JUSTIFICATIVA - PL 0586/2023

Ofício ATL SEI nº 091197594

Senhor Presidente,

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, a fim de ser submetido ao exame e deliberação dessa Egrégia Câmara, o incluso Projeto de Lei, que dispõe sobre a revisão parcial, elaborada de forma participativa, da atual disciplina do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) instituída pela Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016, em cumprimento à determinação contida no artigo 126 da Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023, que promoveu a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE) aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nos termos da previsão de seu art. 4º, no intuito de promover as adequações necessárias à compatibilização de seu texto original, com as supervenientes alterações decorrentes da promulgação da lei citada.

Em breve síntese, a LPUOS vigente desde 2016, vinha passando por um processo de revisão para promover ajustes e aprimoramentos nos respectivos dispositivos. A partir da sua regulamentação por decretos e da aplicação dos seus preceitos, foi realizada a avaliação dos resultados, tendo sido aferido que determinados pontos da lei demandavam ajustes, pois estavam gerando ambiguidades e dificuldades para os munícipes e para técnicos do licenciamento. Diante dessa constatação, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) iniciou um processo de ajustes, com a finalidade de elaborar um projeto de lei que contemplasse as alterações necessárias para adequar a legislação.

Nesse contexto, o processo de revisão foi iniciado em 2017, conforme registrado no Processo Eletrônico nº 6068.2018/0000102-6, do qual destacamos:

. 2017: diagnóstico sobre a aplicabilidade dos dispositivos da LPUOS 2016, com consulta pública, destinada a envolver a sociedade civil no debate sobre eventuais falhas ou omissões da lei aprovada em 2016;

. 2017 - 2018: Etapa 1 de participação pública, com minuta inicial de projeto de lei para receber contribuições sobre o texto proposto, que foi objeto de cinco audiências públicas realizadas em 2018, além de reuniões com o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), a Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) e o Conselho Municipal de Habitação (CMH);

. 2018 - 2019: Etapa 2 de participação pública, com a apresentação de nova minuta de projeto de lei, incorporando as contribuições recebidas na etapa anterior, que foi objeto de quatro audiências públicas, além de reuniões com CTLU e CMPU, realizadas em 2019.

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

Antes, em dezembro de 2020, o Ministério Público do Estado de São Paulo interpôs a ADI nº 2304556-40.2020.8.26.0000 em face da Lei nº 16.402, de 2016 (LPUOS), a qual foi declarada parcialmente procedente em março de 2022, reconhecendo a inconstitucionalidade material e a inconstitucionalidade formal de diversos dispositivos, determinando a inaplicabilidade dos mesmos.

Nesse mesmo período, a SMUL estava elaborando a revisão do PDE (Lei nº 16.050, de 2014), em atendimento ao seu artigo 4º, encaminhada a essa Casa das Leis em 20 de março de 2023 e sancionada em 8 de julho de 2023, resultando na Lei nº 17.975, de 2023.

Assim, a minuta de revisão da LPUOS elaborada em 2019 foi adequada com o objetivo específico de suprimir as possíveis incongruências decorrentes da ADI, bem como, com a sanção da Lei nº 17.975, de 2023, e circunstâncias nela estabelecidas, para promover a interação coerente entre os seus dispositivos legais e os do PDE.

Quanto à sua estruturação, o Projeto de Lei foi dividido em quatro Capítulos, nos termos abaixo explanados.

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

O Capítulo II - Das Compatibilizações com a Lei nº 17.975, de 2023, propõe a definição de critérios objetivos para dar cumprimento aos dispositivos que tiveram sua redação alterada, bem como aos novos regramentos trazidos na revisão do PDE.

Quanto à possibilidade de expansão das áreas de influência dos Eixos de Estruturação Transformação Urbana trazida pelo artigo 77 do PDE, com a redação dada pelo art. 25 da Lei nº 17.975, de 2023, foi estabelecido que apenas as Macroáreas de Urbanização Consolidada (MUC) e de Qualificação da Urbanização (MQU) podem ser objeto de revisão dos limites das Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), sendo que para as demais macroáreas, eventual revisão deve ser vinculada a Plano de Intervenção Urbana (PIU), desde que assegurados os eventuais melhoramentos urbanísticos necessários ao adensamento construtivo e populacional pretendido, para possibilitar a geração de novas centralidades. Também foram definidos critérios de interesse ambiental, cultural e urbanísticos para a ampliação das referidas áreas de influência, dentre as quais, destaco as seguintes propostas:

. limitação da ampliação das Zonas. Eixo a quadras que tenham características que correspondam às diretrizes de transformação urbana expressas na Lei nº 16.050, de 2014, alterada pela Lei nº 17.975, de 2023;

. proteção de áreas não vocacionadas às finalidades predominantes das Zonas Eixo como as Áreas de Preservação Permanente de nascentes e olhos d'água, as cabeceiras de drenagem ou planícies aluviais, áreas de risco, remanescentes de Mata Atlântica, áreas com alta declividade, bens preservados e áreas envoltórias regulamentadas pelos órgãos de preservação, relacionadas com a ambiência urbana;

. proteção de quadras inseridas no perímetro e no entorno do Mirante de Santana, delimitados pela Lei nº 7.662, de 1971, por razões de interesse histórico e de monitoramento dos dados meteorológicos, e de quadras inseridas no perímetro do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) Bixiga, delimitado nos termos da Resolução nº 22/CONPRESP/2002, em atendimento ao disposto no § 8º do Art. 314 do PDE, incluído pela Lei nº 17.975/2023;

.·exclusão das Zonas Eixo de quadras com perímetros irregulares, barreiras urbanísticas ou demais aspectos fáticos que, por confrontarem a premissa da caminhabilidade, poderiam importar em contrariedade à Política de Desenvolvimento Urbano do PDE, à qual a LPUOS se subordina;

. proteção das vilas inseridas ou não nas Zonas Eixo, estabelecendo a aplicação dos parâmetros urbanísticos próprios das Zonas Predominantemente Residenciais (ZPR).

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

. o esclarecimento das praças urbanas, novo conceito advindo da revisão do PDE, diferenciando-as das áreas, de fruição pública, de modo a prevenir eventual ocorrência de *bis in idem*, no tocante à incidência de benefícios e incentivos urbanísticos, não recaindo sobre elas disposições específicas das integrantes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (SAPAVEL).

. Regulação de procedimentos para a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), decorrentes da revisão do PDE, quando associadas à mudança de uso e à reforma com ampliação de área das edificações existentes; e

. Esclarecimento sobre a necessidade de atendimento à pontuação mínima da Quota Ambiental aos casos de reconstrução de edificações previstos pela nova redação do PDE.

Por sua vez, no Capítulo III - Dos Ajustes a Dispositivos da Lei nº 16.402, de 2016, foram propostas adequações que alteram os dispositivos da LPUOS vigente, que vinham sendo discutidos em processo participativo desde 2017, somados à necessidade de regulamentação de lacunas decorrentes da referida ADI nº 2304556-40.2020.8.26.0000:

. possibilidade de instituição de área não edificável averbada na matrícula de registro de imóvel como opção à doação de área para alargamento de calçada;

. esclarecimentos sobre a aplicação da Transferência do Direito de Construir (TDC), especialmente em relação à reforma com acréscimo de área construída nos imóveis tombados, classificados como ZEPEC-BIR, com a diferenciação entre os casos com Declaração emitida anteriormente à vigência da Lei nº 16.050, 2014, e os casos com Declarações novas, emitidas com base na LPUOS, de 2016, uma vez que o PDE, de 2014, havia trazido alteração no cálculo da área passível de transferência, considerando o coeficiente de aproveitamento bás.ico, em vez do coeficiente máximo do lote, como ocorria na legislação anterior;

. cumprimento da ADI, em relação à "interpretação conforme" na aprovação de projetos de parcelamento e edificação, visando o uso seguro das áreas com potencial de contaminação e contaminadas, consoante orientação já acolhida pelo PDE recentemente revisto, no sentido de garantir que a remediação da área ocorra até a concessão do Certificado de Conclusão;

. propostas de ajustes à Quota Ambiental (QA), incluídas já na primeira proposta apresentada em audiências públicas, em 2018, com aperfeiçoamentos apresentados nas consultas públicas e audiências ocorridas em 2019, que incluem: i) ampliação da linha de corte de 20% para 50% da área alterada na reforma e definição de uma linha de corte inferior no caso de alteração da taxa de ocupação em 20%, alteração que visa acomodar a aplicação do instrumento à realidade das edificações existentes e casos de reformas; ii) ajustes na fórmula do volume de reservação de controle de escoamento superficial; iii) revogação dos dispositivos que tratavam da aplicação da QA em associação com emissão de licenças de funcionamento para estacionamentos; e iv) atualização do fator de incentivo de certificação, tendo se optado pela correção com base na variação do índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);

.·alteração das condicionantes a serem observadas para a majoração de gabarito nas Zonas Corredor ZCOR-2, ZCOR-3 e ZCORa;

. adequação do dispositivo referente às áreas não computáveis nos empreendimentos, de modo a compatibilizar com o disposto na nova redação do PDE e aos princípios que norteiam a política de desenvolvimento urbano da cidade;

. adequação das atividades industriais, com a inclusão das *dark kitchens* como uso industrial em função do impacto cumulativo decorrente do número de cozinhas e área construída, conforme estabelecido na Lei nº 17.853, de 2022;

.·com relação à localização das atividades INFRA, também alcançada pela ADI, o texto foi adequado em consonância com as alterações trazidas pelo PDE;

.·esclarecimentos sobre a aplicação de parâmetros como recuos, enquadramento de Polos Geradores de Tráfego (P'GT) em situações de uso misto ou combinação de outros requisitos, sobre fachada ativa e fruição pública;

. dispensa de licença de funcionamento para as atividades não residenciais vinculadas a atividades de pesquisa e educação ambiental (nRa-1) e atividades de manejo sustentável (nRa-2) instaladas em Zona Rural;

. regulação da possibilidade da suspensão temporária da exigência do licenciamento do funcionamento de atividades no âmbito do Programa Sampa SANDBOX, em consonância com o disposto na Lei nº 17.879, de 2022;

. inclusão de restrição à instalação das atividades de ferro-velho e comércio de materiais destinados à reciclagem no perímetro do Requalifica Centro; e

.·exclusão do dispositivo do § 2º, do art. 148 da lei, com a redação proposta pelo art. 46 da minuta submetida ao processo participativo, que visava submeter as edificações de uso residencial à fiscalização e controle de ruídos, com eventual imposição de multas, no caso de atividades realizadas com portas, janelas ou quaisquer vãos abertos, como terraços, varandas e espaços descobertos. Após reavaliação da proposta, concluiu-se pelo reconhecimento da inviabilidade da imposição de atividade fiscalizatória de posturas municipais no âmbito domiciliar, em face das garantias constitucionais de sua inviolabilidade, havendo outros modos de repressão à utilização abusiva da propriedade, amparados pelo Direito Civil, no âmbito dos direitos de vizinhança.

Por fim, o Capítulo IV - Disposições Finais, é dedicado a estabelecer regras gerais para a coerente aplicação conjunta dos normativos urbanísticos e edilícios. Deste Capítulo, relevante salientar os seguintes pontos:

. adequação do regime de requalificação de imóveis preexistentes, visando à sua modernização e aproveitamento condizente com a função social;

. regulamentação dos procedimentos para processos em trâmite;

. revogação de leis das décadas de 1950 e 1960, não aplicáveis em função da legislação superveniente; e

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

Ademais, o presente Projeto de Lei é acompanhado de Mapa Único e dos Quadros 1 e 3B revistos. No Quadro 1, foi incluída nova redação à definição de pavimento térreo, de edifício-garagem, via sem saída, vila e conceitos relacionados à Quota Ambiental; já o Quadro 3B foi revisto para incorporação das alterações propostas nos artigos referentes à Quota Ambiental - QA.

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

Importante explicar, ainda, que a revisão parcial da LPUOS, nos termos ora expostos, orientou-se pela realização de processos de interlocução entre a sociedade civil e o Poder Público para o levantamento de propostas e contribuições, assim como para a discussão e consolidação dos conteúdos inseridos na presente propositura.

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

a) realização de atividades participativas presenciais (em 2018 e 2019) e virtuais (em 2023);

b) disponibilização do texto da minuta em plataforma participativa digital (Participe +).

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

As audiências foram divulgadas por meio de convocação publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 04/08/2023, e em jornal de grande circulação na mesma data.

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

A Assessoria de Participação da SMUL realizou a coleta das contribuições, no Processo Eletrônico nº 6068.2018/0000102-6, que foram agrupadas por artigos e tema e subsidiaram a versão da minuta ora apresentada.

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

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

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

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

Assim, com essa proposta, a Prefeitura de São Paulo busca facilitar a aplicação da LPUOS vigente, ampliando as possibilidades de adequação da produção imobiliária aos conceitos e diretrizes da política urbana definida pelo PDE.

Evidenciado, pois, o relevante interesse público de que se reveste a iniciativa e amparado nas razões que a justificam, submeto o presente Projeto de Lei à apreciação dessa Egrégia Casa Legislativa, contando com seu indispensável aval.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência protestos de apreço e consideração.

RICARDO NUNES

Prefeito

Ao

Excelentíssimo Senhor

MILTON LEITE

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

JUSTIFICATIVA TÉCNICA DO PROJETO DE LEI 586/2023

- Justificativa técnica e Anexos 1 a 4: 091253406

- Anexos 5 a 8: 091254790

- Anexos 9 a 11: 091257357

- Anexos 12 e 13: 091257811

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 06/10/2022, p. 369

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.