

## **Nota Técnica: Projeto de Lei n.447/2021 que dispõe sobre o Programa Requalifica Centro**

Núcleo de Questões Urbanas  
Observatório da Revisão do Plano Diretor de São Paulo

Bianca Tavorali  
Laryssa Kruger  
Tadeu Lara Baltar da Rocha  
Vitor Nisida

### **Sumário Executivo**

Esta Nota Técnica está organizada em cinco partes. A primeira parte (I) apresenta as motivações para esta Nota Técnica e o contexto da tramitação legislativa do Projeto de Lei n.447/2021, que é nosso objeto de análise. A segunda parte (II) trata de falhas estruturais do projeto, como a ausência de participação social e consulta de órgãos técnicos da elaboração da redação enviada pelo executivo à Câmara Municipal, bem como a ausência de integração entre este projeto de lei e outras referências legislativas fundamentais para a política urbana de São Paulo. A terceira parte (III) apresenta as falhas relativas ao conteúdo da proposta, especialmente em relação à ausência de estudos técnicos para fundamentar os incentivos fiscais propostos e a ausência de incentivos específicos para viabilizar habitação de interesse social e habitação de mercado popular. A quarta parte (IV) discute partes pouco claras da redação do PL n.477/2021, indicando dúvidas que devem ser esclarecidas para que a viabilidade do projeto não seja comprometida. Por fim, a quinta parte (V) sintetiza as recomendações fundamentadas neste estudo.

### **Parte I. Introdução**

#### **I.1. Motivação**

Um dos principais objetivos da política urbana é o cumprimento da função social da propriedade. Não é por outra razão que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu instrumentos para ordenar o território das cidades de forma a permitir que o cumprimento da função social da propriedade fosse garantido. O plano diretor é o instrumento básico da política urbana e estabelece os critérios de cumprimento da função social; imóveis que não cumprem sua função social estão sujeitos à exigências de parcelamento, edificação e uso compulsórios, ao IPTU progressivo no tempo e, por fim, à desapropriação-sanção. Ainda assim, imóveis vazios nas grandes cidades, especialmente em suas áreas centrais, são frequentes e impõem desafios importantes ao planejamento urbano.<sup>1</sup>

A requalificação de imóveis antigos e vazios é um importante aliado nesta discussão. Também conhecida por *retrofit* e adotada em diversas cidades pelo mundo, a proposta é elaborar planos e programas de incentivo para que imóveis não sejam postos abaixo sem mais, mas que sejam reabilitados para voltar a cumprir sua função social. Este é, também, um instrumento para estimular a reconversão de imóveis para uso residencial, especialmente voltado a aproveitar a infraestrutura existente em áreas de centralidade consolidada para promover usos sociais que a cidade estabeleceu coletivamente em seus planos e normas urbanísticas.

Uma normativa específica para viabilizar o *retrofit* mais do que bem-vinda para São Paulo, é necessária. O Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 estabelece uma série de diretrizes para aproveitamento de imóveis vazios e ociosos, bem como para estimular a viabilidade de habitação de interesse social em áreas consolidadas da cidade. O PDE também determina, textualmente, que esta deve ser uma diretriz orientadora para revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo:

**Art. 27.** De acordo com os objetivos e diretrizes expressos neste PDE para macrozonas, macroáreas e rede de estruturação da transformação urbana, a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS deve ser revista, simplificada e consolidada segundo as seguintes diretrizes: (...) XVIII – estimular a reabilitação do patrimônio arquitetônico, especialmente na área central, criando regras e parâmetros que facilitem a reciclagem e retrofit das edificações para novos usos;

---

<sup>1</sup> Ver Mariana Chiesa, Bianca Tavolari. Patrimônio ocioso: as lições de Barcelona para as cidades brasileiras na batalha contra imóveis vazios. *Quatro Cinco Um*, 18 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.quatrocincoum.com.br/br/colunas/as-cidades-e-as-coisas/patrimonio-ocioso>, acesso em 14.07.2021. Para uma análise empírica sobre os entraves para o cumprimento da função social da propriedade em São Paulo, ver Ligia Fiani Bariani, Marcella Gomes Puppio, Letícia Carvalho Silva. Um teto todo seu: a disputa pelos imóveis vazios de São Paulo e a luta pelo direito à moradia. *Quatro Cinco Um*, 15 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.quatrocincoum.com.br/br/artigos/as-cidades-e-as-coisas/um-teto-todo-seu>, acesso em 14.07.2021.

Além disto, o Código de Obras e Edificações de São Paulo (Lei n.16.642/2017) já prevê, em seus artigos 77 e 78, diretrizes específicas para a requalificação de imóveis (*retrofit*):

**Art. 77.** A edificação existente licenciada de acordo com a legislação edilícia vigente anteriormente a 23 de setembro de 1992, data da entrada em vigor da Lei nº 11.228, de 25 de junho de 1992, e com área regular lançada no Cadastro de Edificações do Município pelo período mínimo de 10 (dez) anos, independentemente de sua condição de regularidade na data do protocolo do pedido, pode ser requalificada, nos termos deste Código. (...)

O projeto de lei n.447/2021 que dispõe sobre o Programa Requalifica Centro apresentado pelo executivo à Câmara Municipal no dia 5 de julho, cria incentivos e diretrizes específicas ainda não previstas na legislação. No entanto, uma proposta tão importante para a cidade não está sendo debatida de maneira aprofundada, com os estudos técnicos e a participação social necessária.<sup>2</sup> Esta é a motivação desta Nota Técnica: contribuir com o debate público de maneira informada. Partimos da premissa de que políticas públicas devem ser fundamentadas em dados e na participação ampla com a sociedade civil e com a academia, como orienta o PDE.

## 1.2. Contexto da proposta e da tramitação legislativa

No dia 5 de julho, o prefeito Ricardo Nunes enviou o projeto de lei que cria o Programa Requalifica Centro para a Câmara de Vereadores de São Paulo.<sup>3</sup> O projeto, ainda sem numeração na data, integra o processo administrativo n.6068.2021\_0005928\_3.<sup>4</sup> No dia seguinte, 6 de julho, recebeu o número 447/2021 e passou a tramitar na Câmara.<sup>5</sup> No próprio dia 6, o projeto foi lido no prolongamento do expediente da 51ª Sessão Ordinária da Câmara e encaminhado para publicação no Diário Oficial.<sup>6</sup> Além disto, o presidente da Câmara, vereador Milton Leite (DEM), designou cinco comissões para analisarem a proposta: Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente Comissão de Administração Pública Comissão de Trânsito, Transporte e

---

<sup>2</sup> Artur Rodrigues. Falta participação popular em projeto de Nunes para revitalizar centro de SP, dizem especialistas. *Folha de São Paulo*, 7 de julho de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/07/falta-participacao-popular-em-projeto-de-nunes-para-revitalizar-centro-de-sp-dizem-especialistas.shtml>, acesso em 14.07.2021.

<sup>3</sup> Ofício ATL SEI n.047533477, disponível em: <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbriuDocumento?pID=307213>, acesso em 13.07.2021.

<sup>4</sup> <http://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/Principal.aspx>, acesso em 13.07.2021. O Portal de Processos Administrativos da Prefeitura de São Paulo permite a consulta de documentos oficiais digitalizados.

<sup>5</sup> [https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD\\_MTRA\\_LEGL=1&COD\\_PCSS\\_CM\\_SP=447&ANO\\_PCSS\\_CMSP=2021](https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&COD_PCSS_CM_SP=447&ANO_PCSS_CMSP=2021), acesso em 13.07.2021.

<sup>6</sup> <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbriuDocumento?pID=307344>, acesso em 13.07.2021.

Atividade Econômica Comissão de Finanças e Orçamento.<sup>7</sup> Ainda no dia 6, a Procuradora Supervisora do Setor de Pesquisa e Análise Prévia emitiu parecer indicando a legislação pertinente à matéria discutida pelo projeto de lei.<sup>8</sup>

No dia 7 de julho, o prefeito Ricardo Nunes enviou pedido de urgência para tramitação de quatro projetos de lei de iniciativa do executivo municipal; o PL n.447/2021 constava entre eles.<sup>9</sup> A justificativa para a urgência foi formulada de maneira genérica para os quatro projetos ("Ante a importância da finalidade colimada com os Projetos de Lei abaixo relacionados, solicito a tramitação das alvitadas proposituras em regime de urgência, nos termos do artigo 38 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.").<sup>10</sup> No mesmo dia, o vereador Faria de Sá (PP) foi designado como relator do projeto pelo vereador Carlos Bezerra Jr. (PSDB), presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara.<sup>11</sup> Houve pedido de vista dos vereadores Sandra Tadeu (DEM), Rubinho Nunes (PSL) e Alessandro Guedes (PT).<sup>12</sup> Ainda no dia 7, o presidente da Câmara de Vereadores, Milton Leite, incluiu o PL na pauta de votação da sessão extraordinária, o que acelerou o rito de tramitação legislativa. Na madrugada do dia 7 para o dia 8 de julho, o projeto foi aprovado pelo Congresso de Comissões.<sup>13</sup> Na mesma madrugada, o PL n.447/2021 foi aprovado em primeira votação, com 38 votos favoráveis, 6 contrários e 6 abstenções.<sup>14</sup> A votação ocorreu à 1h19 da manhã.<sup>15</sup> Uma proposta de emenda, do vereador Alfredinho (PT), foi retirada a pedido do próprio vereador.<sup>16</sup> Assim, nenhuma proposta de emenda foi formulada e discutida pelos vereadores e vereadoras.

<sup>7</sup> <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbriuDocumento?pID=307514>, acesso em 13.07.2021.

<sup>8</sup> <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbriuDocumento?pID=307597>, acesso em 13.07.2021.

<sup>9</sup> Ofício ATL SEI nº 047599440. Disponível em: <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbriuDocumento?pID=307651>, acesso em 13.07.2021.

<sup>10</sup> Além do PL n.447/2021, que cria o Programa Requalifica Centro, os outros três projetos incluídos no pedido de tramitação de urgência são: PL n. 444/2021, que dispõe sobre a criação de cargos para a Secretaria Municipal da Educação e dá outras providências; PL n. 445/2021, que altera a Lei n. 17.254, de 26 de dezembro de 2019, que autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito interno ou externo para financiar a execução de projetos de investimento no Município de São Paulo; e PL n. 446/2021, que desincorpora da classe dos bens de uso comum e especial os imóveis que especifica, e autoriza suas alienações, mediante licitação e dá outras providências.

<sup>11</sup> <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbriuDocumento?pID=307659>, acesso em 13.07.2021.

<sup>12</sup> <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbriuDocumento?pID=307763>, acesso em 13.07.2021.

<sup>13</sup> Artur Rodrigues. "Até de madrugada, base de Nunes vota superpacote de projetos em SP; oposição vê 'boiada passando'". *Folha de São Paulo*, 12.07.2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/07/camara-municipal-aprova-em-primeiro-turno-autorizacao-de-emprestimo-de-ate-r-8-bilhoes-para-sp.shtml>, acesso em 13.07.2021.

<sup>14</sup> Natalia do Vale. "Destaque da Semana tem Programa Requalifica Centro e punições para quem recusar vacina da Covid-19". *Notícias da Câmara Municipal de São Paulo*, 09.07.2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/destaques-da-semana-tem-programa-requalifica-centro-e-punicoes-para-quem-recusar-vacina-da-covid-19/>, acesso em 13.07.2021.

<sup>15</sup> <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbriuDocumento?pID=308438>, acesso em 14.07.2021.

<sup>16</sup> <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbriuDocumento?pID=308440>, acesso em 14.01.2021.

No dia 10 de julho, sábado pós-feriado do dia 9 de julho, foi realizada uma audiência pública para apresentação e discussão de dois projetos de lei<sup>17</sup> – o PL n.447/2021 e também o PL n.445/2021, que autorizou o executivo a contratar operações de crédito no valor de R\$8 bilhões.<sup>18</sup> A realização de audiências públicas é uma exigência legal, prevista nos artigos 85 a 88 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM). A audiência para os dois projetos estava prevista para ter início às 10h da manhã, com término às 13h. A discussão sobre o Programa Requalifica Centro teve início apenas às 13h e durou até às 15h, fora da previsão de tempo original.

Ainda no sábado do dia 10, o presidente da Câmara de Vereadores, Milton Leite, solicitou a diminuição de prazo entre as duas audiências públicas exigidas ("interstício mínimo"), de 10 para 5 dias, para que a tramitação ocorresse de forma ainda mais acelerada.<sup>19</sup>

No dia 12, segunda-feira, as cinco Comissões designadas para analisar o projeto de lei emitiram parecer conjunto pela aprovação.<sup>20</sup> Considerando sua designação pelo presidente da Câmara de Vereadores no dia 6 de julho, as Comissões levaram o tempo de quatro dias úteis para analisar as implicações e a pertinência do PL n.447/2021.

Uma nova audiência pública está prevista para sexta-feira, dia 16 de julho, indicativo de que o projeto pode ser deliberado em segunda votação antes do início do recesso da Câmara, no dia 20 de julho.<sup>21</sup>

O ritmo apressado dos processos na Câmara Municipal tem sido recorrente nos últimos tempos, com inúmeras convocações de sessões extraordinárias, incluindo aos fins de semana. Vereadores e vereadoras têm manifestado descontentamento com a apresentação de projetos versando sobre matérias que já vinham sendo discutidas em projetos do legislativo, e do controle da pauta sendo utilizado apenas para votar projetos do executivo, sem a apreciação de projetos dos próprios vereadores.

---

<sup>17</sup> "Audiência Pública Virtual - Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente | 10/07/2021", Disponível no canal de YouTube da Câmara Municipal de São Paulo, em: <https://www.youtube.com/watch?v=4e68MMtNDXw>, acesso em 13.07.2021.

<sup>18</sup> Marco Calejo. "Câmara Municipal de SP aprova autorização para Executivo contratar operações de crédito". *Notícias da Câmara Municipal de São Paulo*, 08.07.2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-municipal-de-sp-aprova-autorizacao-para-executivo-contratar-operacoes-de-credito/>, acesso em 13.07.2021; "Câmara Municipal aprova em primeiro turno autorização de empréstimo de até R\$8 bilhões para SP". *Folha de São Paulo*, 08.07.2021, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/07/camara-municipal-aprova-em-primeiro-turno-autorizacao-de-emprestimo-de-ate-r-8-bilhoes-para-sp.shtml>, acesso em 13.01.2021.

<sup>19</sup> <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbriuDocumento?pID=308434>, acesso em 13.01.2021.

<sup>20</sup> <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbriuDocumento?pID=308719>, acesso em 14.01.2021.

<sup>21</sup> Iara Silva. "Programa Requalifica Centro e Operação de créditos serão discutidos em nova Audiência Pública". *Notícias da Câmara Municipal de São Paulo*, 13.07.2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/programa-requalifica-centro-e-operacao-de-creditos-serao-discutidos-em-nova-audiencia-publica/>, acesso em 14.07.2021.

## Parte II. Ausência de participação popular, consulta a órgãos técnicos em matéria de política urbana e de integração com outras legislações de referência à política urbana

### II.1. Ausência de participação popular e de consulta a órgãos técnicos em matéria de política urbana

A política urbana é regida pelo princípio da gestão democrática da cidade. Não se trata de um princípio orientador no sentido usual do termo, mas no sentido jurídico, uma vez que têm previsão expressa no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que a inclui entre as diretrizes gerais da política urbana:

**Art. 2º** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...)

II – 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;

Além disso, os artigos 43 a 45 preveem instrumentos concretos para efetivar a gestão democrática das cidades. A criação e consulta a órgãos colegiados de política urbana e audiências públicas estão previstas na lei. O Plano Diretor de São Paulo (Lei n.16.050/2014) incorporou e detalhou o princípio em seu texto. Em seus artigos 329 e 330, determina as atribuições do Conselho Municipal de Política Urbana - CPMU e da Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU, órgãos colegiados e técnicos da política urbana. Entre suas principais atribuições está previsto o acompanhamento e o debate de projetos de lei de matéria urbanística. No entanto, o PL n. 447/2021 não foi submetido a nenhuma das duas instâncias participativas, tendo sido enviado pelo executivo diretamente ao legislativo municipal. *Há, portanto, violação ao princípio da gestão democrática da cidade e de competências específicas atribuídas pela legislação aos órgãos técnicos e de participação em matéria de política urbana.*

Como ressalta a Nota emitida pelo Departamento de São Paulo do Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB-SP no dia 7 de julho, o projeto também estabelece medidas com impacto direto na política habitacional e de preservação do patrimônio, o que exigiria a consulta prévia ao Conselho Municipal de Habitação (CMH), Comissão Executiva da Operação Urbana Centro e Conpresp.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> NOTA DO IABSP: PROGRAMA REQUALIFICA CENTRO DEVE SER DEBATIDO PELAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL ANTES DA TRAMITAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL, 7 de julho de 2021.

Para além da consulta prévia a conselhos e órgãos de participação social e análise técnica, (i) a realização da primeira audiência em um sábado precedido por um feriado, (ii) em horário distinto ao originalmente marcado, (iii) a diminuição de prazos entre a realização de audiências, (iv) a ausência de disponibilização de estudos técnicos para que a proposta possa ser melhor compreendida e debatida, (v) além de votações de madrugada revelam *graves entraves à efetiva participação popular em um projeto de lei que impacta a vida de todos os cidadãos e cidadãs de São Paulo*.

Como ressaltado pelo juiz Marcos de Lima Porta, em sua decisão na Ação Civil Pública n.053.08.1111161-0, que suspendeu a revisão do Plano Diretor de 2002 na gestão do prefeito Gilberto Kassab, "a população não é mera legitimadora" (lauda 34). Na época, foram realizadas apenas 4 audiências públicas, em dias sucessivos, sem campanhas para informar a população sobre o que estava sendo debatido, o que foi entendido pela Justiça como ilegítimo e ilegal.<sup>23</sup>

## **II.2. Ausência de integração com a atual revisão do Plano Diretor da Cidade de São Paulo**

O atual Plano Diretor de São Paulo (Lei n.16.050/2014) está passando por revisão neste ano.<sup>24</sup> Além dos desafios específicos referentes à condução de uma revisão de Plano Diretor em meio à pandemia, há fragmentação na política de habitação de interesse social, com o Programa Pode Entrar, PPPs e subsídios específicos para famílias de 0 a 3 salários mínimos.

As discussões sobre o cronograma dos trabalhos de revisão já começaram no Conselho Municipal de Política Urbana, ainda que a maioria dos representantes da sociedade civil tenha sido contrária à votação da minuta de resolução e ao seu conteúdo.<sup>25</sup>

---

Disponível em: <https://www.iabsp.org.br/?noticias=nota-do-iabsp-sobre-o-programa-requalifica-centro-deve-ser-debatido-pelas-instancias-de-participacao-social-antes-da-tramitacao-na-camara-municipal>, acesso em 14.07.2021.

<sup>23</sup> "Também fere a razoabilidade o fato de que as audiências públicas foram realizadas sucessivamente, no período de 4 (quatro) dias, em regiões diferentes, o que ceifou qualquer flexibilidade aos habitantes da cidade, que não tiveram nem ao menos a opção de diferentes dias para comparecer e para participar. (...) Note-se que o Estatuto da Cidade desejou inserir os munícipes nas mais profundas discussões sobre política urbana, fazendo da população da cidade este verdadeiro gestor da coisa pública, o que deixou de ocorrer. Gestão é mais do que gerenciamento, no que já nos deve ser palpável que ninguém é capaz de gerir um plano complexo em apenas uma oportunidade de contato direto." TJSP, Ação Civil Pública n.053.08.1111161-0, laudas 40 e 41.

<sup>24</sup> Ver Bianca Tavolari, Lais Valieris, Marcelo Marchesini. Desafios para a participação social na revisão do Plano Diretor de SP. *Exame, Insper Métricas*, 22.06.2021. Disponível em: <https://exame.com/blog/impacto-social/desafios-para-a-participacao-social-na-revisao-do-plano-diretor-de-sp/>, acesso em 14.01.2021.

<sup>25</sup> CMPU, Extrato da 64ª Reunião Ordinária, 29.06.2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/participacao\\_social/conselhos\\_e\\_organos\\_colegiados/cmpu/index.php?p=314496](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/conselhos_e_organos_colegiados/cmpu/index.php?p=314496), acesso em 14.01.2021.

O PL n.447/2021 trata de temas diretamente relacionados ao Plano Diretor, como incentivos à requalificação do patrimônio, especialmente nas áreas centrais; instrumentos de cumprimento da função social da propriedade e redução dos vazios urbanos; políticas habitacionais e de preservação do patrimônio histórico; manejo e captação de recursos para o Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, entre outras.

*Não parece haver razão técnica para que o PL n.447/2021 não seja discutido em conjunto com a revisão do Plano Diretor.* Pelo contrário, haveria boas razões de planejamento urbano para que estas propostas fossem pensadas de maneira integrada, seja em razão da consulta a órgãos técnicos e participativos, que já estão mobilizados para a revisão do Plano Diretor, seja em razão do diagnóstico mais amplo que deve fundamentar qualquer revisão como esta: a requalificação de imóveis promove e incentiva a alteração de usos, com especial destaque para a conversão de imóveis para o uso residencial. Se a tendência de trabalho remoto e diminuição dos espaços corporativos físicos se confirmar, esta será uma ferramenta necessária em toda a cidade.

### **II.3. Ausência de integração com o zoneamento e potenciais violações à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo**

A proposta de requalificação de imóveis do PL n.447/2021 está diretamente vinculada ao zoneamento. São estabelecidas medidas acerca dos parâmetros construtivos das edificações, mas também regramentos sobre o uso e a ocupação do solo, com incentivos para alteração de uso.

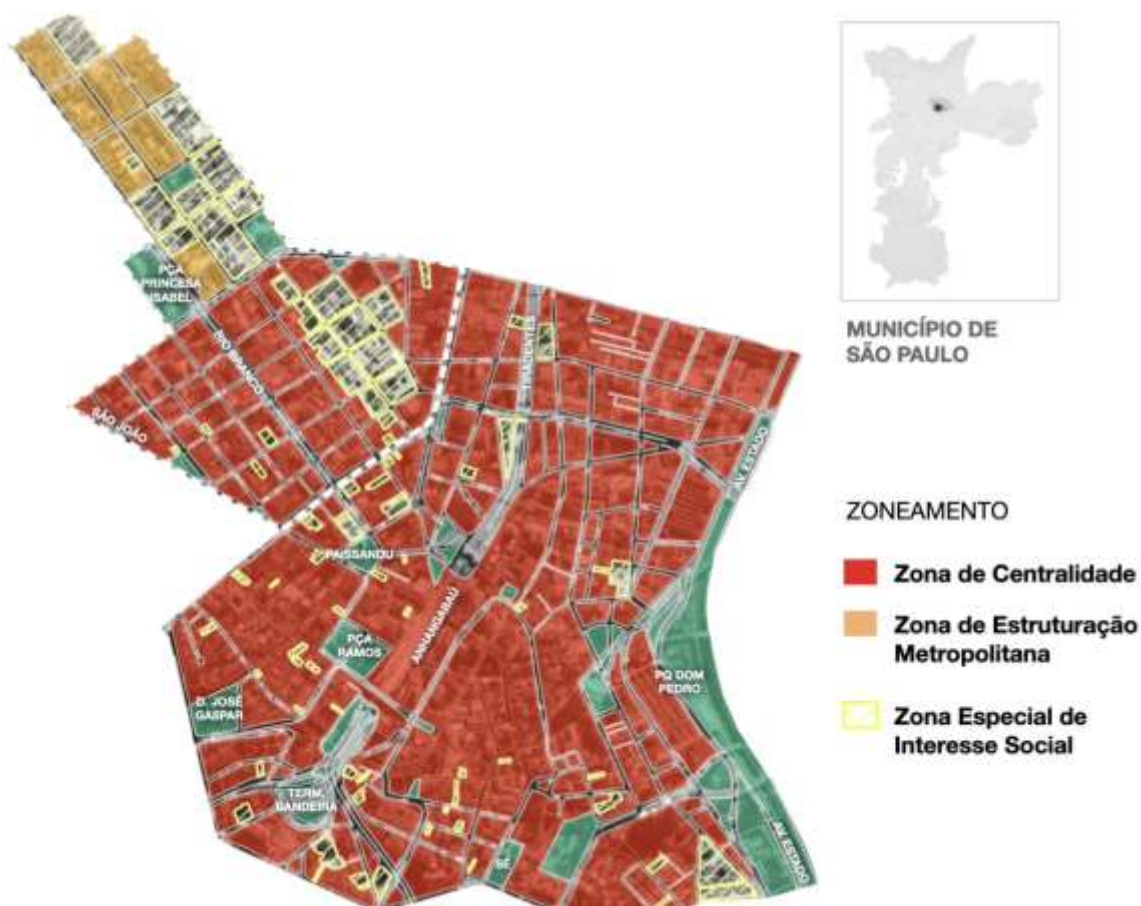
O *caput* do artigo 7º do PL n.447/2021 faz menção expressa a estes parâmetros:

**Art. 7º** Serão admitidos, para o lote original que contém a edificação objeto de requalificação, *os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo existentes, mesmo que não conformes à legislação vigente*, estando permitido o aumento de área construída internamente à edificação a requalificar, nos termos desta lei. (grifo nosso)

A redação do artigo 7º propõe uma exceção - e, portanto, uma violação - à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 16.402/2016). Na medida em que permite que os parâmetros atuais sejam admitidos, mesmo que não conformes à legislação, o artigo 7º abre uma janela para que os edifícios contemplados com a requalificação violem o zoneamento.



O perímetro recortado pelo projeto de lei abarca principalmente dois tipos de zoneamento: (i) Zonas Centralidade (ZC)<sup>26</sup>, (ii) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>27</sup> e (iii) Zona de Estruturação Metropolitana (ZEM)<sup>28</sup>.



**Mapa 1.** "Área Central" e "Perímetro Especial" de acordo com o zoneamento

<sup>26</sup> “Art. 9º As Zonas Centralidade (ZC) são porções do território voltadas à promoção de atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais ou de bairros, destinadas principalmente aos usos não residenciais, com densidades construtiva e demográfica médias, à manutenção das atividades comerciais e de serviços existentes e à promoção da qualificação dos espaços públicos, subdivididas em:

I - Zona Centralidade (ZC): porções do território localizadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana com atividades de abrangência regional;”, Lei n.16.402/2016.

<sup>27</sup> “Art. 12. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP, a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestrutura, áreas verdes e comércio e serviços locais, situadas na zona urbana.

§ 1º As ZEIS classificam-se em 5 (cinco) categorias, definidas nos termos dos incisos I a V do “caput” do art. 45 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE.”, Lei n.16.402/2016.

<sup>28</sup> Art. 8º As Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM) são porções do território inseridas na Macroárea de Estruturação Metropolitana, nos subsetores mencionados no inciso VIII do § 1º do art. 76 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, destinadas a promover usos residenciais e não residenciais com densidades demográfica e construtiva altas, bem como a qualificação paisagística e dos espaços públicos, de modo articulado ao sistema de transporte coletivo e com a infraestrutura urbana de caráter metropolitano, subdivididas em:

I - Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM);”, Lei n.16.402/2016.

O principal ponto de atenção é em relação às Zonas Especiais de Interesse Social. Na prática, um imóvel que atender os requisitos para integrar o programa Requalifica Centro e estiver em desconformidade com os parâmetros exigidos para as ZEIS, o que acaba por isentar o proprietário ou a proprietária das exigências de provisão de habitação de interesse social (HIS) e/ou de habitação de mercado popular (HMP). *Esta é uma grave violação à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, mas também ao próprio Plano Diretor, uma vez que as ZEIS também são determinadas pelo PDE.*

A redação dada pelo Código de Obras e Edificações (Lei n.16.642/2017) é muito mais precisa a este respeito, na medida em que especifica quais parâmetros poderão ser suspensos e indica que se trata de medida excepcional e de caráter construtivo:

**Art. 78.** Na requalificação, são aceitas soluções que, por *implicação de caráter estrutural*, não atendam às disposições previstas na LOE, PDE ou LPUOS, desde que não comprometam a salubridade, nem acarretem redução de acessibilidade e de segurança de uso.

§ 1º As disposições deste artigo referem-se a *condições existentes de implantação, iluminação, insolação, circulação, acessibilidade, estacionamento de veículos e segurança de uso da edificação.* (grifos nossos)

## II.4. Ausência de integração com o projeto de lei do PIU Setor Central

No dia 12 de julho, a Câmara de Vereadores aprovou, em primeira votação, o projeto de lei do PIU (Projeto de Intervenção Urbana) Setor Central.<sup>29</sup> Ainda que os perímetros do PIU Central e do Requalifica Centro não sejam os mesmos, eles se sobrepõem em algumas partes. O texto do projeto aprovado em primeira votação inclui uma subseção específica para tratar de requalificação (*retrofit*):

### Subseção I Requalificação

**Art. 38.** Aplicam-se aos projetos de requalificação de edificação localizada na AIU-SCE, protocolados nos termos dos arts. 77 e 78 da Lei nº 16.642 de 2017, as seguintes disposições complementares:

I - fica dispensada a indicação de áreas construídas computáveis e não computáveis, sendo considerada, para fins de licenciamento, a área construída total da edificação existente;

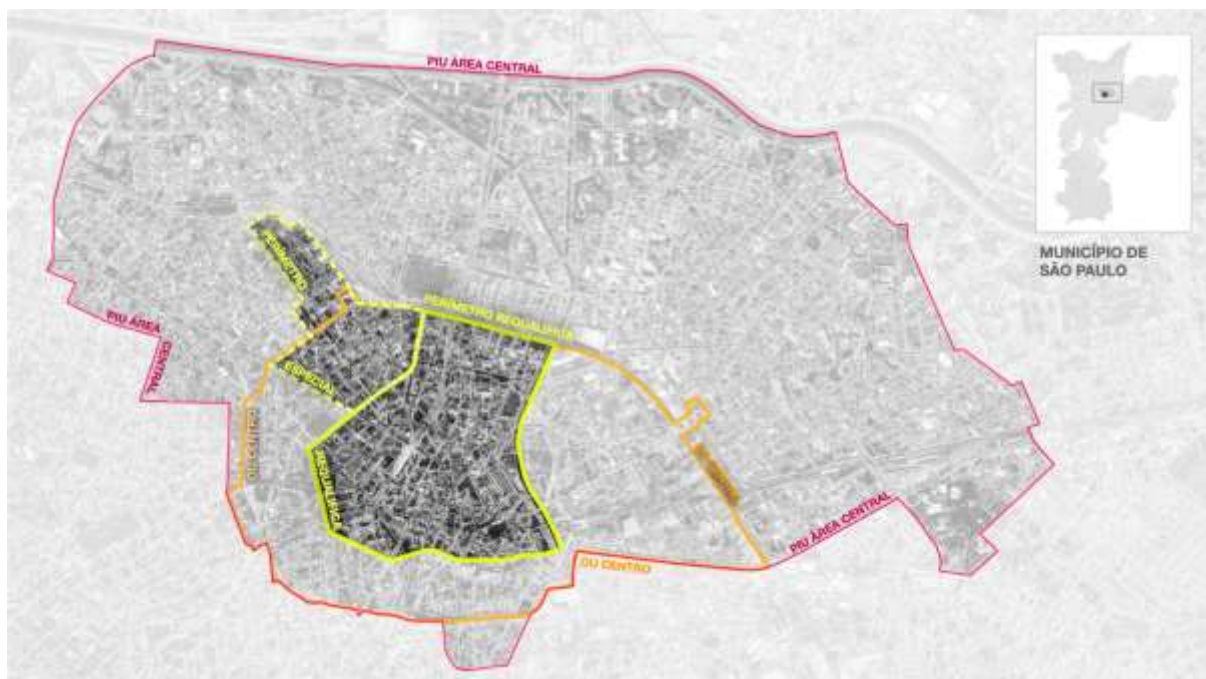
II - não estarão sujeitos à incidência de outorga onerosa as áreas reconstruídas, em substituição a áreas originalmente existentes.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Marco Calejo. Câmara de SP aprova em primeira discussão o PIU do Setor Central. *Notícias da Câmara de Vereadores de São Paulo*, 12 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-de-sp-aprova-em-primeira-discussao-o-piu-do-setor-central/>, acesso em 14.07.2021.

<sup>30</sup> [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/ProjetoDeLei\\_035137421-1.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/ProjetoDeLei_035137421-1.pdf), acesso em 14.07.2021.

Os critérios previstos no texto do projeto do PIU Central são mais amplos que as do PL n.477/2021, na medida em que (i) há dispensa completa de indicação de áreas construídas computáveis e não computáveis e (ii) não há incidência de outorga onerosa.

Estamos, portanto, diante do fato de que a Câmara Municipal aprovou critérios distintos para requalificação de imóveis nas áreas centrais em projetos debatidos na mesma semana, o que mostra a ausência de integração entre os projetos e a falta de clareza sobre os critérios aplicáveis caso ambos os projetos de lei venham a ser aprovados.



**Mapa 2.** Perímetros comparados: Requalifica Centro, OU Centro, PIU Central

## **Parte III. Impactos: ausência de estudos técnicos, ausência de incentivos para habitação de interesse social e habitação de mercado popular**

### **III.1. Ausência de dados e estudos técnicos para fundamentar as propostas de remissão, isenção e descontos fiscais**

O PL n.477/2021 prevê uma série de incentivos fiscais voltada para a reconversão dos imóveis para a categoria de uso residencial/habitacional. São incentivos relativos à remissão, isenção e descontos em IPTU, ISS e ITBI:

**Art. 15.** Aplicam-se os seguintes incentivos fiscais à requalificação de edificações localizadas na Área Central licenciadas nos termos desta lei, desde que voltadas à categoria de uso residencial/habitacional, mesmo nas hipóteses em que a requalificação objetive a mudança de uso para tais subcategorias:

I - remissão dos créditos de IPTU para as edificações objeto da requalificação, observado, como termo a expedição do respectivo certificado de conclusão;

II - isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) nos 3 (três) primeiros anos a partir da emissão do respectivo certificado de conclusão;

III - aplicação de alíquotas progressivas, em frações iguais, para o Imposto Predial e Territorial Urbano, pelo prazo de 5 (cinco) anos após a isenção de que trata o inciso II do “caput” deste artigo, até que se alcance, a partir do 6º ano, a alíquota integral prevista na normatização;

IV - redução para 2% (dois por cento) na alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS relativos aos serviços tomados integrantes do item 7 ao art. 1º da Lei no 13.701, de 24 de setembro de 2003 - “Serviços relativos à engenharia, arquitetura, geologia, urbanismo, construção civil, manutenção, limpeza, meio ambiente, saneamento e congêneres”, incidente sobre a requalificação para os imóveis situados na Área Central, observado o limite previsto no art. 2º da Lei Complementar no 157, de 29 de dezembro de 2016;

V - isenção do Imposto sobre Transmissão “intervivos” aplicável a imóveis que serão objeto de requalificação, mediante a apresentação do alvará de aprovação e de execução de requalificação ou alvará de aprovação e de execução de requalificação associada à reforma;

VI - isenção de taxas municipais para instalação e funcionamento, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da entrada em vigor desta lei.

§ 1º O incentivo fiscal de que trata o inciso I do “caput” deste artigo aplica-se exclusivamente à edificação que será objeto de requalificação, não se aplicando a eventuais lotes anexados.

§ 2º O incentivo fiscal de que trata o inciso II do “caput” deste artigo, alcança o imóvel requalificado como um todo, conforme previsto no respectivo certificado de conclusão, inclusive eventuais acréscimos de área realizados nos termos desta lei.

§ 3º O incentivo de que trata o Inciso II do “caput” deste artigo será de 10 (dez) anos para os imóveis situados no perímetro especial indicado no Anexo Único desta lei, formado, ao norte, pelas alamedas Eduardo Prado, Dino Bueno, Ribeiro da Silva e Cleveland, e pela Rua Mauá, ao leste, pela Rua Casper Líbero e pela Avenida Ipiranga, ao Sul, pelas avenidas São João e Duque de Caxias, e, por fim, a oeste, pelas ruas Guaianazes, Helvetia e pela Avenida Rio Branco.

§ 4º O incentivo fiscal de que trata o inciso IV do “caput” deste artigo não poderá resultar, direta ou indiretamente, na redução, em cada período de competência do ISS, da alíquota efetiva mínima de 2% (dois por cento).

§ 5º No que tange ao incentivo de que trata o inciso V do “caput” deste artigo, deverá ser implementado sistema de monitoramento da execução da qualificação, a partir da posterior expedição do respectivo certificado de conclusão.

§ 6º A Secretaria Municipal da Fazenda editará as normas específicas necessárias à operacionalização dos incentivos de que trata esse artigo.

O artigo 15 prevê, portanto, remissão de créditos de IPTU (inciso I), isenção de pagamento de IPTU nos 3 primeiros anos (inciso II), descontos no IPTU por 5 anos (inciso III), redução do ISS para 2% (inciso IV), isenção do ITBI (inciso V) e isenção de taxas municipais para instalação e funcionamento (inciso VI).

Os incentivos fiscais não vieram acompanhados de estudos técnicos com estimativas do montante de recursos públicos que será despendido. Sem estes dados, não é possível avaliar se os incentivos são adequados ou abusivos. Para proprietários e proprietárias de edifícios com elevadas dívidas de IPTU a remissão completa do débito pode ser uma enorme vantagem. Para proprietários e proprietárias de imóveis que se qualificam para o programa, mas que não pretendem fazer uso de seus imóveis por enquanto, haverá a certeza de que seus débitos de IPTU serão perdoados quando decidirem requalificá-los.

Estudos técnicos são urgentes e fundamentais para que a sociedade possa ter subsídios concretos para avaliar a renúncia fiscal implicada neste projeto de lei.

## **III.2. Ausência de incentivo para habitação de interesse social e habitação de mercado popular**

Como indicamos no item anterior, o PL n.477/2021 cria incentivos específicos para a conversão de imóveis em uso habitacional/residencial. No entanto, não há qualquer incentivo para a promoção de habitação de interesse social e habitação de mercado popular. Em outras palavras, nada impede que proprietários e proprietárias se valham dos incentivos fiscais e urbanísticos para promover unidades habitacionais de alto padrão na área central, na contramão de diversas experiências internacionais que têm se valido do *retrofit* para promover *social housing*.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> William Swan, Les Ruddock, Luke Smith, Richard Fitton. Adoption of sustainable retrofit in UK social housing. *Structural Survey*, 2013; A. Gagliano, F. Nocera; F. Patania; G. Capizzi. A Case Study of Energy Efficiency Retrofit in Social Housing Units. *Energy Procedia*, v.42, 2013; Nives Della Valle, Adriano Bisello, Jessica Balest. In search of behavioural and social levers for effective social housing retrofit programs, *Energy and Buildings*, v.172, 2018; Philip Brown, Will Swan, Sharon Chahal. Retrofitting social housing: reflections by tenants on adopting and living with retrofit technology. *Energy Efficiency*, 2014; Arianna Sdei François Gloriant, Pierre Tittlein, Stéphane Lassue, Paul Hanna, Christophe Beslay, Romain Gournet, Mike McEvoy. Social housing retrofit strategies in England and France: A parametric and behavioural analysis. *Energy Research & Social Science*, v.10, 2015; William Swan, Les Ruddock, Luke Smith, Low carbon retrofit: attitudes and readiness within the social housing sector. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 2013; Luis Eduardo Medrano-Gómez, Azucena Escobedo Izquierdo. Social housing retrofit: Improving energy efficiency and thermal comfort for the housing stock recovery in Mexico. *Energy Procedia*, 2017; Vittorino Belpoliti, Giacomo Bizzarri. A parametric method to assess the energy performance of the social housing stock and simulate suitable retrofit scenarios: An Italian case study. *Energy and Buildings*, v.96, 2015.

Além disso, vai na contramão do próprio Plano Diretor de São Paulo. Uma das diretrizes do PDE é o "incentivo à produção de Habitação de Interesse Social, de equipamentos sociais e culturais e à proteção e ampliação de áreas livres e verdes" (art.6º, X) e há uma série de medidas específicas para estimular a produção de HIS nas diferentes macroáreas e nas ZEIS.

O texto do PL n.477/2021 menciona habitação de interesse social apenas no artigo 17, que trata da captação de recursos para o FUNDURB:

**Art. 17.** Os recursos auferidos pela aplicação desta lei serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) para fins de *provisão habitacional de interesse social* preferencialmente em edifícios a requalificar na Área Central.

Se a proposta é requalificar edifícios na área central com prioridade para HIS, por que não incluir incentivos específicos para esta reconversão no projeto de lei, em conformidade com as diretrizes do Plano Diretor?

### III.3. Imóveis ocupados por movimentos sociais de moradia

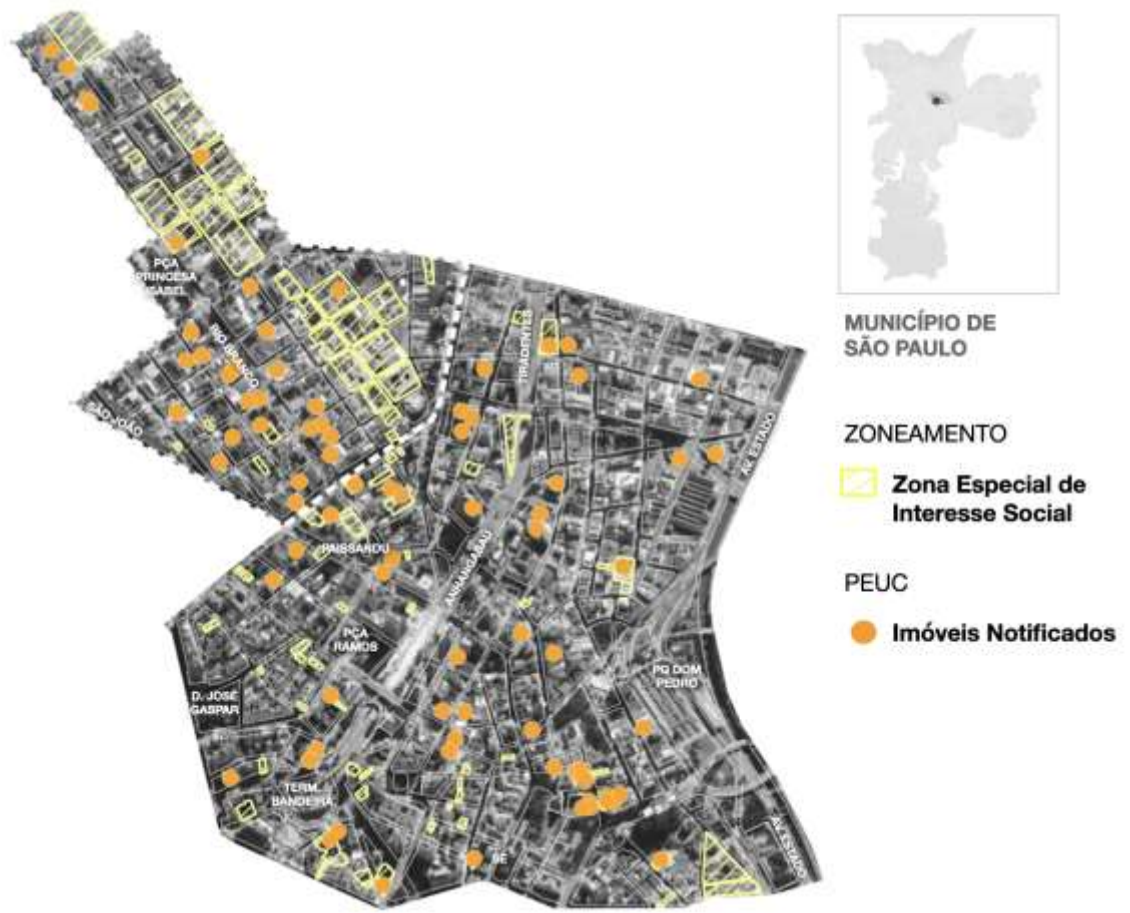
O artigo 16, §2º do PL n.477/2021 determina o seguinte:

**Art. 16.** Fica autorizado ao Poder Público promover chamamentos públicos para fins de operacionalização de consórcios imobiliários, previstos pelo art. 102 da Lei no 16.050, de 2014, em edifícios localizados na Área Central elegíveis à requalificação nos termos desta lei, cabendo-lhe facilitar a aproximação entre proprietários de imóveis e agentes econômicos. (...)

§ 2º Os editais deverão priorizar os imóveis elegíveis à requalificação nos termos desta lei que concomitantemente forem notificados para o parcelamento, edificação e utilização compulsória (PEUC), estiverem ocupados por movimentos de moradia organizados ou inscritos no cadastro de dívida ativa.

A iniciativa de conferir prioridade aos imóveis notificados para o PEUC e ocupados por movimentos de moradia para os chamamentos públicos de consórcios imobiliários é bastante importante. No entanto, é preciso ir além e diferenciar entre imóveis de fato vazios e imóveis ocupados por movimentos de moradia, sejam eles mais ou menos organizados.

A razão é simples: um edifício ocupado na região central serve de moradia para dezenas de famílias. Como não há prioridade para reconversão em habitação de interesse social e o projeto de lei não prevê atendimento habitacional para as famílias ocupantes, o projeto de lei terá graves impactos remocionistas.



Mapa 3. Imóveis notificados por PEUC no perímetro do Requalifica Centro

## Parte IV. Elementos definidos com pouca clareza no texto do PL n.477/2021

### IV. 1. Condições de elegibilidade

O artigo 4º do PL n.477/2021 estabelece que podem ser requalificadas, no âmbito do Programa Requalifica Centro, as construções existentes ou licenciadas antes da promulgação do Código de Obras e Edificações de 1992 (Lei n. 11.228/1992). Nesse sentido, mantém o corte temporal definido pelo Código de Obras e Edificações vigente (Lei n. 16.642/2017, art. 77), mas inova ao deixar de exigir que os edifícios tenham sido licenciados e tenham constado como regulares por um período de 10 anos:

**Art. 4º** Poderão ser requalificadas no âmbito do Programa de que trata esta lei, as edificações existentes anteriormente a 23 de setembro de 1992 ou licenciadas com base em legislação edilícia vigente até esta data, correspondente à entrada em vigor da Lei no 11.228, de 25 de junho de 1992, independentemente de sua condição de regularidade na data do protocolo do pedido.

O texto do projeto de lei sugere que a flexibilização dessa exigência seria determinante para viabilizar o *retrofit* em escala significativa no Centro de São Paulo. Dito isso, questiona-se: quantos dos edifícios do perímetro da “Área Central” não atendem aos parâmetros exigidos pela legislação vigente? Como serão tratadas obras que tenham acontecido de maneira irregular recentemente?

Além disso, há ambiguidade no texto do Projeto de Lei, de forma que seria possível interpretar tanto que as suas disposições acerca da requalificação (artigos 4 e 5) se aplicariam a todo o território do município, quanto *somente* à Região Central. Considera-se que o texto deve ser claro quanto a esse ponto.

Caso as disposições acerca da figura da requalificação se apliquem à cidade inteira, não foram identificados motivos para a redação que o PL n.477/2021 propõe, pois seria mais adequado alterar o Código de Obras e Edificações. Qualquer que seja o caso, parece incorreta a afirmação do artigo 1º de que a lei estabelecerá objetivos e regramentos *complementares* ao disposto na Lei n. 16.642/2017, uma vez que há diferenças nas condições de elegibilidade de edifícios para requalificação previstas no PL n.477/2021 e no Código de Obras e Edificações:

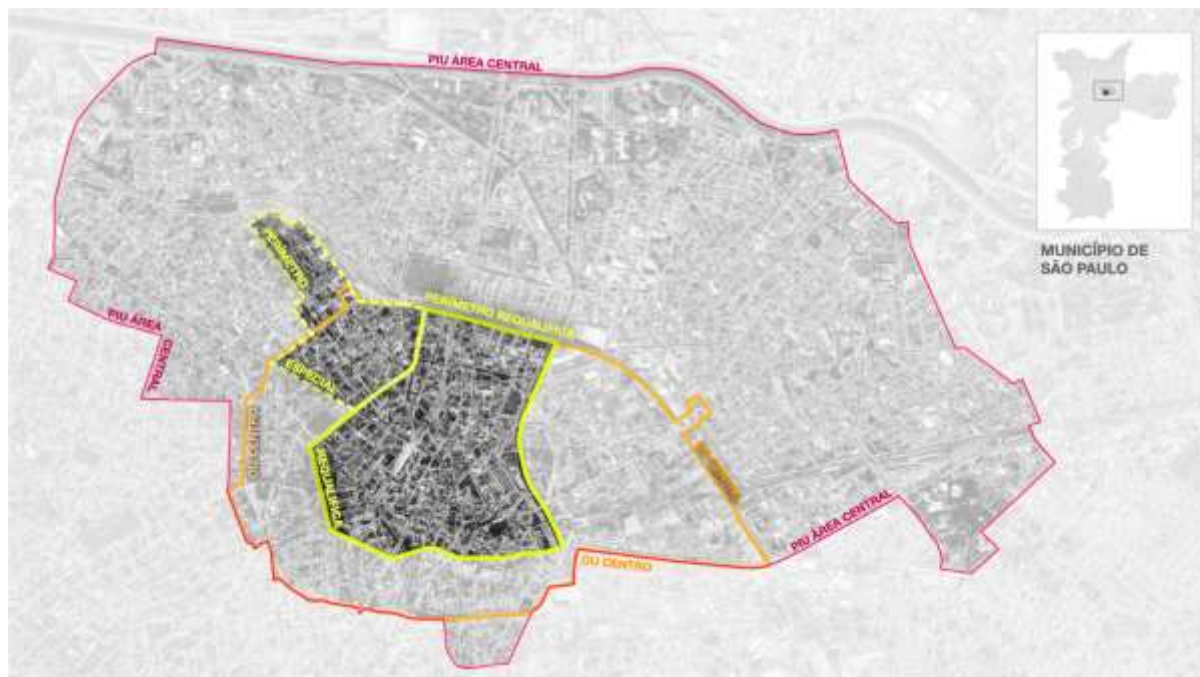
**Art. 1º** O Programa Requalifica Centro fica disciplinado nos termos desta lei, que compreende um conjunto de objetivos e regramentos voltados à requalificação edilícia, *complementarmente* ao disposto na Lei no 16.642, de 9 de maio de 2017, bem como estabelece incentivos específicos para a requalificação de imóveis na Área Central. (grifo nosso)

Essa definição impacta diretamente as avaliações que devem ser feitas acerca da dispensa de licenciamento anterior da edificação para que ela seja elegível para a requalificação. As “flexibilizações” propostas no artigo 5º se justificam sob o argumento de que os ganhos para a cidade como um todo da requalificação compensam eventuais não-atendimentos a padrões urbanísticos. Trata-se de um julgamento relativamente simples de ser feito em um perímetro pequeno da região central, mas que ganha aspectos muito mais complexos se for considerado na cidade como um todo.

## IV.2. Perímetro de aplicação dos incentivos



O projeto de lei estabelece dois perímetros dentro dos quais condições e incentivos específicos para viabilizar a requalificação dos imóveis seriam aplicáveis: a “Área Central” e o “Perímetro Especial”.



**Mapa 2.** Perímetros comparados: Requalifica Centro, OU Centro, PIU Central

A “Área Central” é delimitada no artigo 1º. Trata-se da região que costuma ser chamada de “Centro Velho” estendida até a região da Luz, ao Norte, e até a Avenida Ipiranga a Oeste. Inserida nos limites da Operação Urbana Centro, a maioria de suas quadras tem uso predominante de comércio e serviços.

O “Perímetro Especial”, estabelecido no artigo 15, § 3º corresponde a uma parte da região dos Campos Elíseos que inclui a estigmatizada “Cracolândia” e áreas que foram objeto de programas como a Nova Luz e a PPP de Habitação. Nesta área, há ampliação do tempo para as isenções de IPTU, para além dos 3 anos previstos para a “Área Central”. No entanto, com o texto proposto, nenhum dos incentivos fiscais poderia ser fornecido para empreendimentos da região, pois para isso eles teriam que ser licenciados no termo da lei e *fazer parte da “Área Central” delimitada pelo artigo 1º*:

**Art. 1º** O Programa Requalifica Centro fica disciplinado nos termos desta lei, que compreende um conjunto de objetivos e regramentos voltados à requalificação edilícia, complementarmente ao disposto na Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017, bem como estabelece incentivos específicos para a requalificação de imóveis na Área Central.

Parágrafo único. Para os fins propostos nesta lei, considera-se Área Central o perímetro formado, ao norte, pela Rua Mauá, ao leste, pela Avenida do Estado (Rio Tamanduateí), ao Sul, pela Rua Tabatinguera, Praça Dr. João Mendes, Viaduto Dona Paulina, Rua Dona Maria Paula e pelo Viaduto Jacareí, fechando, a oeste, pelo Viaduto Nove de Julho, avenidas São Luís e Ipiranga e pela Rua Cásper Líbero, indicado no Anexo Único desta lei. (...)

**Art. 15.** Aplicam-se os seguintes incentivos fiscais à requalificação de edificações localizadas *na Área Central* licenciadas nos termos desta lei, desde que voltadas à categoria de uso residencial/habitacional, mesmo nas hipóteses em que a requalificação objetive a mudança de uso para tais subcategorias. (grifo nosso)

Questiona-se qual é, afinal, o perímetro para o qual o Programa Requalifica Centro está sendo proposto e, já que há ambiguidade sobre o tema, quais foram os critérios adotados para sua definição.

## Parte V. Recomendações

Diante do exposto nesta Nota Técnica, recomenda-se:

- (i) que a tramitação do PL n.477/2021 seja *suspensa* por violar determinações específicas da gestão democrática das cidades, prevista no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de São Paulo;
- (ii) que um novo texto seja formulado e seja submetido ao Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU, à Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU e aos demais conselhos e órgãos pertinentes;
- (iii) o novo texto deve vir acompanhado de estudos técnicos e dados que fundamentem as escolhas da proposta e que permitam que a sociedade civil e a academia possam discutir o projeto de maneira ampla, qualificada e integrada com os demais projetos urbanísticos.