostos. Destacou, entretanto, que neste caso a pressão da população é contrária à sua implementação, em razão da moradia. Citou, neste caso, a Ação Civil Pública nº 1057964-42.2018.8.26.0053, que trata da remoção da população que ocupa as margens do Córrego do Bispo, obstando até hoje a implantação do Parque Linear naquela localidade.

Finalmente, José Roberto destacou, entre as ações prioritárias do SAPAVEL, previstas no artigo 288 do PDE, a implementação do Plano Municipal de Arborização Urbana - PMAU, prevista no inciso V do artigo em referência, que ainda não se ultimou por conta de ação judicial. Destacou que há uma verdadeira batalha judicial em torno da arborização urbana em São Paulo, com ações judiciais e coletivas discutindo cortes de árvores, preservação de maciços arbóreos, entre outras questões.

A Lei nº 17.794/2022, que trata do PMAU, foi atacada ainda na fase de projeto de lei pela ACP nº 1069752-48.2021.8.26.0053, extinta por perda de objeto. A mesma lei é questionada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2085569-32.2023.8.26.0000, tendo sido concedida uma medida cautelar em maio de 2023 para suspender a eficácia dos dispositivos que permitiam a supressão e poda de árvores, em casos de urgência, por empresas ou profissionais contratados pelos interessados, independentemente de prévia autorização municipal.

O mediador Alexandre Levin registrou os comentários elogiosos apresentados pelo público. Solicitou aos palestrantes que expressassem suas opiniões sobre as modificações feitas ao Plano Diretor pela revisão intermediária no tema dos instrumentos de gestão ambiental. Questionou se as mudanças realizadas favorecem

ou não a preservação e ampliação das áreas verdes, contrapondo-se aos efeitos adversos das mudanças climáticas.

Ivan Maglio respondeu positivamente à indagação do mediador, ponderando que a proteção de áreas verdes é o aspecto mais positivo trazido pela revisão intermediária do PDE, em contraposição a questões problemáticas que poderão trazer danos à cidade, como a ampliação dos eixos de qualificação da transformação urbana. Formulou questionamentos a profa. Érika Bechara quanto a possibilidade dos Municípios ampliarem as áreas de APPs, para além do estabelecido pela norma nacional, inclusive como medida de prevenção de enchentes e controle de risco. Expressou ainda preocupação quanto ao risco de não implantação dos parques previstos no PDE em razão de ações judiciais. Observou-se, por fim, que o processo participativo na revisão foi muito insuficiente.

Érika Bechara observou que a revisão intermediária do PDE pode contribuir para a ampliação das áreas verdes em geral, porém especificamente em relação às APPs, a identificação dessas áreas com a Lei nº 14.285/2021 significa que estas poderão ser diminuídas e não ampliadas. Ponderou que é certo que os Municípios podem ampliar as APPs, e já podiam fazê-lo antes da Lei nº 14.285/2021, pois a competência para legislar em assuntos ambientais é concorrente. Nesse sentido, Municípios e Estados precisam observar o mínimo estabelecido pela União, mas são livres para aumentar as áreas de APP em seus territórios. Ponderou, entretanto, que isso é difícil de ocorrer na prática, pois os Municípios fazem vistas grossas às ocupações em APPs.

José Roberto observou que a efetividade das medidas trazidas pela revisão do PDE dependerá em grande medida da postura adotada pelo Poder Judiciário. Afirmou que é cético quanto aos benefícios ambientais da revisão do PDE, e ressaltou que a insegurança jurídica ressaltada por Érika Bechara deverá continuar por algum tempo, dada a morosidade da Justiça. Por fim, também expressou críticas à maneira como o processo participativo da revisão intermediária do PDE foi conduzido.

Em sua fala de fechamento, o moderador Alexandre Levin cumprimentou os palestrantes e os organizadores do evento, observando que é de conhecimento de todos que vivem nas cidades o quanto a falta de áreas verdes faz mal à qualidade de vida, e o quanto o ambiente ecologicamente equilibrado é importante para a sustentabilidade urbana. Apontou que a regularização fundiária é uma questão crucial para a cidade de São Paulo, e que muitas das áreas de APP são ocupadas por população de baixa renda por falta de opção de moradia. Observou, finalmente, o quanto o Judiciário influencia todos esses processos, promovendo um “terceiro turno” de discussão das leis municipais, como apontado por José Roberto, não sendo possível depreender de antemão como essas leis serão efetivamente aplicadas.

Conclusões

A revisão intermediária de um plano diretor municipal traz consigo desafios de mérito e de procedimento. De um lado, fica a dificuldade de se promover aperfeiçoamentos de uma legislação que, já no momento de sua concepção, foi costurada no seio de muitos embates entre os agentes envolvidos.

O desafio de se estabelecer uma agenda convergente de política urbana para os municípios vincula-se à grande dificuldade de azeitar interesses muitas vezes divergentes, que se anulam mutuamente. Para garantir a legitimidade dessa política, garantindo espaço e voz aos mais diversos setores da sociedade, o Estatuto da Cidade, fundamentado na Constituição de 1988, estabelece, dentre suas diretrizes gerais, in verbis:

Art. 2º.(...) III - A gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Ao tratar especificamente da formulação e fiscalização dos planos diretores, o Estatuto determina que esse processo contemple "a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade" (art. 40, §4º, I). Surge, neste ponto, o segundo desafio, relativo ao procedimento.

As audiências públicas constituem a base do processo de participação social na formulação e fiscalização dos Planos Diretores. No entanto, tem crescido cada vez mais o debate sobre a forma de realização dessas reuniões e sobre a sua efetividade enquanto espa-

ços de debate que sejam acessíveis espacial e temporalmente e que sejam efetivamente alocados dentro do processo decisório, de modo a garantir o acesso a todas as informações sobre ele incidentes, com tempo hábil para análise, manifestação e proposta de alteração pelos diversos setores da sociedade civil. Infelizmente, não foi isso que pudemos observar no decorrer do processo de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

A noção de "revisão intermediária" indica que estariam em debate apenas pontos não estruturantes do Plano Diretor, cuja aplicação ao longo dos anos apontam para oportunidades de aperfeiçoamento. Ficariam de fora da revisão, portanto, os princípios e diretrizes estruturantes do Plano Diretor pactuado em 2014. Desse modo, o caráter "intermediário" da revisão demandaria um procedimento de participação popular, em tese, menos desafiador.

Não obstante, observou-se, na prática, um avanço sobre o núcleo estrutural do PDE de 2014, sem que houvesse, *pari passu*, um aprofundamento dos instrumentos de participação popular para garantir que o debate público fosse devidamente apropriado pelo processo e pelo resultado final da revisão. Destaca-se, nesse ponto, a mudança substancial do projeto de lei proposto pelo Poder Executivo na Câmara Municipal, por meio de substitutivos apresentados posteriormente à realização da maior parte dos debates e audiências públicas.

As alterações substanciais promovidas pelos substitutivos ao Plano Diretor Estratégico não necessariamente reverberaram contribuições plurais, oriundas do processo participativo, o que coloca em evidência a necessidade premente de conferir maior transparência à fase legislativa da revisão intermediária, lançando-se luzes sobre quais subsídios técnicos, sociais e políticos informaram as alterações propostas e finalmente aprovadas pela Câmara Municipal.

Aqui, como parênteses, é necessário mencionar a falta de regulamentação, no Brasil, da atividade do lobby ou advocacy. Segundo a OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), lobby "é a comunicação oral ou escrita

com uma autoridade pública para influenciar decisões políticas, administrativas e, principalmente, legislativas" [1]. A democratização e o exercício da cidadania no processo legislativo necessariamente devem passar pela transparência dessas incidências, como forma de garantir o franco debate entre as forças que disputam o desenho da política pública.

No caso da revisão intermediária do PDE, em um movimento pendular entre transformação pontual e mudanças estruturantes, o procedimento não necessariamente garantiu a manutenção dos princípios e diretrizes de ordenação do território municipal originalmente pactuados em 2014, tampouco promoveu a participação social de forma equânime. No desequilíbrio entre as forças que incidem sobre a produção do território, mudanças substanciais foram propostas e aprovadas, disfarçadas pela roupagem de mera “adequação” incidental.

Concatenando os desafios procedimentais ao debate de mérito da política de desenvolvimento urbano, a experiência vivida com a revisão intermediária também trouxe questionamentos quanto à conveniência de se propor alterações no texto do plano diretor com um tempo tão reduzido de aplicação, antes dos 10 anos fixados pelo Estatuto da Cidade.

Sendo o instrumento primordial de implementação da política urbana, e em se tratando da Cidade de São Paulo, com todo seu gigantismo e complexidade, a construção do Plano Diretor demanda, de um lado, o concerto entre as diversas forças que incidem sobre o território, por meio de procedimentos democráticos e, de outro, o respaldo em dados e diagnósticos obtidos a partir de um olhar tecnicamente acurado sobre as dinâmicas urbanas.

Na experiência vivida em São Paulo, ambos os aspectos ficaram prejudicados. Por um lado, a qualidade e amplitude técnica do diagnóstico foi comprometida pelo tempo reduzido de aplicação e maturação dos instrumentos. Por outro lado, o procedimento demo-

[1]MACHADO, Gisele, O lobby é injustiçado no Brasil?. Revista Apartes, n. 1, jan-jun 2013. Disponível em <https://bit.ly/3uffBnJ>. Acesso em 23 de janeiro de 2024.

crático foi comprometido pelo avanço sobre elementos estruturantes do Plano Diretor, na contramão das recomendações formuladas pelo corpo técnico da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL, sem que fossem realizadas rodadas de participação tão efetivas e abrangentes quanto as praticadas na pactuação originária do Plano Diretor.

Ao analisar a crise do planejamento urbano no Brasil ao longo do Século XX, Flávio Villaça aponta para a necessidade de que, na contramão de discursos tecnocráticos, a elaboração dos planos diretores "deve partir dos problemas concretos da maioria da população, colocada na ilegalidade precisamente pela legislação urbanística e edilícia"[1]. O urbanista aponta para as tensões vividas no território, com a mobilização de discursos pretensamente técnicos para o avanço de uma agenda oculta de desenvolvimento urbano para poucos setores e parcelas da população.



[2] VILLAÇA, Flávio, A crise do planejamento urbano, in Revista São Paulo em Perspectiva, 9 (2), 1995, p. 50.

Considerando a diretriz trazida pelo Estatuto da Cidade de "garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (art. 2º, II), é fundamental que o desenho participativo do instrumento central da política urbana municipal seja feito de forma transparente, efetiva e acessível.

Em suma, o que a experiência da revisão intermediária do Plano Diretor nos trouxe é que os instrumentos de participação social ainda têm muito a amadurecer à luz da garantia do direito a cidades sustentáveis e do princípio da gestão democrática. Que as lições aprendidas pela cidade de São Paulo na revisão intermediária de seu Plano Diretor possam levar, futuramente, à construção de processos participativos mais democráticos e apropriadamente alinhados aos preceitos da sustentabilidade urbana. A advocacia paulista estará, certamente, à altura do desafio.

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires
Presidente da CDU-OAB SP

Debora Sotto
Integrante da CDU-OAB SP

Vivian Barbour
Integrante da CDU-OAB SP

Anexo

Palestrantes e mediadores





ALEXANDRE LEVIN
(CDU/CEJUR)

Advogado e procurador do município de São Paulo. Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP. Coordenador do Núcleo de Direito Administrativo do CEJUR/PGM-SP.



AMANDA PAULISTA
(SMUL/CEPEUC)

Advogada. Mestre em Planejamento Urbano, ambos pela USP. Mestre em Planejamento Territorial e Regional, pela Uninove. Coordenadora de SMUL/CEPEUC.



ANDRÉ PREVIATO
(SECLIMA)

Advogado. Coordenador da SECLIMA da Prefeitura de São Paulo. Mestrado (LLM) em direito com foco em desenvolvimento pela London School of Economics..



**CAROLINA HELDT
D'ALMEIDA**
(ESCOLA DA CIDADE)

Arquiteta e urbanista, professora da Escola da Cidade e Instituto Federal e consultora da Bancada Feminista do Psol na Câmara Municipal de São Paulo.





CINTIA MARINO
(UNINOVE)

Arquiteta e urbanista, mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Mackenzie. Professora e pesquisadora da Uninove no Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis.



DÂNIA BRAJATO
(UFABC)

Arquiteta e Urbanista. Mestre e Doutora em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC. Pesquisadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (LEPUR/UFABC).



**DANIEL TODTMANN
MONTANDON**
(UNINOVE)

Arquiteto e urbanista, mestre e doutor pela FAUUSP. Diretor de Arquitetura, Urbanismo e Design e professor do Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis na UNINOVE.



DANIELA CAMPOS LIBÓRIO
(CFOAB/CDU)

Advogada, Conselheira Federal da OAB (SP), presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico do CFOAB, Mestre e doutora em direito urbanístico ambiental pela PUC/SP onde foi professora por 30 anos, Pós-doutora pela Universidad Sevilla.





DEBORA SOTTO
(CEJUR/CDU)

Advogada. Doutora em Direito Urbanístico pela PUC/SP. Pesquisadora do Centro de Síntese USP Cidades Globais, do IEA USP, Procuradora do Município de São Paulo.



EDILSON MINEIRO
(UMM)

Advogado. Mestre na FAU/USP (2021). Assessor jurídico da União dos Movimentos de Moradia (UMM/SP).



ÉRIKA BECHARA
(PUC/SP)

Advogada. Mestre e Doutora pela PUC/SP. Professora de Direito Ambiental da PUC/SP Sócia de Szazi Bechara Storto Reicher e Figueiredo Lopes Advogados,.



FÁBIO VICENTE VETRITTI FILHO
(PGM)

Procurador do Município de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestrando em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo.





FERNANDO BRUNO (CDU)

Doutor em Direito do Estado (FDUSP). Professor da Universidade São Judas (SP), diretor do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e membro da Comissão de Direito Urbanístico (CDU) da OABSP.



FLAVIA TALIBERTI PERETTO (SMUL)

Arquiteta e urbanista, mestre em Planejamento Urbano pela FAUUSP. Pós-graduada em Gestão e Prática de Obras de Conservação e Restauro pela UFPE. Assessoria do Gabinete da SMUL.



GILMAR PEREIRA MIRANDA (SMT)

Advogado e procurador do município de São Paulo. Secretário Executivo de Transporte e Mobilidade Urbana. Bacharel em Direito pela USP e especialista em Direito Público.



GIUSEPPE FILOCOMO (USP)

Arquiteto e Urbanista pela UNICAMP. Pesquisador no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, Mestre e doutorando em Arquitetura e Urbanismo na FAU USP





GUSTAVO DE LUCCA (SMUL)

Arquiteto e Urbanista. Doutor em Geografia E Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade pela UFSC. Atua na Coordenadoria de Planejamento Urbano (Planurb) da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL).



HANNAH ARCUSCHIN MACHADO (IAB SP)

Arquiteta e urbanista pela USP. Integrante do Grupo de Trabalho Clima e Cidade do IAB/SP e Consultora do BID. SPURS Fellow no Departamento de Estudos Urbanos do MIT. Mestre em Políticas Públicas pela FGV.



IGOR PANTOJA (INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS)

Doutor em sociologia (IESP-UERJ), mestre em planejamento urbano e regional (IPPUR-UFRJ) e graduado em Ciências Sociais (FFLCH-USP). Coordenador de Rels. Institucionais do Insti. Cidades Sustentáveis e da Rede Nossa São Paulo.



IVAN MAGLIO (LABVERDE)

Pesquisador colaborador do LabVerde da FAUUSP. Engenheiro Civil pela EESC-USP, Especialista em Impacto Ambiental pela Aberdeen University/CEMP. Doutor e mestre em Saúde Pública pela USP.





**JOSÉ ANTONIO
APARECIDO JÚNIOR**
(SEHAB/CDU)



Mestre em Direito Urbanístico pela PUC/SP e Doutor em Direito do Estado pela USP, Professor de cursos de pós-graduação e de extensão, Membro da Comissão de Direito Urbanístico do IBRADIM. Procurador do Município de São Paulo.



**JOSÉ ROBERTO STRANG
XAVIER FILHO**
(PGM)



Advogado e procurador do Município de São Paulo. Mestre em direito ambiental pela Universidade de São Paulo. LLM pela Harvard Law School.



JULIA PLENAMENTE SILVA
(CDU)



Procuradora do Estado de São Paulo, atualmente ocupando o cargo de Subprocuradora Geral Adjunta da Consultoria Geral. Mestre e Doutora em Direito Urbanístico pela PUC-SP. Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP.



**LILIAN REGINA GABRIEL
MOREIRA PIRES**
(CDU)



Advogada, doutora em Direito do Estado pela PUC-SP. Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie, presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP. Coordenadora do MackCidades: direito e espaço urbano.



MARIANA MENCIO (CDU)

Professora Adjunta da Universidade Federal do ABC; Vice-Coordenadora do Bacharelado em Planejamento Territorial da UFABC; Doutora em Direito Urbanístico pela PUC/SP e membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP.



MARCELO IGNATIOS (UFABC)

Arquiteto e urbanista pela UNESP, com MBA em Desenvolvimento Imobiliário e mestrado em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC. Pesquisador e consultor. Atuou na Prefeitura de São Paulo na SMDU, COHAB e SPUrbanismo.



MARLON LONGO (FIPE)

Arquiteto e Urbanista (EESC-USP, 2009), com passagem pela ETSA Madrid. Mestre e doutoranda pela FAU USP. Foi Gerente de Estruturação de Projetos na SP Urbanismo. Atua como pesquisador na FIPE e consultor..



MELI MALATESTA (CONSULTORA)

Arquiteta e urbanista pela FAU-Mackenzie. Mestre e doutora em Mobilidade pela FAUUSP. Professora convidada da Pós-graduação da FAU-Mackenzie e consultora.





ROSANE TIERNO
(CDU)

Advogada e urbanista. Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP e do LabHab-FAUUSP. Mestre pela FAUUSP. Assessora jurídica parlamentar na Câmara Municipal de São Paulo.



SERGIO AVELLEDA
(INSPER)

Advogado, com MBA em Gestão Executiva pelo Insper. É Coordenador do Núcleo de Mobilidade Urbana no Laboratório Arq.Futuro do Insper e sócio-fundador do Urucuia, Consultor do BID e Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP.



TATIANA TUCUNDUVA P. CORTESE
(UNINOVE)

Pesquisadora do Centro de Síntese USP Cidades Globais - Instituto de Estudos Avançados da USP; Docente do Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis - PPGCIS da UNINOVE. Professora da FGVLaw .



VIVIAN BARBOUR
(CDU)

Advogada, pesquisadora e urbanista. Graduada em Direito e Mestre em Arquitetura e Urbanismo, ambos pela USP. Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB SP e da Association of Critical Heritage Studies.





CAASP | ESA | PREV

Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:

Impactos, Desafios e Perspectivas

Fevereiro 2024

