

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

HELTERSON RIBEIRO DA SILVA LEITE

A Outorga Onerosa do Direito de Construir entre a dimensão urbanística e a dimensão  
arrecadatória: o caso de São Paulo

São Paulo  
2019

HELTERSON RIBEIRO DA SILVA LEITE

**A Outorga Onerosa do Direito de Construir entre a dimensão urbanística e a  
dimensão arrecadatária: o caso de São Paulo**

Versão Original

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e  
Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do  
título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional  
Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Urbanas

Orientadora: Profa. Dra. Paula Freire Santoro

São Paulo

2019

Nome: LEITE, Helterson Ribeiro da Silva

Título: A Outorga Onerosa do Direito de Construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, à minha família. Meus pais, Inêz e Luiz, que tanto me apoiaram desde sempre e, principalmente, durante este período do mestrado. Meus agradecimentos nunca serão suficientes para expressar tamanho respeito e admiração. Minha querida irmã Estefânia, sempre ao meu lado e um grande exemplo de dedicação e responsabilidade. Meu irmão Helison e minha cunhada Daniela, que sempre torcem por mim e me incentivam com suas palavras. E claro, minhas queridas sobrinhas Letícia e Estefany, que alegraram os meus dias e se tornaram uma das razões para eu continuar estudando.

Meus maiores e mais sinceros agradecimentos à minha querida orientadora Paula Santoro, que será sempre um exemplo de perseverança e garra que levarei para a vida toda. Nada disso teria acontecido caso ela não tivesse acreditado em mim, mesmo sem me conhecer, e me apoiado desde o processo de seleção. Meu muito obrigado por tudo e minhas desculpas por qualquer falha da minha parte.

Não poderia deixar de agradecer a minha eterna orientadora Eda Maria Góes, que me mostrou o mundo da pesquisa acadêmica e sempre me incentivou a seguir por esse caminho. Lembro com carinho ainda do prof. Everaldo Melazzo, que contribuiu com as suas leituras críticas quando elaborei o projeto de pesquisa que deu início a esta dissertação.

Um agradecimento especial para o prof. José Roberto Fernandes Castilho, que me incentivou desde os primeiros anos da graduação a estudar legislação urbanística e mostrou sua importância para o planejamento urbano. Sem os seus conselhos e conversas teria sido mais difícil terminar essa pesquisa. Meu muito obrigado por sempre estar disposto a conversar e responder minhas dúvidas.

Agradeço, igualmente, a todos os professores que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa com seus comentários ao longo das disciplinas da pós: João Fernando Pires Meyer, Csaba Deák, Nuno Fonseca, Nabil Bonduki, Raquel Rolnik, João Sette Whitaker Ferreira, Sandra Lencioni, César Simoni Santos e Paulo César Xavier Pereira.

Registro meu mais sincero agradecimento à prof. Fernanda Furtado, que sempre esteve disposta a conversar comigo sobre a pesquisa e os temas abordados. Muito obrigado por toda a paciência e dedicação.

Agradeço, com toda com a minha gratidão, pela enorme generosidade do prof. Eros Roberto Grau em me receber e conversar comigo sobre suas experiências com o tema desta pesquisa. Foram horas de aprendizado que levarei comigo. Muito obrigado!

Agradecimento especial aos professores Eduardo Nobre e Jeroen Klink, que tanto contribuíram para o avanço dessa pesquisa com os seus comentários e sugestões na banca de qualificação.

Novamente expresso meus agradecimentos ao professor Eduardo Nobre, que com toda a sua generosidade me ajudou na tarefa de ser monitor PAE, ao lado da professora Paula Santoro

Meus queridos amigos da pós, esse caminho não teria sido igual sem vocês. Muito obrigado pelas conversas, pelas trocas, pelos congressos, viagens e, enfim, por todo o apoio que vocês sempre me deram. Mônica Máximo, João Pedro Volpato, He nem, Carol Sacconi, Flávia Peretto, João Chiavone, Bruno Avellar e Isadora Marchi. Agradeço também minhas queridas amigas Adriana Terra, Natália Sá e Beatriz Fontenele pelos nossos almoços e conversas às quartas-feiras.

Minha querida amiga Tainá Hermoso, muito obrigado por sempre estar presente e por me fazer rir quando eu mais precisei. Meu querido amigo Fernando Neugebauer Canhavate, obrigado pela sua presença e por ser alguém com quem eu sempre posso contar. Obrigado também por sempre responder minhas dúvidas, mesmo quando óbvias.

Sou grato, igualmente, ao Felipe Rainho e ao Ivan Vitória, pela amizade ao longo desses anos e pelas inúmeras hospedagens quando precisei. Meu muito obrigado!

Por fim, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo financiamento e o apoio no desenvolvimento deste trabalho através do processo nº 2017/11789-5.

## RESUMO

LEITE, Helterson Ribeiro da Silva. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo.** 2019. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Esta pesquisa se propõe a investigar o processo de formulação, regulamentação e aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de São Paulo, tencionando compreender a relação estabelecida entre a dimensão urbanística, ou seja, a capacidade do instrumento atuar no ordenamento urbano, e a dimensão arrecadatória, a saber, a capacidade de arrecadação do instrumento com vistas a ser uma nova fonte de recursos para o financiamento da infraestrutura urbana. Para tanto, concentra-se no estudo do caso de São Paulo a partir de duas direções complementares. A primeira é uma análise da evolução da regulação do instrumento; e a segunda é o exame dos dados sobre a sua aplicação no município. O argumento central da pesquisa é que a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória são relacionadas, portanto indissociáveis, visto que só se arrecada (ou recupera mais-valias fundiárias) se houver a produção material de bens imóveis. Além disto, o trabalho procura fazer uma análise empírica do impacto dos fatores de planejamento e de interesse social na fórmula de cálculo da Outorga Onerosa. Os dados disponíveis permitem inferir pouco sobre a estratégia adotada por esta política de subsídios (ou descontos na contrapartida) para determinados usos e adensamentos. A dificuldade de se mesurar o volume de metros quadrados e os empreendimentos que receberam isenção de pagamento para Habitação de Interesse Social, combinada com a identificação de que foram concedidos consideráveis estímulos econômicos à Habitação de Mercado Popular, sinalizam que, do ponto de vista social, urbanístico e econômico, a política urbana termina por conceder consideráveis estímulos econômicos a usos não prioritários ou transformadores da cidade desigual que encontramos hoje.

**Palavras-chave:** outorga onerosa do direito de construir, solo criado, recuperação de mais-valias fundiárias, São Paulo metrópole, coeficiente de aproveitamento

## ABSTRACT

LEITE, Helterson Ribeiro da Silva. **The Onerous Grant of Right to Build between the urban dimension and the collecting dimension: the case of São Paulo.** 2019. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

This dissertation proposes to investigate the process of formulation, regulation and application of the Onerous Grant of Right to Build (Outorga Onerosa do Direito de Construir) in the city of São Paulo, intending to understand the relationship established between the urban dimension, in other words, the capacity of the instrument to act in urban planning, and the collecting dimension, namely the capacity of collection of the instrument with the objective to being a new source of funding for the financing of urban infrastructure. Therefore, it focuses on the study of the case of São Paulo from two complementary directions. The first one is an analysis of the evolution of instrument regulation; and the second one is the examination of the empirical data on its application in the municipality. The central argument of the research is that the urban dimension and the collecting dimension are related, therefore inseparable, since only collect (or recapture urban land value) if there is material production of real estate. In addition, the research seeks to make an empirical analysis of the impact of the planning and the social interest factors on the formula for calculating the Onerous Grant. The available data allow us to infer little about the strategy adopted by this policy of subsidies (or discounts in the counterpart) for certain uses and densifications. The difficulty of measuring the volume of square meters and the projects that received exemption from payment for Social-Interest Housing, combined with the identification of considerable economic stimuli to the Moderate Income Housing, indicate that, from the social, urban and economic point of view, urban policy ends up grating considerable economic stimulus to the non-priority or transforming uses of the unequal city we find today.

**Key-words:** Onerous Grant of Right to Build, solo criado, land value capture, São Paulo city, floor area ratio

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Densidade dos empreendimentos que utilizaram potencial construtivo adicional via Outorga Onerosa no Município de São Paulo (2002 -2018)

Mapa 2 – Intensidade de utilização de potencial construtivo adicional via Outorga Onerosa no Município de São Paulo (2002 -2018)

Mapa 3 – Detalhe do mapa de densidade dos empreendimentos que utilizaram potencial construtivo adicional via Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de São Paulo (2002 – 2018)

Mapa 4 – Detalhe do mapa de intensidade de utilização de potencial construtivo adicional via Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de São Paulo (2002 – 2018)

Mapa 5 – Perímetro das Operações Urbanas Consorciadas e a localização dos empreendimentos que utilizaram OODC

Mapa 6 – Distribuição espacial do estoque de potencial construtivo adicional residencial

Mapa 7 – Distribuição espacial do estoque de potencial construtivo adicional residencial por distrito

Mapa 8 – Distribuição espacial do estoque de potencial construtivo adicional não residencial

Mapa 9 – Distribuição espacial do estoque de potencial construtivo adicional não residencial por distrito

Mapa 10 – Localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Mooca

Mapa 11 – Localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional não residencial na Prefeitura Regional da Mooca

Mapa 12 – Localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional residencial e não residencial na Prefeitura Regional da Mooca

Mapa 13 – Densidades dos empreendimentos que utilizaram Potencial Construtivo Adicional Residencial na Prefeitura Regional da Mooca

Mapa 14 - Intensidade de utilização de potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Mooca

Mapa 15 – Densidades dos empreendimentos que utilizaram Potencial Construtivo Adicional Não Residencial na Prefeitura Regional da Mooca

Mapa 16 - Intensidade de utilização de potencial construtivo adicional não residencial na Prefeitura Regional da Mooca



Mapa 17 – Localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Lapa

Mapa 18 – Localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional não residencial na Prefeitura Regional da Lapa

Mapa 19 – Localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional residencial ou não residencial na Prefeitura Regional da Lapa

Mapa 20 – Densidade dos empreendimentos que utilizaram Potencial Construtivo Adicional Residencial na Prefeitura Regional da Lapa

Mapa 21 – Intensidade de utilização de potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Lapa

Mapa 22 – Densidade dos empreendimentos que utilizaram Potencial Construtivo Adicional Não Residencial na Prefeitura Regional da Lapa

Mapa 23 – Intensidade de utilização de potencial construtivo adicional não residencial na Prefeitura Regional da Lapa

## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Zonas de usos e índices urbanísticos definidos no PDDI (Lei nº 7.688/71)
- Tabela 2 – Zonas de usos e índices urbanísticos definidos no zoneamento (Lei nº 7.805/72)
- Tabela 3 – Coeficientes de aproveitamento da Lei Municipal nº 13.430/02
- Tabela 4 – Coeficientes de aproveitamento na Lei Municipal nº 13.885/04
- Tabela 5 – Transição do coeficiente de aproveitamento básico entre 2002 e 2004
- Tabela 6 – Coeficientes de aproveitamento construtivo definidos na Lei Municipal nº 16.050/14
- Tabela 7 – Fator de interesse social ( $F_s$ ) definido na Lei Municipal nº 16.050/14
- Tabela 8 – Fator de planejamento ( $F_p$ ) definido na Lei Municipal nº 16.050/14
- Tabela 9 – Utilização anual de potencial construtivo adicional no Município de São Paulo (2002 – 2018)
- Tabela 10 – Tamanho médio do lote nos distritos onde houve maior utilização de potencial construtivo adicional e dos distritos da Prefeitura Regional de Pinheiros
- Tabela 11 – Total do Estoque de Potencial Construtivo Adicional Residencial por Prefeitura Regional
- Tabela 12 – Total do Estoque de Potencial Construtivo Adicional Não Residencial por Prefeitura Regional
- Tabela 13 – Porcentagem de Utilização do Estoque de Potencial Construtivo Adicional Residencial por Prefeitura Regional (2002 – 2018)
- Tabela 14 – Total de Potencial Construtivo Adicional Residencial Utilizado por Prefeitura Regional (2002 – 2018)
- Tabela 15 – Porcentagem de Utilização do Estoque de Potencial Construtivo Adicional Não Residencial por Prefeitura Regional (2002 – 2018)
- Tabela 16 – Total de Potencial Construtivo Adicional Não Residencial Utilizado por Prefeitura Regional (2002 – 2018)
- Tabela 17 – Consumo anual de potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Mooca (2002 – 2018)
- Tabela 18 – Consumo anual de potencial construtivo adicional não residencial na Prefeitura Regional da Mooca (2002 – 2018)
- Tabela 19 – Distribuição do estoque de potencial construtivo adicional residencial da Prefeitura Regional da Mooca pelos Distritos

Tabela 20 – Utilização de Potencial Construtivo Adicional Residencial nos distritos da Prefeitura Regional da Mooca

Tabela 21 – Distribuição do estoque de potencial construtivo adicional não residencial da Prefeitura Regional da Mooca pelos Distritos

Tabela 22 – Utilização de Potencial Construtivo Adicional Não Residencial nos distritos da Prefeitura Regional da Mooca

Tabela 23 – Consumo anual de potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Lapa (2002 – 2018)

Tabela 24 – Consumo anual de potencial construtivo adicional não residencial na Prefeitura Regional da Lapa (2002 – 2018)

Tabela 25 – Distribuição do estoque de potencial construtivo adicional residencial da Prefeitura Regional da Lapa pelos Distritos

Tabela 26 – Utilização de Potencial Construtivo Adicional Residencial nos Distritos da Prefeitura Regional da Lapa

Tabela 27 – Distribuição do estoque de potencial construtivo adicional não residencial da Prefeitura Regional da Lapa pelos Distritos

Tabela 28 – Utilização de Potencial Construtivo Adicional Não Residencial nos Distritos da Prefeitura Regional da Lapa

Tabela 29 – Evolução da arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir por ano – Município

Tabela 30 – Total Arrecadada via Outorga Onerosa do Direito de Construir para uso Residencial por Prefeitura Regional (2002 – 2018)

Tabela 31 – Total Arrecadada via Outorga Onerosa do Direito de Construir para uso Não Residencial por Prefeitura Regional (2002 – 2018)

Tabela 32 – Total do montante não arrecadado devido ao Fator de Planejamento (Fp) por Prefeitura Regional

Tabela 33 – Total do montante não arrecadado devido ao Fator de Planejamento (Fp) por Distrito

Tabela 34 – Empreendimentos de HIS por Prefeitura Regional

Tabela 35 – Distância média e preço médio do m<sup>2</sup> da unidade habitacional por região do município

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CEPAM	Centros de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
COGEP	Coordenadoria Geral de Planejamento
CRECI	Conselho Regional de Corretores de Imóveis
DEUSO	Departamento Técnico de Uso do Solo
EMBRAESP	Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Funaps	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-Normal
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
GEGRAN	Grupo Executivo da Grande São Paulo
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LPUOS	Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir

OUC	Operação Urbana Consorciada
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDE	Plano Diretor Estratégico
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório
PGV	Planta Genérica de Valores
PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PUB	Plano Urbanístico Básico
SBPE	Sistema Brasileiro de Empréstimo e Poupança
Secovi	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
VGv	Valor Geral de Vendas
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEPEC	Zona Especial de Preservação Cultural

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>1 ENTRE A DIMENSÃO URBANÍSTICA E A ARRECADATÓRIA</b>	<b>23</b>
1.1 Delineando os objetivos do instrumento	31
1.2 Outorga Onerosa do Direito de Construir: entre a arrecadação e os interesses urbanísticos	38
<b>2 A TRAJETÓRIA DO INSTRUMENTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO</b>	<b>45</b>
2.1 O coeficiente de aproveitamento	47
2.2 O zoneamento de 1972: a articulação de zonas e parâmetros construtivos	60
2.2.1 O zoneamento de São Paulo e os coeficientes de aproveitamento	67
2.3 O Solo Criado	81
2.4 Operações interligadas	89
2.5 Plano Diretor de 1991: coeficiente de aproveitamento único e zonas adensáveis e não adensáveis	95
2.6 A regulamentação da OODC no município de São Paulo: os Planos Diretores de 2002 e 2014	101
2.6.1 A OODC no Projeto de Lei nº 290/2002	102
2.6.2 A OODC no PDE 2002	110
2.6.3 A revisão do Plano Diretor em 2014	122
2.6.4 A OODC no PDE de 2014	124
<b>3   APLICAÇÃO DA OODC NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO</b>	<b>135</b>
3.1 Metodologia e dados	139
3.2 Evolução da utilização de potencial construtivo adicional via OODC	143
3.2.1. Uma primeira aproximação: o município	145
3.2.2 Prefeituras Regionais e Distritos	157
3.2.1.1 Prefeitura Regional da Mooca	172
3.2.1.2 Prefeitura Regional da Lapa	187
3.3 Arrecadação	201
3.4 Construindo um problema	209
3.4.1 A dimensão urbanística versus a dimensão arrecadatória	210
3.6 O fator de planejamento	215

<b>3.7 O fator de interesse social</b>	<b>219</b>
3.7.1 O estímulo à produção de Habitação de Interesse Social	219
3.7.2 O estímulo à produção de Habitação de Mercado Popular	222
<b>4. Reflexões finais e a construção de uma agenda de pesquisa</b>	<b>230</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>236</b>
<b>Anexos</b>	<b>246</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho teve como foco o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), tendo como objetivo compreender como este instrumento está sendo aplicado no município de São Paulo através da análise de sua dimensão urbanística e de sua dimensão arrecadatória, as quais foram reconstruídas, do ponto de vista histórico, considerando a evolução da legislação urbanística paulistana em sua relação com a formulação conceitual da ideia de Solo Criado.

A OODC é estabelecida na Seção IX do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), e pode ser definida como a possibilidade da Prefeitura, nas áreas demarcadas no Plano Diretor, outorgar o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo mediante uma contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Este instrumento encontra seu respaldo nas diretrizes do próprio Estatuto, sobretudo aquelas constantes nos incisos IX e XI, isto é, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Debates recentes sobre o instrumento, grosso modo, argumentam que este tem duas dimensões: uma urbanística, que defende o seu uso como uma forma de planejamento e controle da ocupação do solo; e outra arrecadatória, que vê no instrumento um meio de auferir recursos para o Erário Municipal através da venda de potencial construtivo.

A OODC tem seus fundamentos assentados no instituto jurídico do Solo Criado, conceito que passou a ser debatido no Brasil a partir da década de 1970, *pari passu* a um debate internacional que teve como epicentros a França, com o seu *plafond légal de densité*, os Estados Unidos, com o Plano de Chicago e a ideia do *space adrift*, e,



ainda, o tentame da Itália com a separação total entre o direito de propriedade e o direito de construir.

Todas essas experiências tinham em comum a ideia de desvincular, em maior ou menor extensão, o direito de construir do direito de propriedade. A propriedade é uma instituição que descende desde a Antiguidade Clássica e passou por uma normatização jurídica frente aos cânones do Direito Romano. Nesta concepção jurídica o direito de propriedade é concebido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, “de caráter absoluto, natural e imprescritível” (SILVA, 2010, p. 70). Interessa atentar que o conceito de direito de propriedade foi sendo esculpido e alterado conforme mudanças na ordem social e econômica, as quais informam o ordenamento jurídico em vigência. A síntese do jurista José Afonso da Silva é apurada, sob este ângulo:

[...] o caráter absoluto do direito de propriedade, na concepção da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (segundo o qual seu exercício não estaria limitado senão na medida em que ficasse assegurado aos demais indivíduos o exercício de seus direitos), foi sendo superado pela evolução, desde a aplicação da teoria do abuso do direito, do sistema de limitações negativas e depois também de imposições positivas, deveres e ônus, até chegar-se à concepção da propriedade como função social, e ainda no estágio mais avançado da propriedade socialista. (SILVA, 2010, p. 70)

A propriedade urbana deve exercer uma função social, a qual é conformada pela legislação ordinária. Este entendimento, em conjunto com alterações profundas na dinâmica de produção do espaço, levou um conjunto de juristas e urbanistas a pensar em estratégias para enfrentar os grandes problemas urbanos que se erguiam dialeticamente a uma miríade de fenômenos sociais e econômicos que transformavam rapidamente a estrutura urbana, sobretudo no Brasil e na cidade de São Paulo.

No caso de São Paulo, em específico, o início da década de 1970 foi o cume de um intenso processo de verticalização, o qual Somekh (1987) epitetou como a “verticalização do milagre”, em referência ao período de grande expansão econômica da década de 1960, que ficou conhecido como milagre econômico. Este intenso processo de verticalização alterou profundamente a estrutura intra-urbana da cidade de São Paulo. Antes contido no centro histórico, o processo de verticalização cada vez

mais se expandia para outros setores e estabelecia novas dinâmicas econômicas de aproveitamento dos lotes e exigia novos investimentos em infraestrutura.

Um conjunto de regulamentações (Leis, Decretos e Decretos-Leis) foi sendo concebido para controlar e ordenar o processo de verticalização. As primeiras regulamentações buscavam estabelecer uma relação entre o gabarito e a largura da rua. Contudo, na década de 1957, por influência do urbanista Anhaia Mello, é aprovada uma lei que estabelece pela primeira vez o coeficiente de aproveitamento dos lotes, o qual era aplicável para todo o município. O índice do coeficiente de aproveitamento pode ser lido como uma forma de conformação da propriedade urbana, a qual passa a ser condicionada ao cumprimento de exigências de caráter urbanístico e social.

Esta regulação avança até que em 1971 é aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), e em 1972 é aprovada a Lei Geral de Zoneamento. Estas duas normas foram relevantes, pois reduziram o índice do coeficiente de aproveitamento que até então vinha sendo praticado, mas, sobretudo porque o diferenciaram conforme as zonas de uso. Neste momento, criou-se um quadro jurídico no município de São Paulo, no qual, a depender da zona onde está localizado, cada lote terá um coeficiente de aproveitamento distinto<sup>1</sup>.

Este quadro jurídico foi considerado, à época, injusto do ponto de vista individual, ainda que justo do ponto de vista urbanístico. O jurista Eros Roberto Grau (1983) afirma que o estabelecimento de diferentes coeficientes de aproveitamento implicou em dinâmicas distintas de valorização da propriedade imobiliária, processo que se dá sem ações e investimentos do proprietário, mas antes, e tão somente, pelo estabelecimento de um conjunto de regulações.

---

<sup>1</sup> O coeficiente de aproveitamento do terreno também é um parâmetro pautado pelo mercado imobiliário, que consegue, com o seu estabelecimento, fazer os cálculos de economia urbana necessários para quantificar o pagamento pelo terreno e o Valor Geral de Vendas (VGV) que pode atingir. Foi sendo intensamente utilizado no planejamento urbano em São Paulo, inclusive substituindo ou eliminando parâmetros de controle da paisagem, de gabarito, de relação com largura das vias, que pautava zoneamentos anteriores. Mais recentemente, alguns autores e participantes dos debates públicos sobre Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou mesmo sobre a Transferência do Direito de Construir, entre outros, criticam a sua utilização como um parâmetro único, que tem pautado diversos instrumentos e ações de planejamento urbano.

Foi neste sentido que se passou a elaborar o conceito jurídico de Solo Criado, como uma forma de equalizar as diferenças provocadas pela adoção de diferentes coeficientes de aproveitamento. Estabelecia-se um coeficiente de aproveitamento único, o qual incidiria em todos os lotes urbanos, e, caso fosse conveniente o maior adensamento em determinado setor geográfico, podê-lo-ia ocorrer, mediante a transferência de potencial construtivo provenientes de lotes localizados em setores onde não fosse adequado o maior adensamento.

Em pouco tempo, esta ideia foi exteriorizada por meio da Carta de Embu, documento elaborado por ocasião de um seminário realizado na cidade de Embu – São Paulo, no qual o tema foi debatido por juristas e urbanistas. Neste documento, além da transferência do direito de construir, foi admitida a possibilidade de o particular adquirir direitos de construção mediante uma contraprestação pecuniária ou em terrenos. Inicia-se aqui uma cisão nos objetivos do instrumento, como destaca Silva (2010).

Isto porque, um dos grandes defensores da ideia do Solo Criado, o ex-prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, advogou pelo instrumento ressaltando suas possibilidades como uma nova fonte de receita para o Erário Municipal e não como um instrumento de controle da ocupação do solo urbano. Assim, desdobraram-se duas correntes: uma que via no instrumento um caminho para aperfeiçoar os mecanismos de controle da ocupação do solo urbano concernentes aos processos de verticalização; e outra, que interpretava o instrumento como uma nova fonte de receita, a qual, a partir da recuperação dos ganhos imobiliários decorrentes das leis urbanísticas, geraria novos recursos para a Prefeitura.

No bojo dessa cisão, e com o avanço das discussões sobre o instituto jurídico do Solo Criado, desenhou-se uma nova interpretação sobre o instrumento, a qual buscou defender que a OODC tem o intuito de recuperar as mais-valias fundiárias decorrentes do processo de urbanização. Para esta corrente (FURTADO, 1999; SMOLKA, 2014), os proprietários de lotes urbanos, ao serem agraciados com maiores coeficientes de aproveitamento, apropriam-se de ganhos adicionais, e imerecidos, porquanto alheios aos seus esforços. Para esta corrente, a venda de potencial construtivo adicional além

daquele definido como gratuito pelo coeficiente de aproveitamento básico é um mecanismo que recupera estes ganhos imerecidos.

Smolka (1991) sustenta que esta recuperação ocorre, pois o montante a ser pago como contrapartida pela OODC é descontado do preço do terreno. O autor argumenta que como a oferta da terra é inelástica, o proprietário de um lote urbano é um agente passivo (um *price-taker* no vocabulário da ciência econômica) na determinação do preço da propriedade imobiliária, e, portanto, o seu preço é definido essencialmente pela concorrência entre aqueles que disputam pelo uso do solo.

Essa interpretação também aparece nos trabalhos que tratam do tema, inclusive sendo salientada no Caderno Técnico sobre OODC do Ministério das Cidades (FURTADO, BIASOTTO, MALERONKA, 2012).

Nesta pesquisa, e tendo como objetivo a compreensão da dualidade entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória, buscou-se incorporar novos *insights* nesta fundamentação teórica e enfrentar o problema empírico.

Para tanto, assumiu-se dois pressupostos teórico-conceituais. Em uma primeira abordagem, propõe-se uma leitura e análise fundamentada nos pressupostos da teoria crítica urbana, enraizada na Escola de Frankfurt, e traduzida para os estudos urbanos por um conjunto de autores (BRENNER, 2009, MARCUSE et al., 2014). Neste sentido, há quatro aspectos fundamentais, como defendido por Brenner (2009), que se articulam na constituição de uma teoria crítica urbana e são aqui assumidos, sendo eles:

[...] a necessidade pelo abstrato, argumentos teóricos sobre a natureza dos processos urbanos no capitalismo, enquanto [se rejeita] a concepção da teoria como “feita sob encomenda” para atender preocupações instrumentais, imediatas ou práticas; [...] o conhecimento das questões urbanas, incluindo perspectivas críticas, [são] historicamente específicos e mediados através de relações de poder; [...] a rejeição] de formas de análise urbana instrumentalistas, tecnocráticas e guiadas pelo mercado que promovem a manutenção e a reprodução de formações urbanas existentes; e [...] a preocupação] em prospectar as possibilidades de formas de urbanismo alternativas, radicalmente emancipatórias que estão latentes nas cidades contemporâneas, ainda que sistematicamente suprimidas<sup>2</sup>. (BRENNER, 2009, p. 204)

---

<sup>2</sup> Traduzido do original pelo autor: “[...] *the need for abstract, theoretical arguments regarding the nature of urban processes under capitalism, while rejecting the conception of theory as a ‘handmaiden’*”

O segundo pressuposto é a adoção da teórica econômica marxista. A discussão sobre recuperação de mais-valias fundiárias remete, de imediato, a uma interpretação pelo viés da Economia Política, sobretudo pelo viés da crítica empreendida por Karl Marx, o qual teorizou o conceito de mais-valia na forma pelo qual ele é aplicado nos trabalhos que analisam a questão. Furtado (1999) parte da conceituação de Marx sobre mais-valia e renda fundiária para subsidiar sua interpretação sobre os instrumentos de recuperação de mais-valia fundiária. A autora afirma que a expressão “mais-valia fundiária” remete, de imediato, a outras duas expressões importantes: valor da terra e renda fundiária. Afirma, ainda, que há duas interpretações para o termo mais-valia no âmbito da estruturação teórica dos instrumentos de recuperação: uma que considera absolutamente toda a renda econômica da terra como mais-valia e encontra seus pressupostos na conceituação de Marx; e outra que se perfaz através da valorização experimentada pelos terrenos no processo de urbanização, ou seja, aos acréscimos de renda econômica da terra, sendo apenas estes sujeitos à recuperação. A autora busca uma exegese dos conceitos utilizados para a conceituação dos instrumentos de recuperação da mais-valia e, para tanto, propõe uma mescla entre os conceitos e entendimento proferidos e defendidos por Marx e pelo economista estadunidense Henry George. Ambas partem da teoria da renda e da teoria do valor para a construção de seus posicionamentos. O próprio conceito de mais-valia fundiária remete, necessariamente, a estes conceitos (FURTADO, 1999, p. 66). Certamente o rigor científico com a aplicação destes conceitos merece atualizações, face à literatura que tem revisto estes autores, para a compreensão dos fenômenos, o que não é papel desta dissertação, ainda que tenha havido cuidado com as diferenças conceituais.

Tendo clareza frente a estes pressupostos teórico-conceituais, empreendeu-se um esforço de compreender o tema em análise a partir de três entradas.

Trabalhou-se com uma hipótese condutora, qual seja, a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória estão dialeticamente vinculadas, pois só se arrecada (ou se

---

*to immediate, practical or instrumental concerns; [... the] knowledge of urban questions, including critical perspectives, as being historically specific and mediated through power relations; [... the reject of] instrumentalist, technocratic and market-driven forms of urban analysis that promote the maintenance and reproduction of extant urban formations; and [... the concerne] to excavate possibilities for alternative, radically emancipatory forms of urbanism that are latent, yet systematically suppressed, within contemporary cities.”*

“recupera mais-valias fundiárias”) se houver a produção imobiliária. Isto é, é impossível desvincular o instrumento de qualquer relação urbanística, em melhores termos, de quaisquer relações espaciais, uma vez que na sua concepção se vincula o quanto será arrecadado a menor ou maior exploração construtiva do lote. As duas dimensões são indissociáveis.

Neste sentido, primeiro, discutiu-se teoricamente os objetivos do instrumento. Para tanto, recuperou-se o debate conceitual desenrolado ao longo da década de 1970 e como as contradições entre as dimensões urbanísticas e as dimensões arrecadatórias foram se desenvolvendo ao longo do tempo. Defende-se, neste ponto, que o instrumento não nasceu com o objetivo de “recuperar mais-valias fundiárias”, mas como uma espécie de acessório à Lei Geral de Zoneamento, pois esta impôs, junto com o PDDI, a diferenciação de coeficientes de aproveitamento, instituindo, do ponto de vista da regulamentação, o quadro de injustiça a nível individual. Segundo, o intenso processo de verticalização foi condição para a emergência de uma regulação sobre o potencial construtivo dos lotes. Este argumento não é histórico, mas lógico. Ora, como poderia se falar em Solo Criado se não houvesse o processo de verticalização. Portanto, esta abordagem implicou em duas conclusões: (i) o instituto do Solo Criado surgiu como forma de equiparar uma injustiça social decorrente da adoção de diferentes coeficientes de aproveitamento; (ii) sua criação tem como objetivo paralelo aperfeiçoar a legislação sobre verticalização, na medida em que, na concepção original, o coeficiente de aproveitamento deveria ser aplicado inclusive aos lotes públicos, sendo que a Prefeitura poderia transacionar somente o potencial construtivo de fato existente e a ela pertencente. Todo este debate está concentrado no **Capítulo 1** desta dissertação.

No **Capítulo 2**, aborda-se a construção do instituto jurídico do Solo Criado na legislação urbanística paulistana. Tendo por entendimento que o Solo Criado tem no coeficiente de aproveitamento uma condição para sua exequibilidade, investigou-se a origem deste índice urbanístico e como sua aplicação foi evoluindo frente a um conjunto de interesses diversos. O argumento apresentado é que o coeficiente de aproveitamento foi elaborado com um viés restritivo, oriundo das teses amplamente defendidas por Anhaia Mello. O grande ponto de inflexão se deu entre 1971 e 1972,

quando são aprovados o PDDI-SP e a Lei Geral de Zoneamento, os quais diferenciaram o coeficiente de aproveitamento conforme as zonas de uso. É com esta regulação que nasce o problema que ensejou o início dos debates sobre o instituto jurídico do Solo Criado. Até a promulgação destas leis, o coeficiente de aproveitamento era único na cidade de São Paulo, ainda que não fosse unitário. Portanto, a desigualdade à nível individual, a qual rompe com o tratamento isonômico entre os proprietários imobiliários, surge com a diferenciação dos coeficientes. Assim do ponto de vista lógico, os debates sobre o Solo Criado só poderiam surgir tendo este fato como condição. O avanço da legislação urbanística paulistana indica que a ideia de Solo Criado foi sendo paulatinamente adotada, ainda que de modo aleijado, como se deu no caso das Operações Interligadas. Tal instituto jurídico veio de fato a se consolidar no ordenamento jurídico municipal com o surgimento das Operações Urbanas (depois Consorciadas) e da OODC. As Operações Urbanas foram iniciadas ainda na década de 1990, enquanto que a OODC, apesar de sua previsão no Projeto de Lei do Plano Diretor de 1991, só veio a ser efetivada no Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002, portanto, após o Estatuto da Cidade.

No **Capítulo 3**, são analisados os dados sobre a aplicação da OODC no município de São Paulo entre 2002 e 2018. O objetivo desta análise é compreender em que medida a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória do instrumento são manejadas para privilegiar determinadas formas de ação do poder público no processo de planejamento urbano. A análise efetuada se divide em duas partes. Primeiro, buscou-se compreender como se deu a utilização de potencial construtivo adicional via OODC e como tal utilização ocorreu do ponto de vista do território. Esta primeira análise permitiu a elaboração de um conjunto de três hipóteses para explicar a dinâmica de utilização do potencial construtivo adicional, sendo elas: (i) parâmetros macro e microeconômicos, mas, sobretudo a disponibilidade do crédito imobiliário, que impacta diretamente na produção imobiliária e, assim, na capacidade do instrumento recuperar os ganhos imerecidos, reafirmando a vinculação dialética entre recuperação e produção; (ii) dimensão quantitativa e qualitativa dos investimentos em infraestrutura urbana, uma vez que o processo de especulação se constitui justamente na assimetria de investimentos públicos e nos interesses da valorização do capital,

produzindo uma paisagem geográfica desigual, pautada em condições sócio-espaciais heterogêneas; (iii) metodologia para a fórmula de cálculo da contrapartida, a qual deve considerar o duplo processo valorização-capitalização, bem como prever mecanismo que considerem a variação dos parâmetros macro e micro econômicos, além da especial valorização a ser experimentada pelos empreendimentos que usufruem de maior aproveitamento construtivo do lote. Paralelamente, investigou-se como se deu a arrecadação via contrapartida e como ela se manifestou frente aos padrões de uso de potencial construtivo adicional. A partir desta análise foi possível reconhecer que não havia uma correlação entre o maior consumo de potencial construtivo e uma maior arrecadação. Nesse sentido, e na segunda parte da análise, investigou-se como os fatores de planejamento e de interesse social impactaram a arrecadação e, como os resultados obtidos pela aplicação destes fatores fomentou os objetivos estipulados nos planos diretores.

Por fim, nas reflexões finais, **Capítulo 4**, buscou-se uma síntese do debate empreendido, além de apresentar uma agenda de pesquisa para as teorias e práticas aqui analisadas, que têm sido ainda pouco investigadas e atualizadas pelos estudos sobre planejamento urbano no Brasil. Espera-se assim contribuir para o avanço no entendimento do instrumento da OODC para além da aceitação acrítica de um conjunto de pressupostos teóricos.



# 1 ENTRE A DIMENSÃO URBANÍSTICA E A ARRECADATÓRIA

Um instrumento de planejamento urbano com múltiplos propósitos e sustentações teóricas e éticas. Assim poderia ser descrito o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Como bem salientado por Rabello (2010), o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) não define o que é a OODC, mas somente baliza sua operacionalização. Em suma, poderia se argumentar que a OODC é um instrumento de planejamento urbano que permite à Prefeitura Municipal vender potencial construtivo adicional aos proprietários de imóveis que quiserem construir além do coeficiente de aproveitamento básico de seu lote. O significado dessa venda frequentemente aparece nos debates. Há argumentos no sentido de que o instrumento funciona como uma espécie de ressarcimento à coletividade pelos investimentos passados em infraestrutura. Alguns afirmam que seria uma forma de compensação pelos investimentos em infraestrutura futuros necessários ao novo adensamento construtivo e populacional. Outros dizem que ele é um mecanismo de recuperação, para a coletividade, das “mais-valias fundiárias urbanas” resultantes das ações do Poder Público. Há aqueles, ainda, que argumentam que ele seria um instrumento de controle de ocupação do solo ao estimular ou coibir o adensamento construtivo em determinados setores da cidade através de descontos e isenções no pagamento da contrapartida, associado a alguns interesses públicos, como produzir Habitação de Interesse Social (HIS) em mais áreas mais centrais e com maior disponibilidade de infraestrutura. Estes questionamentos ilustram a necessidade de aprofundamento sobre os conceitos e objetivos associados a este instrumento. Neste trabalho, identificaram-se duas correntes teóricas que delineiam os objetivos principais do instrumento, sendo eles, o urbanístico e outro arrecadatório. A corrente “urbanística” defende que o instrumento deve ser utilizado para o ordenamento da ocupação do solo urbano, enquanto que a corrente “arrecadatória” ou “fiscal” advoga

no sentido de que ele deve ter como objetivo central arrecadar, recuperando mais-valias fundiárias sem necessariamente ter como objetivo incidir no controle da ocupação do solo.

Para pensar sobre essas questões, assume-se que o instrumento da OODC se insere na dinâmica do processo de produção contínua do espaço. O argumento central desta pesquisa é que ambas as dimensões, urbanística e arrecadatória, estão relacionadas dialeticamente uma vez que este instrumento é indissociável de um contexto no qual o espaço, que é social, é um produto, também social (LEEFEBVRE, 1991). Um segundo argumento é que a OODC e o Solo Criado são respostas a contextos e realidades materiais concretas dadas por alguns autores e profissionais envolvidos na produção de políticas públicas em um dado tempo e em um dado espaço. Ambos os argumentos se relacionam intimamente, uma vez que se trata de pensar a OODC no tempo e no espaço, como uma resposta ao processo de produção social do espaço urbano, no qual o espaço está vinculado à realidade social.

O fato de este instrumento ter sido concebido e implementado a partir da lógica da produção capitalista do espaço indica que a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória são relacionadas. Só se arrecada – ou se “recupera mais-valias fundiárias” – se há a produção material e simbólica do espaço.

Propõe-se compreender este instrumento partindo dessa aparente dualidade contraditória entre sua função urbanística e sua função arrecadatória em um contexto histórico próprio. Neste sentido, esta pesquisa não intenta ser descritiva, prescritiva ou instrumental, mas antes, analítica, para contribuir com o que Brenner aponta como teoria crítica urbana (2009, p. 201). A argumentação de Brenner se dá no sentido de criticar as abordagens instrumentais, tecnocráticas e afirmar que a teoria é entendida e possibilitada por contextos e condições históricas específicas e deve colocar foco em como formas antagônicas de conhecimento podem emergir em uma formação social histórica (2009, p. 202).

Mais do que um alinhamento à teoria crítica urbana, o qual enseja a rejeição a um possível caráter prescritivo e instrumental da pesquisa, intenta-se compreender a OODC através de um prisma analítico que reconhece o contexto histórico da criação e

do desenvolvimento do instrumento, mas, sobretudo, que articule tais momentos com uma miríade de fenômenos urbanos – que são também econômicos e sociais.

Neste sentido, e como já indicado na Introdução, assume-se o pressuposto, a partir da teoria econômica marxiana, de que a recuperação de mais-valias fundiárias está articulada diretamente com a produção. Devido ao desenho do instrumento da OODC, no qual a recuperação se dá quando da utilização de uma quantidade de potencial construtivo que excede aquela definida pelo coeficiente de aproveitamento básico, tal recuperação está diretamente relacionada com a produção imobiliária, mas não com o lucro do capitalista individual, e sim com a distribuição da mais-valia geral. Diz Harvey:

a parcela do valor e do mais-valor que resta depois que o trabalho e o Estado tiram suas partes respectivas é dividida entre as várias facções do capital. Capitalistas individuais recebem [...] uma parte do valor e do mais-valor total de acordo com o capital que eles adiantaram, e não de acordo com o mais-valor que geram. Parte do mais-valor é absorvida pelos proprietários na forma de aluguel de terrenos e imóveis, ou como licenças e *royalties* por direitos de propriedade intelectual. [...] Capitalistas comerciantes também tiram sua parte, assim como os banqueiros e os financistas, que formam o núcleo da classe dos capitalistas monetários [...]. O capital completa o círculo e cai novamente no processo de valorização. Cada um dos agentes citados reivindica uma parcela do mais-valor na forma de lucro sobre o capital industrial, de lucro sobre o capital comercial, de renda sobre terras, imóveis e outras formas de direito de propriedade e de juros sobre o capital-dinheiro. (HARVEY, 2018, p. 29-30)

Estariamos, desse modo, diante de um simples problema de distribuição da mais-valia? Pelo viés marxista, não. Como Ball (1977) bem destaca, a renda da terra não pode ser entendida como uma categoria residual na distribuição da mais-valia. Para o autor:

O tratamento da renda como residual se baseia no argumento de que ela representa apenas lucros excedentes, cuja existência não depende da própria relação da renda. Essa foi a conclusão do debate entre os economistas clássicos que produziu a teoria ricardiana da renda, e cujas principais características formaram a base da maioria das teorias subsequentes de renda. Os teóricos marxistas, por outro lado, tentaram mostrar que os proprietários de terra podem desempenhar um papel determinante dentro das sociedades capitalistas, agindo como uma restrição à acumulação de capital e influenciando a distribuição dos usos da terra.<sup>3</sup> (BALL, 1977, p. 380)

---

<sup>3</sup> Traduzido do original pelo autor: “*The treatment of rent as a residual is based on the argument that it only represents surplus profits, the existence of which is not dependent on the rent relation itself. This*”

A produção imobiliária não é autônoma, é parte integrante de uma totalidade e sendo uma totalidade em si, a produção imobiliária também se articula com o funcionamento geral da sociedade capitalista. E o que esta produção imobiliária produz? Ela produz justamente os bens imóveis, isto é, edifícios residenciais e comerciais, shoppings, condomínios empresariais, centros logísticos etc. Em última análise, como toda a produção capitalista, há a produção de mercadorias.

Assim o instrumento da OODC somente recupera mais-valias fundiárias com a produção de mercadorias especiais – imóveis e usos sobre estes imóveis – relacionadas ao processo de urbanização. Em outras palavras, a “recuperação de mais-valias” pressupõe a e necessita da construção além dos limites estabelecidos pelo coeficiente de aproveitamento básico.

A adjetivação de uma parte da mais-valia como fundiária faz parecer que a terra – urbanizada, logo, o lote – é a responsável pela renda fundiária. Mistifica-se a origem da renda e, por extensão, da mais-valia. Marx, ao discutir a fórmula trinitária da economia clássica e munido de sua ironia, afirma que

capital-juros, terra-renda fundiária, trabalho-salário, na qual é felizmente eliminado o lucro, a forma do mais-valor que caracteriza propriamente o modo de produção capitalista. Ora, examinando essa trindade econômica mais de perto, vemos que: primeiro, as supostas fontes da riqueza anualmente disponíveis pertencem a esferas absolutamente distintas e não apresentam a menor analogia entre si. Entre elas se encontram mais ou menos a mesma relação que existe entre as taxas cartoriais, a beterraba e a música. (MARX, 1894/2017, p. 877).

Nesse sentido, é evidente que há uma interrelação entre a renda da terra e a produção, ou seja, a valorização do capital e a extração da mais-valia. Francisco de Oliveira, no prefácio do livro *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial* afirma categoricamente que

a renda fundiária urbana é, então, entendida não como um *faux frais*, nem como o mero exercício de especuladores, que os há, sem dúvida, mas como fundamento de uma atividade produtiva. E isto é radicalmente diferente de pensar-se a propriedade e o uso da terra urbana como especulação

---

*was the conclusion of the debate between the classical economists which produced the Ricardian theory of rent, and whose principal features have formed the basis of most subsequent theories of rent. Marxist theorists, on the other hand, have attempted to show that landowners can play a determinant role within capitalist societies by acting as a constraint on the accumulation of capital and by influencing the distribution of land uses”.*

desligada da produção real. Isto nos afasta do 'socialismo dos tolos', e permite recortar, para fazer avançar o processo de conhecimento do real, onde a especulação é especulação e onde ela tem a forma de especulação, mas é elemento constitutivo de uma atividade produtiva. (OLIVEIRA, 1982, p. 15)

Isolar a dimensão urbanística do instrumento de sua dimensão arrecadatória, pode significar um distanciamento do fato que esta arrecadação foi realizada de modo associado ao processo produtivo, que produz o espaço. Isolar sua dimensão arrecadatória associa o instrumento mais diretamente às lógicas do mercado neoliberal.

O neoliberalismo avança na construção das políticas urbanas e se (re)configura constantemente através de diversas estratégias que se articulam com os contextos pregressos de regulação. Pensar a OODC a partir de um recorte neoliberal é reconhecer que este instrumento tem em seu âmago uma conexão profunda entre reprodução do capital e a recuperação de mais-valias fundiárias. Para atingir a finalidade de recuperar mais-valias fundiárias, o instrumento da OODC opera no sentido de mobilizar potencial construtivo adicional que será, por sua vez, usado na produção imobiliária. Não estamos tratando da efetivação de um tributo ou da autorização de uma atividade, mas da mais simples e pura relação de compra e venda. O particular interessado em construir para além do potencial construtivo adicional compra da Prefeitura potencial construtivo. Dessa maneira, só se recupera mais-valia fundiária se houver a produção, condicionando tal recuperação aos imperativos do mercado.

Brenner e Theodore (2002, p. 353) constroem a premissa teórico-metodológica de interpretar o neoliberalismo mediante a ideia de "neoliberalismo realmente existente"<sup>4</sup>. Para os autores, importa reconhecer que há uma dupla dimensão do neoliberalismo, qual seja, uma ideológica, assentada na ideia de mercado livre, competitivo e desregulado; e outra de fato existente, a qual se verifica na construção real das estratégias e que é constantemente representada de modo errôneo, devido justamente ao caráter ideológico do neoliberalismo.

---

<sup>4</sup> Traduzido do original pelo autor: "*Actually existing neoliberalism*".

Além do fato da OODC estar conectada com a produção e, por conseguinte, estar relacionada com o funcionamento geral da economia, deve-se considerar outro aspecto do espaço, a saber, sua diferenciação, uma vez que ele é produzido e reproduzido pela sociedade capitalista, a qual emerge de um conjunto de contradições na qual o aumento da riqueza produz, pela exploração do trabalho, o aumento da pobreza, isto é, engendra uma sociedade dividida em classes sociais, a qual se baseia na propriedade privada dos meios de produção, incluindo a terra.

Não é possível pensar a dimensão econômica da OODC de modo avesso à realidade social e espacial. Refuta-se o posicionamento neoclássico ortodoxo, fortemente apoiado em modelos de equilíbrio, que consideraram os aspectos externos aos modelos como desvios de tal modelo. Como Gottdiener (1993, p. 54) esclarece, a teoria do equilíbrio “não reconhece a existência de conflito ou seu papel em realizar mudanças. É uma posição familiar, adotada [...] como um meio de evitar considerações levantadas pela análise marxista.” Nesta pesquisa, ao contrário, assume-se que o que é denominado como desvios da condição de equilíbrio, como a concorrência imperfeita, por exemplo, é na verdade a realidade histórica material, que não pode ser interpretada como o desvio de um modelo teórico, mas como a realidade sensível, evitando mascarar complexas relações sociais contidas em suas essências.

Como será discutida adiante, a produção do espaço implica na produção de diferenças espaciais, as quais são resultado e condição do próprio processo de acumulação do capital e reprodução das relações sociais capitalistas. O instrumento da OODC parte da premissa de que há áreas na cidade nas quais é possível se adensar devido ao conjunto de infraestruturas disponíveis. Isto significa que haverá uma confluência de capitais para áreas nas quais já há uma concentração de investimentos, em suma, nas quais já há maior acúmulo de valor, isto é, de trabalho socialmente necessário. Portanto, a OODC, mesmo que explorada de forma mais intensa seja pela dimensão urbanística seja pela dimensão arrecadatória, se relacionará com o processo de produção desigual do espaço.

Diversos autores (SMITH, 1984; SOJA, 1993; HARVEY, 2000/2015) apontam para a necessidade de se compreender o desenvolvimento geograficamente desigual, lançando luz para esta noção de desigualdade, a qual incorpora a existência de uma

sociedade de classes que diferencia os seus membros a partir do lugar que ocupam tanto na produção quanto na distribuição da riqueza gerada. David Harvey afirma que

o exame do mundo em qualquer escala particular revela de imediato uma série de efeitos e processos que produzem diferenças geográficas nos modos de vida, nos padrões de vida, nos usos de recursos, nas relações com o ambiente e nas formas políticas e culturais. [...]. Mas as diferenças geográficas são bem mais do que legados histórico-geográficos. Elas estão sendo perpetuamente reproduzidas, sustentadas, solapadas e reconfiguradas por meio de processos político-econômicos e socioecológicos que ocorrem no momento presente. Tem tanta importância considerar de que modo as diferenças geográficas estão sendo produzidas no aqui e no agora quanto tem recorrer a matérias-primas histórico-geográficas que nos vieram de outros ciclos de atividade. Os especuladores (com apoio financeiro internacional) que procuram maximizar ganhos a partir de aumentos dos preços do aluguel da terra, por exemplo, estão agora reformulando radicalmente os ambientes metropolitanos de Xangai e de Moscou, tanto quanto os de Londres e de New York. **A busca mais generalizada de aluguéis diferenciados cria diferenças geográficas proporcionalmente à intensidade dos investimentos de capital, com frequência garantindo que regiões com abundância de capital fiquem mais ricas enquanto as carentes fiquem relativamente mais pobres.** [...] Assim, ainda que as variações geográficas reflitam e incorporem legados materiais, históricos, culturais e políticos do passado, é um erro crasso supor que elas sejam mesmo relativamente estáticas, para não falar de imutáveis. **O mosaico geográfico sempre esteve em movimento em toda e qualquer escala. Sua volatilidade contemporânea deixa no entanto a impressão disseminada mas superficial de anarquia global – em vez da operação de forças de produção sistêmicas de desenvolvimento geográfico desigual.** (HARVEY, 2000/2015, p. 110-112, grifos nossos).

Conseqüentemente, quando um município decide implantar a OODC nas suas normas urbanísticas, está aplicando este instrumento em um contexto geográfico intra-urbano desigual e este instrumento, ao incidir na regulação da dinâmica imobiliária e ser um dos elementos definidores do direcionamento de capitais, implica na produção de maior diferenciação espacial e desigualdade. Embora o objetivo proclamado seja “recuperar mais-valias fundiárias”, tal recuperação só ocorre por intermédio da produção e, no caso do desenho do instrumento<sup>5</sup>, de uma produção maximizada, que explora de forma mais alargada possível, o maior e melhor uso de um dado lote em um dado momento. Esta recuperação por meio da produção implica no direcionamento de capitais para determinados setores da cidade, os quais produzirão um espaço mais diferenciado através da concentração geográfica de investimentos de capital na produção destes setores.

---

<sup>5</sup> Como se mostrará em sequência, há uma alteração no desenho do instituto jurídico do Solo Criado para o instrumento da OODC, a qual tem implicações econômicas e espaciais.

Desse modo, a dimensão urbanística do instrumento na verdade é dupla: ao fixar áreas nas quais o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico poderá ser outorgado onerosamente, geralmente se define áreas nas quais haverá maiores investimentos de capitais, mesmo que não de forma igual e constante, produzindo diferenciações espaciais. E, por outro lado, a suposta “recuperação de mais-valias fundiárias” é possível tão só pela produção.

Carlos (2007) afirma que

a hipótese da diferenciação como imanente à produção espacial obriga-nos a desvendar os conteúdos dos processos constitutivos da ‘produção social do espaço’ fundada na contradição entre a produção social do espaço e sua apropriação privada – posto que se trata de uma sociedade de classes. Nesse sentido, a diferenciação socioespacial é, ao mesmo tempo, pressuposto e produto (contraditório e necessário) do processo histórico de produção do espaço, vivida concreta e praticamente a escala do lugar. [...] Desse modo a prática socioespacial fundada na desigualdade concreta e real propõe a realização da diferença num outro plano, contestando, de um lado, a redução do humano e da vida na cidade ao munda da mercadoria, que produz a ‘cidade como negócio’ (o crescimento como estratégia da reprodução espacial) e de outro, mas a ela associado, o planejamento do espaço sob a lógica do econômico posto que a condição do lugar na sua inserção à lógica global, produtora (também ela) de diferenciações, aprofunda a contradição entre espaços integrados/desintegrados à globalização [...]. (CARLOS, 2007, p. 48-49).

A questão da diferenciação do espaço remete diretamente para a questão da produção desta no âmago do processo de produção do espaço, o que indica que o instrumento da OODC não somente é imposto num contexto de diferenciação espacial, quanto, pela sua dependência da produção para “recuperar mais-valias fundiárias”, articula-se com ela sendo mais um elemento manipulado para a produção de diferenciação e reprodução de desigualdades socioespaciais, mediante o maior investimento de capitais e trabalho em setores geográficos específicos.

A dimensão urbanística do instrumento é, então, indissociável da dimensão arrecadatória, uma vez que a arrecadação por intermédio da “recuperação de mais-valias fundiárias” somente é possível pela produção do espaço. É somente a partir do reconhecimento desta indissociabilidade que se pode avançar na análise do instrumento.



## 1.1 Delineando os objetivos do instrumento

A OODC surgiu das discussões sobre o instituto do Solo Criado, empreendidas a partir da década de 1970, sobretudo no Estado de São Paulo, promovidas pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN) e pelo Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal (CEPAM).

Domingos Theodoro de Azevedo Netto, em artigo publicado sobre o conceito do instituto do Solo Criado, afirma:

o conceito de “Solo Criado” é a meu ver um conceito cósmico, uma ideia de “ficção científica” que se concretizou em nossa frente e nós não percebemos. A meu ver o espaço criado por um edifício é algo de tão extraordinário como a criação de uma plataforma espacial, [...] Mas o fundamental é que esse solo criado, essa obra extraordinária que o homem já fez, nós não percebemos; está na nossa frente, vivemos nela e com ela, mas nós não percebemos, porque tudo aconteceu de uma forma muito lenta. [...] A tecnologia, como num milagre, como num passe de mágica, permitiu a multiplicação dos solos, a criação de novos solos. (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 47).

Miguel Seabra Fagundes, em outro artigo que trata dos aspectos jurídicos do Solo Criado, afirmava que

o uso indiscriminado do solo criado passa a influir negativamente, de modo flagrante e grave, na qualidade de vida urbana. E um tanto tarde, quando a ambição de lucro, projetada através da força do poder econômico na área da construção civil, já lesa, sob muitos aspectos e em muitas áreas, o direito de todos os habitantes da cidade, de viver em ambiente salubre e com relativo conforto, volta-se a Administração Pública à contenção, em termos de subordinação ao interesse geral, da febre de edificar (FAGUNDES, 1977, p. 55).

O instituto do Solo Criado surge, pois, a partir da observação de que a cidade de São Paulo estava experimentando um processo de verticalização sem precedentes com aquele verificado nas décadas anteriores<sup>6</sup>. Somekh (2014, p. 27) mostra que a partir de 1939 se podem observar mudanças nas características do processo de

---

<sup>6</sup> Miguel Seabra Fagundes, no mesmo artigo supracitado, afirmou que “a disciplina do solo criado se dera com três forças negativas: o crescimento populacional dos centros urbanos (população autóctone e migratória) a exigir, cada vez com maior ímpeto, **a construção vertical; a ambição de lucro pelo aproveitamento de cotas de solo natural**, sem qualquer consideração pelas más repercussões sobre a coletividade vizinha; direito de disponibilidade da terra pelo seu proprietário” (FAGUNDES, 1977, p. 55-56, grifo nosso).

verticalização, “de predominantemente terciário, passa a ser residencial e localiza-se principalmente fora da área central da cidade”. A autora avança em uma periodização do processo de verticalização distinguindo sete períodos, sendo eles, de 1920 a 1939, o primeiro período; de 1940 a 1956, denominado como a verticalização norte-americana; de 1957 a 1966, caracterizado como a verticalização do automóvel; de 1967 a 1971, denominado como a verticalização do milagre; de 1972 a 1988, caracterizado como a verticalização do zoneamento; de 1989 a 2004, qualificado como a verticalização negociada; e, por fim, de 2005 a 2012, período epitetado como verticalização metropolitana (SOMEKH, 2014, p. 33-39).

Tomando por referência esta periodização, principalmente o terceiro e o quarto período propostos pela autora, é possível afirmar categoricamente que havia uma intensificação do processo de verticalização na cidade de São Paulo no período precedente às discussões iniciais sobre o Solo Criado. No período entre 1957 e 1966, “o Estado limita pela primeira vez o coeficiente de aproveitamento e estabelece uma cota mínima que define o tamanho dos apartamentos [...], o que resulta na seleção da classe de renda consumidora”, sendo que “a limitação do aproveitamento dos terrenos e o uso cada vez mais acentuado do automóvel acentuam o crescimento vertical” (SOMEKH, 2014, p. 35). Já no período entre 1967 e 1971 houve uma intensificação do processo de verticalização relacionada com o grande crescimento econômico vivenciado neste período. Segundo a autora, neste ínterim “tem início a utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) pelo extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), que ampliou sua ação na promoção do desenvolvimento imobiliário” (SOMEKH, 2014, p. 36), significando “uma ascensão na curva de evolução do crescimento vertical” (SOMEKH, 2014, p. 31). É deste mesmo período a famosa frase, proclamada pelo ex-prefeito Figueiredo Ferraz, de que “São Paulo precisa parar”. Assim, a ideia do Solo Criado surge atendendo a uma constatação empírica, observável da realidade da metrópole de São Paulo, que alterava o seu padrão de desenvolvimento espacial.

O que se discutiu na década de 1970 foi como controlar e ordenar este processo de verticalização que se intensificava e expandia territorialmente, associado à gênese de um zoneamento que articulava zonas e parâmetros construtivos, criando

um quadro de arbitrariedade na definição dos coeficientes de aproveitamento. Foi neste contexto que se elaborou, com influências estrangeiras, a proposta do instituto jurídico do Solo Criado, tal como instrumento urbanístico para as administrações públicas controlarem o processo de verticalização. Azevedo Netto (1977) afirmou que o que se pretendia com o Solo Criado era ampliar as áreas públicas de uma forma compatível com o espaço construído. Segundo o autor, a partir da adoção do Solo Criado como forma de controle do uso do solo, seria necessária a coordenação de três elementos essenciais:

1) a transferência do direito de construir; 2) a fixação de um mesmo coeficiente, uniforme para toda a área considerada; 3) e o equilíbrio entre os espaços públicos e os espaços privados. Um quarto elemento poderia ainda ser considerado que é a possibilidade do particular adquirir direitos de construção do poder público. (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 47)

A ideia central do instituto jurídico do Solo Criado era estruturada a partir destes três elementos. O coeficiente de aproveitamento único definiria um limite total para a construção, que seria aquele obtido pela multiplicação da área total dos lotes urbanos edificáveis pelo coeficiente proposto, além de objetivar minar as diferenciações brutais de valorização devido à maior ou menor permissividade das leis de zoneamento<sup>7</sup>. Além disso, o coeficiente de aproveitamento único conceitua a ideia de Solo Criado, na medida em que toda área construída que ultrapasse o coeficiente estabelecido, seria considerada como “solo criado”. Nos locais onde fosse conveniente maior adensamento do que o permitido pelo coeficiente único, o proprietário poderia fazer mediante a transferência de direitos de construir provenientes de outros terrenos, nos quais não seria conveniente o maior adensamento. O terceiro elemento ambicionava buscar um desejável equilíbrio entre os espaços públicos e os espaços privados, com a liberação de espaços livres que corresponderiam à quantidade de “solo criado” gerado. O quarto e último elemento seria outra forma de obter direitos adicionais de construção, podendo substituir ou coexistir com a transferência do direito de construir. O interessado em construir para além do coeficiente de

---

<sup>7</sup> Importante ressaltar que as discussões sobre o Solo Criado e a necessidade de se corrigir as distorções na valorização imobiliária provocadas pelo zoneamento ocorrem pouco mais de três anos após a aprovação da Lei de Zoneamento (Lei Municipal nº 7.805/1972). Como Feldman (2005) mostra, o zoneamento na cidade de São Paulo se dá através de um duplo caráter compreensivo, isto é, é abrangente ao conjunto da cidade e articulando parâmetros construtivos e funcionais por zonas.

aproveitamento único, poderia requerer do poder público esse direito, com a condição de doação de áreas proporcionais ao “solo criado” ou de recursos financeiros de soma equivalente ao dessas áreas. Contudo, este quarto aspecto não era unânime.

A construção mais acabada do instituto jurídico do Solo Criado, como Silva (2010, p. 261) aponta, foi construída pelo CEPAM, culminando com a publicação, em 1976, da chamada Carta de Embu<sup>8</sup>, o primeiro documento de circulação pública a respeito de tal instituto. Nesta carta, encontram-se nove premissas que sustentam a elaboração conceitual proposta. São elas: (i) no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades humanas; (ii) a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas; (iii) a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos, pelo ocupação do espaço aéreo ou do subsolo; (iv) esta intensificação sobrecarrega toda a infraestrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como escolas, áreas verdes etc.; (v) essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural; (vi) a legislação de uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade; (vii) um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em consequência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça; (viii) o direito de propriedade, assegurado pela Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social; (ix) assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional.

---

<sup>8</sup> Anexo 1.

Pela análise das premissas, é possível sintetizar o argumento da seguinte forma: em decorrência de algumas características particulares, áreas específicas da cidade são mais desejáveis ou aptas para o desenvolvimento de determinadas atividades humanas, e, dessa forma, são mais disputadas e os preços tendem a se elevar. Com o advento e o aprimoramento de técnicas, foi possível expandir a construção vertical e estas áreas mais disputadas passaram a ser, também, mais adensadas. Na tentativa de se controlar este processo, engendrou-se uma forma de zoneamento que criou parâmetros construtivos e funcionais articulados por zonas. Porém, esta forma de controle teve como efeito colateral a valorização diferenciada dos terrenos urbanos em decorrência de sua capacidade de comportar área edificada.

A partir de uma visão crítica destas premissas, é possível arrazoar que estes “certos lugares mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades humanas” são, em realidade, localizações que têm diferentes acúmulos de trabalho social e investimentos de capital, conseqüentemente, localizações que têm mais valor. Estas localizações que têm um maior acúmulo de trabalho social se tornam foco de convergência privilegiado dos agentes econômicos, os quais, através de suas ações, reproduzem a lógica de produção do espaço, que é desigual e, portanto, o diferencia. De tal modo que não se pode associar, indiscriminadamente, as diferenças de valorização com a legislação, concebendo-a como algo neutro que gera externalidades. Neste sentido, o texto da exposição de motivos da Lei de Zoneamento corrobora o argumento aqui exposto. Diz o texto:

O enquadramento de áreas urbanas nas diferentes zonas de uso, bem assim a definição de seus perímetros, obedeceram aos seguintes critérios: a) tanto quanto possível, foram respeitadas as situações existentes de uso e ocupação do solo, resultantes da cristalização de tendências ao longo dos anos; [...]. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1972, p. 47)

Neste sentido, o zoneamento, como mostra Feldman (2005) em extenso trabalho sobre o caso de São Paulo,

atua para garantir a manutenção do caráter dos bairros jardins, para garantir a verticalização e demais usos que a ocupação do setor pelas classes de mais alta renda demanda, e protege os valores das propriedades, potencializando um segmento específico do mercado imobiliário. (FELDMAN, 2005, p. 147).

A legislação de zoneamento não impõe um novo padrão de ocupação do território, mas meramente cartografa uma realidade socioespacial já existente, conferindo-lhe estatuto legal e protegendo os investimentos de capital realizados na cidade. Logo, o que gera as diferenças de valorização é o processo de produção do espaço, do qual resulta uma morfologia espacial e social que reproduz perenemente as desigualdades, uma vez que neste processo há uma assimetria de fluxos de capital investidos na produção do espaço, sendo que alguns setores se tornam foco de convergência privilegiado, enquanto que outros não, produzindo localizações distintas, as quais se diferenciam justamente pela quantidade de trabalho social acumulado.

De todo modo, para intervir neste quadro, e considerando que o processo de verticalização – ou de criação de solos artificiais – já era um dado, engendraram-se os três elementos supracitados, além da possibilidade do particular adquirir do poder público direitos de construção. Era este o panorama da criação do instituto do Solo Criado, o qual surgiu como uma forma de se controlar e estabelecer limites ao processo de verticalização, contrapondo-se ao zoneamento e sua definição de zonas e parâmetros construtivos a ela atrelados, conformando o direito de propriedade segundo parâmetros próprios ao atendimento do interesse geral da coletividade.

José Afonso da Silva (2010, p. 262) afirma que no bojo dos debates empreendidos pelo CEPAM, o Prefeito de São Paulo, Olavo Egydio Setúbal, acolheu e propagou a ideia de Solo Criado no XX Congresso Estadual dos Municípios, realizado em 1976, no Guarujá. Contudo, o referido autor argumenta que o então prefeito de São Paulo conferiu maior ênfase às possibilidades financeiras do instituto para os municípios. Tal afirmação pode ser confirmada pela entrevista que Olavo Setúbal concedeu ao jornal *Folha de São Paulo*, em 04 de abril de 1976, quando o ex-prefeito afirmou que

a proposta [do solo criado] tem um **objetivo duplo: diminuir as desigualdades de valor criadas pelo zoneamento e aumentar a receita** do Poder Público, transferindo-lhe uma parte da mais-valia, do valor adicional de um terreno. [...] A lei de zoneamento independe do sistema econômico vigente. É uma norma do Poder Público, de ordenação. É um método de planejamento. Já **a lei do solo artificial procura eminentemente orientar as forças de mercado numa economia descentralizada**, numa economia de mercado, de forma que uma parte dos valores gerados pelo mercado sejam canalizados para o Poder Público. E também diminua o impacto das forças de mercado na lei de zoneamento, isto é, a lei de zoneamento gera uma

desigualdade de valores, ou pelo menos acentua as desigualdades, influi muito no valor dos terrenos. Esse efeito é minimizado pela lei do solo artificial, que simultaneamente gera uma receita para o Poder Público, que é fruto da própria dimensão da metrópole. [...] O que é essencial na ideia do solo artificial não é o serviço público. É o valor. É uma medida eminentemente de conceituação econômica. Não é uma medida de caráter físico, como a lei do zoneamento, que trata de densidades. **A lei do solo artificial decorre de uma economia de mercado.** (FOLHA DE SÃO PAULO, 04/04/1976, p. 22, grifo nosso) <sup>9</sup>.

Silva (2010, p. 262) afirma que a partir desta interpretação do instituto do Solo Criado, decorreram duas correntes:

uma, que podemos denominar de *urbanística*, despreza os aspectos financeiros do instituto, para realçar suas características de instrumento de controle do uso do solo; a outra, *financista*<sup>10</sup>, preocupada em conseguir mais um instrumento de arrecadação financeira para o Tesouro Municipal (SILVA, 2010, p. 262).

Esta possível distorção do instrumento, ao se privilegiar uma dimensão financeira frente às finalidades urbanísticas, foi ressaltada por Miguel Seabra Fagundes, quando o jurista, apesar de ser um dos signatários da Carta de Embu, colocou-se abertamente contra ao item número 2<sup>11</sup> da carta, o qual previa a admissibilidade da substituição da doação de áreas pelo equivalente econômico. Em suas próprias palavras:

ele [a entrega ao Poder Público de áreas proporcionais ao solo criado ou sua substituição pelo equivalente econômico] não me parece harmonizar com o propósito básico, fundamental, inarredável, da admissão do solo criado, a traduzir-se na conciliação do crescimento vertical das edificações com a boa qualidade das condições de vida no local (rua, bairro, cidade). Porque essencial ao atendimento deste objetivo, e para tal situada acima de qualquer outro fato, é a proporção tida por ideal, ou pelo menos satisfatória, entre a área construída habitável e as condições naturais do ambiente, como fatores de higiene e conforto da moradia. [...] Ora, se assim é, não há como trocar, em pecúnia, valor fundamental insuprível para salubridade da área. A conversão em dinheiro, a nosso ver, pretere o

---

<sup>9</sup> Notar que o ex-prefeito utilizava sobejamente os termos “economia de mercado” e “economia descentralizada”. Não se pode negligenciar a importância deste vocabulário para a construção ideológica do instrumento efetuado pelo ex-prefeito.

<sup>10</sup> O próprio ex-prefeito, Olavo Egydio Setúbal, na entrevista supracitada, classificou o instituto do Solo Criado como “econômico-financeiro”.

<sup>11</sup> “2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico” (GRAU, 1983, p. 55).

fundamento jurídico básico de disciplina do solo criado, como restrição ao direito de propriedade, ou seja, nos termos da Carta Política, ao desempenho de uma função social. Certo poder-se-á objetar que a substituição pelo equivalente econômico não deixa de atender ao interesse social, porquanto habilita o poder público com recursos para implantar ou melhorar serviços urbanos do interesse de todos. A objeção é frágil, permita-se-nos dizê-lo. Primeiro, porque, embora o problema do solo criado deva ser visto num contexto genérico (rua, bairro, cidade), é de se considerar que o teor de generalidade não deve conduzir a sacrificar a qualidade do viver num setor para favorecê-lo, à custa deste, no âmbito geral da cidade. Segundo, porque a permissão de construir, além do coeficiente normal de aproveitamento do solo, afasta-se do objetivo inspirador da adoção deste – proporcionar melhor qualidade ao ambiente urbano – para converter-se em fonte de receita da Municipalidade. Haverá, então, um desvio de finalidade. Será próprio, sim, gravar com ônus maior, e até mesmo bem maior do que o usual, as construções que, pela superposição de múltiplos pisos, importam sobrecarga extraordinária aos equipamentos e serviços públicos locais. Mas isso através de tributo, e não como uma espécie de transação, eticamente espúria, entre o Poder Público e o proprietário, à custa daquilo que se considerou, tendo em vista o interesse coletivo, como limite máximo de superposição de pisos, e, conseqüentemente, de habitabilidade da área (FAGUNDES, 1977, p. 58-59).

É possível perceber que a partir do momento em que o debate se tornou político, e também público, alterou-se o conteúdo da discussão sobre o escopo do instrumento. Por um lado, uma corrente que defendia a natureza urbanística do instituto, que deveria ser promovido enquanto um instrumento para o adequado e equilibrado adensamento urbano; e uma corrente financeira/fiscal que via no instituto um caminho para majorar a arrecadação e abastecer os cofres do Erário.

É importante distinguir que tal corrente *financista*, nos termos de Silva (2010), não coincide exatamente com o que aqui se denomina *dimensão arrecadatória*, que tem como objetivo “recuperar mais-valias fundiárias” e não somente ser uma estratégia dos administradores municipais para acrescer a arrecadação pública, embora estes objetivos se relacionem e frequentemente parecem ser confundidos pelos gestores.

## **1.2 Outorga Onerosa do Direito de Construir: entre a arrecadação e os interesses urbanísticos**

Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir não são sinônimos e não podem ser confundidos. O Solo Criado é uma terminologia jurídica empregada nos casos em que ocorre a possibilidade de criação de solo artificial, o qual se configura



como aquele que excede o coeficiente de aproveitamento básico, após a concessão, por parte do Poder Público, da outorga onerosa do direito de construir, tendo o particular adimplido com a contraprestação que lhe cabe. Desse modo, torna-se nítido que é a instituição do Solo Criado no ordenamento jurídico municipal que causa a outorga onerosa do direito de construir, pois, patentemente, não há sentido algum em se instituir a outorga onerosa do direito de construir se não há a possibilidade de edificar além do coeficiente de aproveitamento básico. Floriano de Azevedo Marques Neto afirma que

a onerosidade da outorga é, na verdade, uma consequência do estabelecimento do instituto do solo criado. Afinal, somente faz sentido prever a possibilidade de outorga onerosa (em todo caso, uma faculdade que assistirá o particular interessado em edificar para além do coeficiente básico de aproveitamento) se preexistir a noção de que a edificação para além destes parâmetros constitui criação de solo à qual não corresponde um direito subjetivo do particular. (MARQUES NETO, 2010, p. 234)

A OODC é um instrumento de planejamento urbano derivado e decorrente da adoção do instituto do Solo Criado. Como se viu, o instituto do Solo Criado surge a partir de uma constatação empírica, por isto, observável à luz da realidade, e como uma forma de se controlar e intervir no processo de verticalização, o qual alterava, mais intensamente a partir da década de 1940, o padrão espacial e territorial da metrópole paulistana através de modificações tipológicas e morfológicas da materialidade da cidade.

Atualmente, a OODC é considerada como um instrumento de “recuperação da valorização imobiliária” ou de “recuperação de mais-valias fundiárias” (FURTADO, 1999; 2004; PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2004; FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012; MALERONKA; FURTADO, 2014; SMOLKA, 2014; NOBRE, 2015; 2016). Furtado (1999) argumenta que os instrumentos de “recuperação de mais-valias fundiárias” visam o retorno à comunidade dos incrementos de valor imerecidos decorrentes das ações alheias ao esforço do proprietário. A autora afirma que há duas interpretações para o termo mais-valia no âmbito da estruturação teórica dos instrumentos de recuperação: uma que considera absolutamente toda a renda econômica da terra como mais-valia e encontra seus pressupostos na conceituação de Marx; e outra que se perfaz através da valorização experimentada pelos terrenos no processo de

urbanização, ou seja, aos acréscimos de renda econômica da terra, sendo apenas estes sujeitos à recuperação. A autora busca uma exegese dos conceitos utilizados para a conceituação dos instrumentos de recuperação da mais-valia e, para tanto, propõe uma mescla entre os conceitos e entendimento proferidos e defendidos por Marx e pelo economista estadunidense Henry George.

Ao se apoiar na teoria de Marx, Furtado (1999) afirma que o autor parte do entendimento de que a renda é o preço pago aos proprietários de forças naturais ou simples produtos da natureza pelo direito de usar essas forças. Segundo ela, Marx se apoia na teoria de renda para explicar o preço da terra, visto que esta possui valor de uso e valor de troca, mas, pelo fato de não ser produzida pelo trabalho humano, não possui valor. Segundo a autora, Marx examinou tal questão através da conversão do lucro suplementar em renda fundiária, chegando a uma resposta de como um valor de uso não produzido pode garantir ao seu dono uma parte do valor excedente no modo de produção capitalista:

ao abordar a gênese da renda fundiária capitalista, Marx percorre as diferentes formas de renda fundiária para mostrar como a renda nas formas anteriores (renda em trabalho, renda em produto) se identifica com a mais-valia, a forma normal em que se expressa o trabalho excedente não pago. No entanto, quando a renda assume a forma de renda-dinheiro, e quando o arrendatário capitalista torna-se o comandante do processo de produção, a renda deixa de ser a forma normal da mais-valia e do trabalho excedente para reduzir a sobra desse trabalho excedente, a qual aparece depois de deduzida a parte de que se apropria o explorador capitalista sob a forma de lucro. O lucro, e não mais a renda, é a forma normal da mais-valia. (FURTADO, 1999, p. 70)

Por essa definição, a renda fundiária é forma particular e parte específica da mais-valia, e, nesse sentido, mais-valia fundiária remete à parcela da mais-valia que cabe ao proprietário da terra, sendo o mesmo que renda fundiária.

Smolka enfatiza que

apesar de todos esses incrementos, conceitualmente, sejam essencialmente ganhos indevidos, as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias se concentram principalmente sobre o incremento de valor gerado por investimentos públicos e por atuações públicas administrativas, tais como a concessão de licenças para alterações de usos do solo e para desenvolvimentos imobiliários, inclusive para o aumento de densidades. O objetivo é utilizar os incrementos do valor da terra provocados por intervenções do poder público para permitir às administrações municipais o aprimoramento no desempenho da gestão do uso do solo e para financiar a infraestrutura urbana e a provisão de serviços (SMOLKA, 2014, p. 8).

A OODC parte da possibilidade do poder público municipal outorgar onerosamente tal direito, implicando em diferentes níveis de separação do direito de construir do direito de propriedade, conforme esta é conformada pela legislação ordinária.

Se o que motivou as discussões sobre o instituto do Solo Criado foi a expansão do processo de verticalização e a necessidade de estabelecer formas de controle a este processo para que não provocasse as distorções de “valorização” que o zoneamento articulado por zonas com parâmetros construtivos e funcionais a elas associados provocou, a reflexão sobre a OODC se assenta no debate sobre os ganhos de renda imerecidos por parte dos proprietários fundiários e a patente injustiça social decorrente desta situação.

Porém, não é recente a discussão sobre a necessidade da cobrança de alguma forma de tributo sobre a terra e a renda por intermédio dela auferida. No debate internacional é comum o uso dos termos *land value capture* ou *land value tax* para indicar um conjunto amplo de aportes teóricos e proposições práticas que visam taxar os ganhos decorrentes da renda da terra ou, em outros termos, recuperar para a coletividade os ganhos auferidos através de esforços alheios ao proprietário. Pode-se afirmar que, desde David Ricardo há uma visão que os proprietários de terra são como agentes parasitários herdados da antiga ordem feudal, nos termos do próprio Ricardo.

A questão de uma taxa sobre a terra e sua valorização está posta em circulação, com contornos mais nítidos, desde o trabalho de John Stuart Mill, quando em 1848 escreveu:

suponha que haja um tipo de renda, que constantemente tenda a aumentar, sem qualquer esforço ou sacrifício da parte dos proprietários: [...] neste caso não haveria violação dos princípios nos quais a propriedade privada está fundada, caso o Estado devesse se apropriar desse aumento de riqueza, ou de parte dele, como isto ocorre. Isto não seria tomar qualquer coisa de qualquer um, mas antes, seria meramente tomar posse de uma riqueza, a qual foi criada pelas circunstâncias, em benefício da sociedade, em vez de permitir que ela se tornasse um ganho imerecido de riquezas para uma classe particular. Agora, este é atualmente o caso da renda. O progresso ordinário de uma sociedade que aumenta a riqueza é sempre tender a aumentar os rendimentos dos proprietários de terras, para dar a ambos uma quantidade maior e uma maior proporção da riqueza da comunidade, independentemente de qualquer problema ou despesa incorridos por si mesmos. Eles ficam mais ricos enquanto dormem, sem trabalhar, arriscar ou

economizar. Que reivindicação eles têm, no princípio geral da justiça social, para essa apropriação de riquezas? (MILL, 1848/2001, p. 629-630)<sup>12</sup>.

Também em São Paulo está discussão não é nova. Vitor da Silva Freire, diretor da Diretoria de Obras da Prefeitura de São Paulo de 1889 a 1926, afirmou em texto publicado em 1911, frente à polêmica que se desencadeou quando da urbanização do Vale do Anhangabaú, que São Paulo necessitava de instrumentos de desapropriação e de contribuição de melhoria para diminuir os ganhos especulativos dos proprietários com as obras públicas (FREIRE, 1911).

No decorrer de um século, retomou-se por diversas vezes essa ideia, a qual veio a se concretizar na esteira do processo de reforma urbana, culminando com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Nesta lei foram formulados alguns instrumentos para “recuperar mais-valias fundiárias”, os quais estão em consonância com as diretrizes gerais estabelecidas para a política urbana, sobretudo a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. A classificação destes instrumentos, no caso brasileiro, como sugere Piza; Santoro e Cymbalista (2004, p. 19), segue por duas categorias, a saber, os instrumentos tributários e os instrumentos urbanísticos. Como instrumentos tributários, destaca-se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a Contribuição de Melhoria, o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), além de benefícios e incentivos fiscais. Já do ponto de vista urbanístico, ganharam destaque, sobretudo

---

<sup>12</sup> Traduzido pelo autor do original: “Suppose that there is a kind of income which constantly tends to increase, without any exertion or sacrifice on the part of the owners: .... In such a case it would be no violation of the principles on which private property is grounded, of the state should appropriate this increase of wealth, or part of it, as it arises. This would not properly be taking anything from anybody; it would merely be applying an accession of wealth, created by circumstances, to the benefit of society, instead of allowing it to become an unearned appendage to the riches of a particular class. Now this is actually the case with rent. The ordinary progress of a society which increases in wealth is all times tending to augment the incomes of landlords; to give them both a greater amount and a greater proportion of the wealth of the community, independently of any trouble or outlay incurred by themselves. They grow richer, as it were in their sleep, without working, risking, or economizing. What claim have they, on the general principle of social justice, to this accession of riches?” (MILL, 1848/2001, p. 941).

após a promulgação do Estatuto da Cidade, os instrumentos da Operação Urbana Consorciada<sup>13</sup> e da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Smolka (2014, p. 20) propõe dividir os instrumentos em três categorias: “impostos, taxas e contribuições de melhoria (categoria tributos); exações e outras contrapartidas regulatórias por direitos de construir; e, uma variedade de instrumentos usados em grandes projetos urbanos”. Apesar de propor outra divisão, ambas apresentam como questão a dimensão fiscal e uma dimensão urbanística, frente a outras tantas questões como a provisão de infraestrutura urbana.

É ainda salutar reconhecer que há uma patente contradição entre a ideia de se “recuperar mais-valias fundiárias” através de “exações e contrapartida regulatórias”. Eros Roberto Grau (1983) ao debater sobre a possibilidade do Poder Público outorgar onerosamente o direito de construir, ainda com base nas premissas conceituais que formularam o instrumento ao longo da década de 1970, afirma que

o setor público não poderá ceder ao particular senão os direitos de criar solo inerentes ao solo de sua propriedade; em outros termos, instituída a noção de solo criado, não poderá o setor público transacionar direitos de criar solo que materialmente não possua. [...] Definido que o volume de direitos de criar solo que poderão ser negociados pelo setor público é limitado pelo seu estoque de tais direitos – ou seja, que não poderá o setor público, artificialmente, criar direitos para serem postos em mercado; em outros termos: que o coeficiente único de aproveitamento também se aplica à propriedade estatal de solo urbano – pode e deve ser enfrentada a questão relativa à natureza de cessão de tais direitos, quando praticada pelo setor público. [...] Quando o setor público negocia direito de criar solo – tal como o poderão fazer os particulares, entre si – está vendendo determinado bem e não permitindo o exercício de atividade. [...] No caso da cessão de direito de criar solo, o setor público estará operando a transferência de uma parte do seu patrimônio, mediante remuneração. Não há, na hipótese, nem prestação de serviço público, nem exercício de poder de polícia. (GRAU, 1983, p. 80-81).

Há instrumentos de “recuperação de mais-valia fundiária” que se caracterizam, como é o caso da OODC, pelas contrapartidas em função da exploração de direitos de construir. Só haveria contrapartida caso houvesse a possibilidade de exploração de potencial construtivo adicional, não limitando e controlando o processo de

---

<sup>13</sup> É importante questionar se este instrumento de fato recupera mais-valias fundiárias. Tal questão foi abordada por Fix (2004) em relação às Operações Urbanas Consorciadas na cidade de São Paulo, pois, segundo a autora, enquanto se comemora o montante de “mais-valia fundiária” recuperada, pouco se observa o montante que foi investido em infraestrutura nas áreas destas operações. A pergunta que a autora coloca é: qual o preço dessa “recuperação de mais-valias fundiárias”?

verticalização, mas o intensificando. Eros Roberto Grau (1983), na passagem supracitada, expressa de forma cognoscível a necessidade de se transacionar, seja entre particulares ou com o setor público, o potencial construtivo existente de fato decorrente da adoção de determinado coeficiente de aproveitamento, de tal maneira que restaria resguardado o adequado equilíbrio e proporção entre área livre e área construída.

O instrumento seria mobilizado com o objetivo de regular e ordenar o uso do solo urbano, e o resultado financeiro obtido decorreria dessa ordenação, se bem que não possa ser considerado como um simples acessório da adoção do instituto. A dimensão urbanística do instrumento também pode se revelar quando, por exemplo, da adoção de fatores de planejamento e social, que majoram ou minoram a contrapartida devida conforme interesses rigorosamente urbanísticos e sociais. Além destes usos, outra dimensão urbanística do instrumento é a concessão de isenções para, por exemplo, a produção de Habitação de Interesse Social e de Mercado Popular.

No sentido de “recuperar mais-valias fundiárias”, o instrumento pretende incidir sobre a dinâmica econômica da propriedade, para recuperar a valorização da terra, através de uma fórmula de cálculo que termina com um valor financeiro para contrapartida. Ainda, como exposto na argumentação de Smolka (2014), o instrumento atuaria no sentido de redistribuir territorialmente as “mais-valias fundiárias” recuperadas, promovendo uma gestão social da valorização da terra. Isto é, o instrumento recuperaria e redistribuiria tal montante arrecadado pelo território, atuando no sentido de promover um maior equilíbrio da infraestrutura disponível, tal como sintetizado por Santoro e Cymbalista (2004) ao discutir a necessidade de adoção do termo gestão social da valorização da terra como forma de questionar o viés arrecadatório e imputar uma dimensão redistributiva ao instrumento.

## 2 A TRAJETÓRIA DO INSTRUMENTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A pesquisa histórica sobre a construção do instituto jurídico do Solo Criado e a posterior criação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) levou-nos a advogar no sentido de que a criação deste instituto está diretamente relacionada com a intensificação do processo de verticalização, em uma direção, e, em outra, com a criação de uma regulação urbanística, a partir do PDDI, de 1971 (Lei Municipal nº 7.688/71), que passou a articular zonas e índices construtivos, entre eles, o coeficiente de aproveitamento. A diferenciação do coeficiente de aproveitamento por zona implicou em um tratamento desigual aos proprietários, uma vez que, dependendo da zona onde se localizava o terreno, o potencial de exploração construtivo do lote era diferente. Assim, os proprietários não eram mais tratados de maneira equânime.

Para a análise da construção conceitual deste instrumento se assume, portanto, o argumento de que a ideia da OODC é resultado de um processo de amalgamação entre a codificação técnica, no nível da aparência, que se articula com estratégias de reprodução do capital, na qual a produção do espaço da metrópole adquiriu renovada importância nas estratégias das políticas nacionais-desenvolvimentistas, intensificando a conversão de São Paulo no centro econômico e financeiro do país através da expansão do processo de centralização dos capitais, além do Estado ter passado a fomentar a urbanização como condição de realização do excedente.

Argumenta-se, pois, que a ideia de Solo Criado não pode ser interpretada tendo sua origem num dado ponto do tempo, mistificando sua gênese em um evento qualquer. Isso não significa afirmar que a ideia não foi formalizada num dado momento, mas, antes, admitir que este “dado momento” é resultado de um conjunto de determinações históricas, as quais precisam ser investigadas por uma pesquisa

historiográfica concreta, inclusive, revelando não apenas o “dado momento”, mas o “dado lugar”.

Assumir este pressuposto teórico-metodológico significa reconhecer que a ideia de Solo Criado é uma resposta, que se pretendia técnica, a um conjunto de processos históricos, que dialeticamente produziram o espaço da metrópole em constante articulação com a expansão, retração, concentração e centralização dos capitais mercantis, industriais e financeiros, resultando, devido ao caráter de classe da sociedade capitalista, em um espaço diferenciado e desigual.

No nível da aparência, ou seja, da manifestação do fenômeno na realidade sensível, o Solo Criado surge como uma ideia para intervir frente a uma constatação empírica, logo fenomênica, da realidade socioeconômica. Contudo, tal constatação empírica se assenta sobre um conjunto de recortes epistemológicos, os quais são suporte para a compreensão do processo de produção do espaço, da dimensão econômica deste processo e da função de um aparato de leis na regulação deste processo.

De modo preliminar, e assentando-se na tese de Feldman (2005) sobre a construção do zoneamento no município de São Paulo, argumenta-se que a ideia de Solo Criado surge especificamente na cidade de São Paulo, influenciada por experiências estrangeiras, mas como resultado concreto das experiências pregressas de regulação urbanística paulistana, oriundas da disputa entre a proteção dos capitais investidos nos bairros da Cia. City e o avanço do processo de verticalização. A construção da ideia de Solo Criado não seria possível sem as regulações pregressas, principalmente porque foi por meio delas que um índice urbanístico fundamental foi desenvolvido, a saber, o coeficiente de aproveitamento. Por outro lado, tal ideia seria inconcebível caso não houvesse um processo de criação de solos artificiais, ou seja, o processo de verticalização que a cidade de São Paulo vinha experimentando desde a década de 1920, conforme analisado por Somekh (1987, 2014). Defende-se que é por



esta confluência de fatores que o Solo Criado surge em São Paulo e não em outro lugar<sup>14</sup>.

Por conseguinte, avançou-se na interpretação da legislação, buscando relacioná-la com a dinâmica do processo de produção da metrópole, com vistas a identificar o processo de constituição desta ideia.

## 2.1 O coeficiente de aproveitamento

Alguns autores<sup>15</sup> já mostraram que a regulação urbanística de São Paulo foi, historicamente, se aproximando da linguagem do mercado imobiliário. Uma codificação técnica foi sendo construída paulatinamente, incorporando princípios e ideias advindos, sobretudo, dos Estados Unidos e difundidos por Anhaia Mello (FELDMAN, 2005). Para a nossa investigação, uma dessas codificações surge com maior relevância, a saber, o coeficiente de aproveitamento. Este índice estabelece uma relação entre a área do terreno e a área que poderá ser construída e representou uma inovação na codificação técnica do município de São Paulo, que até aquele momento, regulava o quanto se poderia construir pela estipulação de alturas máximas, as quais eram definidas por uma relação entre a largura da rua e a altura dos edifícios<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Apesar de a ideia de Solo Criado ter sido formatada por instituições do município de São Paulo e de sua região metropolitana, bem como ter sido difundida pelo ex-prefeito da capital, Olavo Setúbal, foi no município de São Bernardo do Campo onde primeiro se implantou este instituto jurídico com a promulgação do Plano de Desenvolvimento Integrado (Lei Municipal n° 2.271/77).

<sup>15</sup> Entre estes autores, pode-se destacar Villaça (1999) que afirma que desde os planos de melhoramento e embelezamento até os grandes planos de infraestrutura, os interesses do mercado imobiliário sempre estiveram presentes. Rolnik (1999), por sua vez, defende que a legislação urbanística, no caso de São Paulo, foi uma ferramenta para engendrar eixos de valorização imobiliária. Souza (1994), em seu turno, afirma que a legislação urbanística cede às múltiplas pressões exercidas pelos agentes do mercado imobiliário e, por isso, transforma-se, paulatinamente, em um meio para legitimar suas ações. Além disto, a autora destaca que o processo de verticalização, e a legislação que lhe dá suporte, é resultado de uma estratégia de valorização de múltiplas frações do capital.

<sup>16</sup> A primeira regra sobre construção vertical no município de São Paulo se deu com a aprovação do chamado "Padrão Municipal", adotado na Lei Municipal n° 2.332, de 09 de novembro de 1920. Segundo o art. 67 desta Lei, a altura do edifício construído no alinhamento das vias públicas seria, no mínimo, de cinco metros; no máximo, de duas vezes a largura da rua, quando esta for menor que nove metros; de duas vezes e meia, quando esta tiver largura entre nove e doze metros; e, por fim, não poderia ultrapassar três vezes a largura da rua quando essa fosse maior que 12 metros. O art. 68 permitia o aumento no número de pavimentos, desde que os prédios fossem recuados do alinhamento, de modo que o recuo fosse acrescido na largura da rua. Rolnik (1999, p. 128) mostra, contudo, que estas restrições foram logo flexibilizadas devido às pressões por maiores possibilidades de verticalização.

Noto (2017) mostra que foi o consenso moderno que permitiu a incorporação do coeficiente de aproveitamento à legislação e a retirada do gabarito como o único parâmetro construtivo que regulava a verticalização. A primeira crítica mais bem formulada ao gabarito como forma de controle se deu, como expõe Feldman (2005, p. 200), com Rodrigo Lefèvre, o qual criticava “a utilização da largura da via como base de definição da altura de edifícios” e propunha a utilização de um “critério mais moderno: limitação da área máxima de ocupação dos lotes e número de pavimentos”. Tal ideia foi incorporada no Projeto de Lei de Zoneamento de 1955.

Neste mesmo ano, em 15 de setembro, são promulgadas, por Juvenal Lino de Mattos, então prefeito do município de São Paulo, duas leis que introduzem a taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento na legislação urbanística municipal. A Lei Municipal nº 4.791/55 especificou “condições de zoneamento” na Avenida Dom Pedro I, no bairro do Ipiranga, ao dispor sobre usos e uma série de índices urbanísticos, os quais deveriam ser cumpridos, sendo um deles, o coeficiente de aproveitamento, ainda que ele não tenha sido definido como a relação entre a área construída e a área do respectivo lote. Tal definição do coeficiente de aproveitamento ocorreu com a Lei Municipal nº 4.792<sup>17</sup>, a qual dispunha sobre o zoneamento nos bairros do Pacaembu e

---

Segundo a autora, em 1924, foi aprovado o projeto do arranha-céu Sampaio Moreira, com 50 metros de altura; e, em 1929, o Edifício Martinelli, com 105,6 metros de altura. Em 19 de novembro de 1929 é aprovado o Código de Obras “Arthur Saboya” (Lei Municipal nº 3.427/29), o qual assumiu as mesmas premissas do Código de Posturas, de 1920, na definição das alturas máximas dos edifícios, isto é, estabeleceu uma relação entre a largura da rua e a altura do edifício. Assim, ficou definido que para a zona central, a altura seria de no mínimo cinco metros; no mínimo, de duas vezes a largura da rua, quando esta for de menos de nove metros; de duas vezes e meia, quando a largura da rua for de nove a doze metros; de três vezes quando a largura da rua for de mais de doze metros. Nas demais zonas definidas na lei, a altura máxima era de uma vez e meia a largura da rua. Entretanto, no art. 151, § 3º, ficou definido que em um perímetro específico, ao redor da Praça da República e entre esta e o Vale do Anhangabaú, a altura máxima dos edifícios poderia ser de cinquenta metros, e o número de andares seria no máximo de dez. Já o § 4º, do mesmo artigo, definiu que em qualquer outra via pública da cidade, a altura máxima dos prédios seria de 80 metros. Segundo Nery Jr (2002, p. 72), “As regras de ‘excepcionalidade’ dispostas no artigo 151 do Código de Obras, de 1929, caracterizaram, de um lado, uma tentativa de estabelecer maior restrição de altura dos edifícios na parte do ‘centro novo’ e, de outro, possibilitar e, de certo modo, incentivar a construção de maiores arranha-céus no ‘centro velho’, seguindo o patamar estabelecido pelo Martinelli”. Na gestão de Prestes Maia, entre 1938 e 1945, foram promulgados dois Decretos-Leis que abordaram a questão da altura das edificações. O Decreto-Lei nº 41, de 03 de agosto de 1940, estabeleceu que as construções na Avenida Ipiranga deveriam ter, no mínimo, 39 metros de altura. Já o Decreto-Lei nº 92, de 02 de maio de 1941, definiu que a altura máxima dos edifícios, na zona central do município, deveria ser de quarenta metros nas ruas de largura de até doze metros; de sessenta metros nas ruas de largura igual ou superior a doze metros até dezoito metros; e, por fim, de oitenta metros nas ruas de largura igual ou superior a dezoito metros.

<sup>17</sup> Anexo 2.

do Pacaembuzinho. Feldman (2005, p. 170-173) descreve todo o imbróglgio que foi a aprovação dessa lei. Mas, para os objetivos deste trabalho, basta reconhecer que ela introduziu o índice do coeficiente de aproveitamento ao definir que “a relação entre a área construída e a área do lote não poderá ser superior a 2 (dois)” (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1955, art. 10, II). Este índice era aplicável somente no núcleo comercial proposto no zoneamento para os bairros, sendo que para a zona residencial ainda valiam os antigos índices, como recuos e, para o controle da altura, a fixação de um gabarito. Embora tenha surgido nesta lei, o coeficiente de aproveitamento foi utilizado somente para o núcleo comercial proposto, sendo restrito a um conjunto de lotes.

Somente dois anos depois é que este índice seria aplicado para toda a cidade com a promulgação, pelo então prefeito Adhemar Pereira de Barros, da Lei Municipal nº 5.261<sup>18</sup>, de 04 de julho de 1957. Esta lei, que conta com apenas quatro artigos, estabeleceu, pela primeira vez para toda a cidade de São Paulo, que o coeficiente de aproveitamento do lote, definido enquanto a relação entre a área total construída e a área do respectivo lote, seria seis para prédios comerciais e quatro para edifícios de habitação coletiva.

A lei também definiu que as áreas destinadas à garagem de estacionamento não seriam computadas na área total construída, dando início ao surgimento das chamadas áreas computáveis e não computáveis, apesar de que na redação do art. 1º tenha se utilizado a ideia de área total construída e não de área útil ou computável<sup>19</sup>. Além disto, limitou-se a densidade residencial líquida a 600 habitantes por hectare e exigiu-se que cada habitação correspondesse a 35 m<sup>2</sup> de área do lote (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1957, art.2, I e II). Feldman (2005, p. 179) destaca que esta foi a primeira lei “que desencadeou a reação do setor da construção civil, ao limitar a construtibilidade de todos os terrenos urbanos para fins de moradia, comércio e hotel”.

---

<sup>18</sup> Anexo 3.

<sup>19</sup> Para a década de 1950, quando a lei foi promulgada, o fato de não se computar as áreas de garagem dos edifícios se relaciona, como aponta Somekh (1987, p. 112), com o desenvolvimento da indústria automobilística e o incentivo à compra do veículo automotor individual. Nesse mesmo sentido, a desistência da construção do metrô é outro fato que corrobora a hipótese da autora.

De fato, tal lei surge por iniciativa de Anhaia Mello e, como destaca Osello (1982, p. 225), tinha em seu bojo as ideias de limitar o crescimento e o adensamento de São Paulo. Diversos autores (OSELLO, 1982; SOMEKH, 1987; MEYER, 1991; SOUZA, 1994) analisaram o seu processo de aprovação e o seu impacto no processo de verticalização da metrópole.

Proposta por Anhaia Mello em 1954<sup>20</sup>, e enviada à Câmara de Vereadores pela Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município de São Paulo<sup>21</sup>, a lei ambicionava “remediar os males advindos das edificações verticais” (SOMEKH, 1987, p. 106). Segundo Somekh (1987, p. 107), Anhaia Mello identificava dois males: (i) o crescimento desordenado da cidade; e (ii) a necessidade de se controlar a exploração imobiliária.

A questão do coeficiente de aproveitamento era, para o urbanista, central. Em texto publicado no jornal *Correio Paulistano*, de 30 de junho de 1957, Anhaia Mello afirma que “temos no centro da cidade muitos edifícios cujo aproveitamento em relação à área construída e ao terreno vai a 24 vezes, 22 vezes, 15 vezes mais e por aí [...] isso é um absurdo” (CORREIO PAULISTANO, 30/06/1957 apud SOMEKH, 1987, p. 107-108). Justamente por isso, no projeto de lei era previsto um coeficiente de aproveitamento máximo de 6 (seis).

Em realidade, como destaca Meyer (1991, p. 177), Anhaia Mello formulou um conjunto de teses restritivas. Segundo a autora, após um levantamento das características e da dinâmica do processo de urbanização da cidade, Anhaia Mello passou a defender o estabelecimento de uma série de limites sobre a metrópole,

---

<sup>20</sup> A Câmara Municipal de São Paulo disponibiliza, de modo digital e *online*, todos os processos legislativos, a partir do ano de 1948. Contudo, o Processo n° 5.327/54, referente ao Projeto de Lei n° 458/54, o qual deu origem à Lei Municipal n° 5.261/57 não está disponível nem na plataforma *online* e nem fisicamente. Na ficha de controle no arquivo da Câmara Municipal consta que este processo foi retirado por um ex-vereador e nunca devolvido. A ausência deste processo imputa certo grau de prejuízo à análise.

<sup>21</sup> A Comissão Orientadora do Plano da Cidade foi instituída pelo Decreto-lei 431, de 07 de julho de 1947, o qual reorganizou a Secretaria de Obras e Serviços Municipais. Segundo o art. 44 deste Decreto-lei, “A Comissão Orientadora do Plano da Cidade é o órgão incumbido de apreciar, quando solicitado pelo Executivo ou Legislativo Municipal, os projetos relativos ao Plano da Cidade e os problemas relacionados com a execução dos serviços de Utilidade Pública, podendo, também, apresentar sugestões para a realização e solução de problemas gerais de urbanismo” (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1947, art. 44).

limites de implantação de indústrias, limite da área edificada, limite de alturas máximas etc. Com essas medidas, Anhaia Mello pretendia substituir o que ele chamava de *'ribbon development'* pelo *'urban fence'*, criando assim [...] uma equilibrada transição entre campo e cidade. (MEYER, 1991, p. 177).

O urbanista se contrapunha ao Plano de Avenidas e seu modelo marcadamente americano (*ribbon development*), no qual o crescimento da metrópole se daria ao longo dos eixos viários implantados e propostos e seria ilimitado. Anhaia Mello advogava em sentido oposto, pois ele acreditava que era necessário impor limites ao crescimento das cidades. Ele argumentava que a cidade deveria ser “completa, acabada, obra de arte” (CPEU, 1963, p. 17), justamente em contraposição ao modelo defendido e implementado por Prestes Maia, o qual era baseado no crescimento ilimitado.

Além dos aspectos de controle e limite, tal qual destacado por Meyer (1991), havia outros princípios norteadores da postura de Anhaia Mello. Somekh (1987) declara que Anhaia Mello também visava, com esta lei, incidir na dinâmica dos preços da terra, pois ele acreditava que o preço da terra se estabelecia em função dos aproveitamentos permitidos dos terrenos, de tal modo que a legislação urbanística poderia limitar o preço da terra ao reduzir a construtibilidade dos lotes.

Osello (1982, p. 225) assevera que a lei causou grandes reações, tanto no meio técnico, quanto na sociedade em geral. Favoravelmente a sua aprovação, o Instituto dos Arquitetos do Brasil emitiu um manifesto em apoio afirmando que “a lei 5261 mostra a intenção inegável de se por um paradeiro no aproveitamento imoderado do solo urbano” (OSELLO, 1982, p. 226).

Contudo, reações contrárias e, em certo grau, bem mais enérgicas, partiram de outros setores da sociedade, sobretudo os profissionais da construção civil, alguns arquitetos e os agentes imobiliários, pois, como sustenta Meyer (1991, p. 170), a Lei nº 5.261/57 feriu uma série de interesses. Reportagem do jornal *O Diário de São Paulo*, de 07 de julho de 1957, destaca a iniciativa de se intervir no controle do uso do solo, mas, por outro lado, alega que as companhias imobiliárias poderiam alterar os preços dos imóveis para compensar as novas limitações impostas.

Naturalmente a Lei nº 5.261 não virá resolver os problemas paulistanos, de certa forma poderá até criar mais um (as companhias imobiliárias

procurarão se vingar nos preços). Esperamos que outras providências sejam tomadas, como por exemplo, a do zoneamento, que o Sr. Prefeito inadvertidamente pensou fosse a que estava promulgando. O importante é que já se teve coragem de tomar medidas dessa ordem, contra os grandes 'senhores' imobiliários e contra seus agentes que 'seguram' a lei desde 1954. (O DIÁRIO DE SÃO PAULO, 07/07/1957 apud SOMEKH, 1987, p. 110).

Prestes Maia, outro importante urbanista do período e contrário ao urbanismo da linha Anhaia Mello, atacou de forma veemente à lei em entrevista publicado no jornal *A Gazeta*, de 18 de julho de 1957. Escreveu o urbanista

Pura ilusão acreditar que, por mais numerosos que sejam as leis e as teorias, São Paulo 'possa parar', como quer a 'Comissão Desorientadora' da cidade, e por ironia, justamente ao revés do que sempre fora o lema eleitoral do senhor Adhemar de Barros, de que 'São Paulo não pode parar'. Paradoxalmente e por uma ironia das coisas, o homem realizador que iria juscelinicamente adiantar São Paulo de 40 anos, justamente ele é que irá parar São Paulo e pior que isso, sob certos aspectos, atrasá-la de 40 anos [...]. (GAZETA, 18/07/1957 apud OSELLO, 1982, p. 228).

Uma semana após a publicação da entrevista com Prestes Maia e três semanas após a promulgação da lei, uma nova reportagem do jornal *A Gazeta* afirmava que as primeiras consequências do estabelecimento de limites à construção por intermédio dos coeficientes de aproveitamento já eram sentidas. O artigo anunciava que a lei havia se convertido em um fator de desemprego por desaquecer o setor da construção civil.

As primeiras consequências sociais da lei municipal 5.261 já se estão fazendo sentir nos meios operários paulistanos. Segundo apurou a reportagem, diversas grandes firmas de construção civil, começaram a expedir comunicados de aviso-prévio a boa parte de seus trabalhadores [...]. Tudo indica, pois, que muito mais depressa do que se poderia julgar, a absurda disposição legal terá criado, entre outras gravíssimas consequências, o problema do desemprego para um grande setor do Operariado da Capital. (A GAZETA, 25/07/1957 apud OSELLO, 1982, p. 226).

Não é factível supor que em apenas 21 dias de vigência a lei tenha causado tamanho impacto nas relações de trabalho, sobretudo em um setor da economia no qual o tempo de giro do capital é elevado e a própria produção, devido ao padrão atrasado e explorador das técnicas, também necessita de intervalo grande de tempo para produção e realização. Osello (1982, p. 228) declara que a lei foi realmente importante para controlar o adensamento na área central da cidade, mas inócua no que diz respeito aos demais bairros, uma vez que fora da área central o aproveitamento dos lotes já era inferior ao coeficiente definido na lei. Somekh (1987,

p. 112) indica que a lei, ao impor limites ao aproveitamento urbanístico dos lotes, acarretou na expansão da área verticalizada da cidade. Isto é, no período subsequente à sua aprovação, o crescimento vertical da metrópole se expandiu territorialmente devido a um conjunto de fatores, sendo eles

a expansão das atividades centrais para a Av. Paulista, pela saturação da área construída, altos preços do solo e agravamento das condições de congestionamento do núcleo central da cidade” (SOMEKH, 1987, p. 104)

A autora, ao analisar os dados sobre a área vertical construída no período, afirma que entre 1957 e 1966, esta apresentou um crescimento significativo. Segundo os dados apresentados, foram aprovados em média 250 edifícios por ano neste período, o que indica uma tendência de manutenção no número de edifícios aprovados. Todavia, quando observado o dado referente à área vertical construída, nota-se que entre 1959 e 1965, ela mais que triplica, passando de pouco mais de 275 mil metros quadrados para mais de 2 milhões de metros quadrados<sup>22</sup> (SOMEKH, 1987, p. 118). Estes dados indicam que a Lei Municipal nº 5.261/57 não foi um fator de diminuição do processo de verticalização<sup>23</sup>, mas, pelo contrário, ela foi um elemento que, em conjunto com outros, como já mencionado, propiciou que a verticalização se difundisse pelo território da cidade e não mais fosse circunscrita à área central e os bairros adjacentes.

Apesar de todas as reações contrárias, em boa medida capitaneadas pelos agentes do setor imobiliário, a lei resistiu. Nota-se que, apesar da instituição de um novo índice que regulava o limite da construtibilidade dos lotes, tal limite foi, em parte, compensado pela expansão territorial do processo de verticalização.

Não obstante, houve tentativas de alteração da lei. Ainda em 1957, a Prefeitura enviou para a Câmara Municipal um projeto de lei (Projeto de Lei nº 589/57), o qual pretendia que a Lei Municipal nº 5.261/57 valesse somente para os pedidos de

---

<sup>22</sup> A autora explica este movimento da produção imobiliária vertical pela conjuntura econômica.

<sup>23</sup> Somekh (1987, p. 168) defende a tese de que a cidade de São Paulo passou por um processo de “desverticalização”, na medida em que a verticalização foi “sendo cada vez mais limitada pela legislação”. Segundo a autora, “o discurso que acompanha as determinações das leis de 1957 e 1972 aponta, como justificativas para a limitação do aproveitamento do solo urbano, o congestionamento da cidade e a necessidade do controle do crescimento vertical e da valorização fundiária. Na prática, contudo, tais medidas resultaram na pulverização e na disseminação do crescimento vertical pela cidade [...]”. (SOMEKH, 1987, p. 168).

aprovação efetuados após a promulgação da lei. Em realidade, o Executivo Municipal propunha uma espécie de direito de protocolo, inclusive, reportagem do jornal *Folha de São Paulo*, de 10 de outubro de 1957, revelou que estava se tornando uma prática a venda de lotes com projeto aprovado, como forma de escapar dos coeficientes de aproveitamento impostos pela lei.

Anos depois, em 11 de maio de 1960, o Executivo Municipal, chefiado ainda pelo prefeito Adhemar Pereira de Barros, enviou à Câmara Municipal outro projeto de lei (Projeto de Lei nº 175/60<sup>24</sup>) que visava modificar disposições da Lei Municipal nº 5.261/57. Entre as transformações propostas, a mais profunda dizia respeito há uma mudança na caracterização do que seria o coeficiente de aproveitamento, pois na Lei nº 5.261/57 ele foi definido como a relação entre a área total construída e a área do respectivo lote, enquanto que neste projeto, ele passava a ser definido como a relação entre a área útil construída e a área do respectivo lote. No art. 1º, § 1º, do projeto de lei era previsto que as áreas destinadas à garagem de estacionamento, guarda de automóveis, caixa-forte cofres de aluguel, poço de elevadores, corredores, “halls” e vestíbulos, subsolos, apartamentos de zelador, quartos para empregados, caixas d’água, casa de máquinas, andares térreos abertos (em pilotis) e terraços cobertos, não seriam computados na área útil construída. O § 2º do mesmo artigo propunha também que fossem excluídos das restrições impostas pelos coeficientes de aproveitamento os edifícios destinados a hotel, desde que cumprissem uma série de exigências, bem como os edifícios municipais, estaduais, federais, de entidades autárquicas, sociedades de economia mista, estabelecimentos de ensino, hospitais, casas de saúde, asilos, sedes de clubes esportivos ou recreativos e entidades de assistência social. Este projeto de lei causou fortes reações de diversas entidades. A Sociedade Amigos da Cidade, em manifestação endereçada ao presidente da Câmara Municipal, publicou completa desaprovação ao projeto de lei e solicitou que a Câmara Municipal o rejeitasse. O Instituto dos Arquitetos do Brasil, como noticiou o jornal *Folha da Manhã*, em 21 de maio de 1960, também manifestou sua dissensão frente ao projeto, argumentando que a sua aprovação ocasionaria dificuldades para a fiscalização dos usos, além de introduzir algumas liberalidades. A Comissão

---

<sup>24</sup> Anexo 4.



Orientadora do Plano Diretor do Município, em reunião realizada em 31 de maio de 1960, explanou estranheza frente ao fato do Executivo Municipal ter enviado um projeto de lei sem consultar previamente a Comissão. O arquiteto Wilson Maia, ex-presidente da antiga Comissão Mista do Código de Obras, em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, em 25 de maio de 1960, manifestou seu descontentamento com o projeto afirmando que

[...] o que se pretende com as modificações propostas é criar facilidades de expansão dos índices restritivos da lei e aumentar as massas construtivas, em benefício de alguns e em detrimento da cidade. Não se conformam ainda certas organizações imobiliárias de que os imperativos da lei têm que ressaltar o interesse da cidade e não o interesse privado. [...] Na antiga redação o índice construtivo fica subordinado à área total construída. A nova redação troca o vocábulo total por útil, a modificação proporciona um aumento considerável da área construída, elevando o índice restritivo. (FOLHA DE SÃO PAULO, 25/05/1960, p. 7, Primeiro Caderno)

Por solicitação da Comissão de Justiça da Câmara Municipal<sup>25</sup>, foi demandado que a Comissão Permanente do Código de Obras emitisse um parecer, o qual é paradigmático sobre o tema. A respeito do texto do projeto de lei, consta o seguinte no parecer da Comissão Permanente do Código de Obras:

Passando a examinar o teor do projeto de lei 175/60 e a justificação que o acompanha, a Comissão é de parecer que são totalmente improcedentes os argumentos invocados e as inovações propostas. Os limites consagrados na Lei 5.261/57, se fundamentam em razões de natureza urbanística e têm como objetivo principal prevenir o excessivo congestionamento e criar condições para a ordenação da cidade. Assim, a observância desses limites terá, como é óbvio de ser indistintamente e indiscriminadamente obedecida por tôdas e quaisquer edificações pelo simples fato de se situarem dentro da cidade. De outra forma, a providência consubstanciada na adoção desses coeficientes não poderá surtir o almejado efeito. Portanto, não é admissível cogitar se distinguir como fez o parágrafo 2º do artigo 1º, quanto aos destinos ou à situação dominical, de determinados edifícios. Aliás, e de passagem, diga-se que a enumeração dos privilegiados seguiu orientação cujo critério esta Comissão não logrou compreender. O parágrafo 1º do artigo 1º, propõe sejam excluídas do cálculo as áreas de uso dos prédios coletivos além de garages, e determinadas dependências nele enumeradas. Essa providência não deve ser aceita. Os índices da lei 5261, de 1.957, já foram fixados tomando em consideração a existência no edifício de áreas comuns. Assim, a exclusão de tais áreas, implica, na verdade, em aumento dos referidos coeficientes. Por outro lado, a exclusão proposta, irá criar na prática, novas possibilidade de burla, resultantes da exata caracterização

---

<sup>25</sup> A Comissão de Justiça da Câmara Municipal invocou o disposto no item 4 do art. 4º da Lei Municipal nº 4.615/55, a qual obriga o pronunciamento da Comissão Permanente do Código de Obras em matéria que altera tal Código.

dos destinos dos compartimentos cogitados. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1960, p. 32-39)

Por outro lado, o Sindicato da Indústria e Construção Civil de Grandes Estruturas, no Estado de São Paulo, apoiou as alterações na lei, contudo, em ofício dirigido à Câmara, fez uma série de novas propostas frente ao projeto encaminhado pelo Executivo Municipal. Já o Instituto de Engenharia, em ofício encaminhado ao Prefeito, sugere, de modo radical, que o Governo Municipal suste a vigência da Lei nº 5.261/57 até que o Código de Zoneamento seja promulgado.

A Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Públicos da Câmara Municipal, em parecer de 06 de março de 1961, votou favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 175/60, embora não unanimemente. No entanto, apesar do parecer favorável, o mesmo não foi aprovado, uma vez que foi solicitada à Prefeitura Municipal que encaminhasse os estudos sobre o desenvolvimento do Plano Diretor, o que não foi feito, e, neste meio tempo, matéria correlata passou a ser discutida na casa.

Outra tentativa se deu em abril de 1961, quando foi promulgado, novamente pelo prefeito Adhemar Pereira de Barros, o Decreto nº 5.130/61<sup>26</sup>, o qual alterou alguns parâmetros da Lei Municipal nº 5.261/57. Tendo como argumento a ação do Governo do Estado de São Paulo em melhorar as condições para a construção de hotéis, e expondo uma série de motivos para a construção destes, fixou, no art. 8º, que não seriam computadas as áreas destinadas à circulação de uso comum e social, bem como as destinadas à administração, controle e serviços de hotéis e hospitais. Além disto, os arts. 2º, 3º, 4º, 5º e 6º mudaram a forma de calcular a densidade residencial líquida e a fração ideal do lote por unidade. Pouco mais de um mês depois, em 15 de maio de 1961, o novo prefeito de São Paulo, Francisco Prestes Maia, promulgou o Decreto nº 5.155/61<sup>27</sup>, o qual declarou a nulidade do Decreto nº 5.130/61, pois foi considerado que houve exorbitância das atribuições pelo Executivo Municipal e, somente por uma nova lei, tais mudanças poderiam ser promulgadas.

Além destas primeiras tentativas de alteração da lei, tornou-se prática comum, neste período, a sua burla. Devido à definição de dois coeficientes distintos, um para o

---

<sup>26</sup> Anexo 5.

<sup>27</sup> Anexo 6.

uso comercial e outro para o uso residencial, adotou-se a prática de aprovar projetos comerciais, cujo coeficiente de aproveitamento era seis, sendo que, após a obtenção do *habite-se*, convertiam-se em edifícios residenciais, cujo coeficiente de aproveitamento era quatro (SOUZA, 1994, p. 225).

Esta prática motivou a apresentação, em 25 de setembro de 1964, de um projeto de revisão da lei<sup>28</sup> (Projeto n° 433/64), proposto pelo vereador Sender Fichiman, que objetivava igualar o coeficiente de aproveitamento em seis para todos os usos. Segundo o autor do projeto, era necessário abolir qualquer diferenciação entre os coeficientes de aproveitamento para usos residenciais e comerciais, para que “São Paulo [deixasse] de ser a cidade que mais consultórios médicos constrói” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1964, p. 8). Diversas instituições emitiram pareceres sobre a proposta de revisão da lei, em geral, desfavoravelmente. O IAB, a Sociedade Amigos da Cidade, a Comissão de Justiça da Câmara Municipal, além do parecer das universidades, assinado pelos arquitetos Francisco de Paulo Dias de Andrade, Lauro Bastos Birkholz, Breno Cyrino Nogueira, e Milton Carlos Ghiraldini, foram todos contrários ao projeto. Favoravelmente ao projeto, manifestou-se somente o Instituto de Engenharia. Após intenso debate, o processo foi colocado em votação, rejeitado e arquivado.

É importante ressaltar a temporalidade deste primeiro projeto de revisão da lei. Como Souza (1994, p. 224-225) destaca, era prática comum a aprovação de edifícios comerciais, os quais, na verdade, eram destinados para fins residenciais, de tal modo que fosse possível explorar o maior coeficiente de aproveitamento conferido às construções comerciais. Porém, em 21 de agosto de 1964, com a promulgação da Lei Federal n° 4.380, a qual institui o BNH e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), tal expediente não era mais exequível, uma vez que o SFH só financiava edifícios residenciais. Portanto, não é aleatório o fato de que pouco mais de um mês após a publicação da lei federal, tenha havido um movimento de modificar os coeficientes, tornando legal uma prática nefasta de burla da lei.

---

<sup>28</sup> Texto do Projeto de Lei n° 433/64 consta no Anexo 7.

Em 15 de setembro de 1965, outro projeto de alteração (Projeto n° 345/65<sup>29</sup>) da lei é apresentado à Câmara, dessa vez pelo Executivo, na vigência do prefeito José Vicente Faria Lima. O argumento era o mesmo, a saber, os inconvenientes causados pela dualidade de coeficientes de aproveitamento. No entanto, tal projeto apresentava inovações no cálculo da área total da construção, quando, no parágrafo único do art. 1º, definiu que não seria computada, para o cálculo da área total da construção, a área de um único pavimento em 'pilotis'; além da área de construção destinada à garagem, estacionamento, carga ou descarga, exclusivamente para os veículos utilizados pelos proprietários ou habitantes do próprio edifício, desde que não excedesse a três vezes a área do respectivo lote. Ademais, o art. 2º do projeto de revisão da lei, definia que "quando o edifício for totalmente destinado à garagem coletiva, a área total de construção, inclusive quaisquer dependências ou edículas, será de, no máximo, 15 (quinze) vezes a área do respectivo lote" (CAMÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1965, p. 8).

Souza (1994, p. 228-229) afirma que os diferentes pareceres exarados a respeito do projeto, por diversas entidades, manifestavam-se favoravelmente à sua aprovação. Todavia, o projeto é rejeitado e arquivado.

Devido à negativa da Câmara na aprovação da revisão da Lei Municipal n° 5.261/57, o Executivo Municipal propõe, em 16 de março de 1966, outro projeto de alteração (Projeto de Lei n° 42/66<sup>30</sup>). A alegação era a mesma dos outros dois projetos anteriores, isto é, devido à dualidade de coeficientes de aproveitamento, a lei estava sendo burlada. O conteúdo deste projeto era análogo ao do Projeto n° 345, de 1965. Propunha-se um coeficiente de aproveitamento único de 6 (seis) para qualquer tipo de edificação, da mesma forma que se propunha que a área de um único pavimento em pilotis e a área de construção destinada à garagem dos proprietários, no limite máximo de três vezes a área do respectivo lote, não seriam computadas no cálculo da área total do empreendimento. O art. 2º deste projeto também define que os edifícios destinados à garagem coletiva terão coeficiente de aproveitamento de 15 (quinze).

---

<sup>29</sup> Anexo 8.

<sup>30</sup> Anexo 9.

Novamente as diversas entidades emitiram pareceres, em geral favoravelmente à aprovação da lei (SOUZA, 1994, p. 229-230). Após a inserção de nove emendas, a lei é aprovada na sessão da Câmara Municipal de 02 de maio de 1966, por decurso de prazo<sup>31</sup>. Em realidade, a aprovação rápida já era de se esperar, pois no Ofício 150/66, no qual o prefeito de São Paulo, Faria Lima, explana as motivações e justificativas do projeto de lei, consta um parágrafo, no qual há a seguinte redação:

tratando-se de matéria urgente, solicito que a votação do projeto seja concluída no prazo de 30 dias, de acordo com o disposto no artigo 21, e seus parágrafos, da Lei estadual nº 9.205, de 28 de dezembro de 1965. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1966, p. 4).

Não é de se ignorar, como bem salienta Nery Jr. (2002, p. 97), que apesar de todas as reações contrárias à Lei nº 5.261/57, ela só ter sido revogada por conta do expediente do decurso de prazo. Além disso, o autor destaca que

vários defensores da Lei nº 5.261/57 estavam sendo perseguidos e oprimidos pelos órgãos de repressão do regime militar, que também impôs forte restrição à liberdade de expressão e de organização da sociedade. (NERY JR, 2002, p. 97-98)

Após quase dez anos de vigência da Lei Municipal nº 5.261/57, ela é revogada e, com a promulgação da Lei Municipal nº 6.877, em 11 de maio de 1966, o município de São Paulo passou a adotar um coeficiente de aproveitamento único de 6 (seis) para todos os lotes urbanos, exceto os edifícios destinados à garagem coletiva que poderiam chegar até o coeficiente de 15 (quinze). Além disto, ampliou-se as áreas não computáveis até o limite de 3 (três) vezes a área do lote para usos de garagem, estacionamento e carga e descarga; e de um andar sob pilotis.

A hipótese de Somekh (1987, p. 115) é factível, quando a autora associa as tentativas de alteração da Lei Municipal nº 5.261/57 com o fato de, em 1964, com a criação do BNH e do SFH, não ser mais possível burlar a lei, uma vez que o SFH somente financiava edifícios residenciais. Dessa forma, havia uma condicionante extrínseca à esfera de regulação municipal que poderia atuar na limitação a estas

---

<sup>31</sup> A figura jurídica do decurso de prazo foi instituída, em âmbito nacional, pelo Ato Institucional nº 2, e, para os municípios paulistas, com a Lei Estadual nº 9.205/65. Este expediente consistia na possibilidade do Executivo encaminhar à Câmara projetos de lei que deveriam ser aprovados em 45 dias, ou, caso houvesse o pedido de urgência, em 30 dias. Passado este prazo, o projeto seria considerado aprovado por decurso de prazo.

práticas lesivas ao funcionamento desejado dos mecanismos de controle de ocupação do solo. Por outro lado, a legitimação da ampliação do coeficiente de aproveitamento não incidiu na causa do ludíbrio, mas somente o tornou legítimo ao se majorar o coeficiente de aproveitamento. Este conjunto de fatos indica que a modificação da Lei Municipal nº 5.261/57 se relaciona muito mais diretamente com os interesses do mercado imobiliário, em associação com as novas estruturas de financiamento introduzidas pelo SFH, do que com aperfeiçoamentos dos mecanismos de controle de uso do solo urbano.

Para as finalidades desta pesquisa, importa reconhecer que no período compreendido entre 1957 e 1966, a cidade de São Paulo passou a contar com uma legislação que impôs limites à construtibilidade dos lotes urbanos, mediante o coeficiente de aproveitamento. Este índice foi aplicado para todos os lotes, diferenciando-se pelo uso do imóvel. Dessa maneira, todos os lotes urbanos tinham o mesmo coeficiente: 4,0 (quatro) para o uso residencial e 6,0 (seis) para o uso comercial. A alteração introduzida pela revisão da lei em 1966 modificou somente os índices, igualando-os para todos os usos. Isto é, todos os lotes urbanos estavam condicionados ao mesmo coeficiente de aproveitamento, de tal modo que, em 1966, foi instituído o coeficiente de aproveitamento único no município de São Paulo.

## **2.2 O zoneamento de 1972: a articulação de zonas e parâmetros construtivos**

A construção do zoneamento no município de São Paulo durou décadas e foi fruto de intenso trabalho dos técnicos da Prefeitura Municipal, tal qual preciosamente descrito e analisado por Feldman (2005). Para o escopo desta pesquisa interessa investigar quais foram as modificações no índice do coeficiente de aproveitamento e como elas se articulam com o processo de produção do espaço.

Antes de analisar a Lei Geral de Zoneamento (Lei Municipal nº 7.805/72), convém observar com maior cautela o PDDI<sup>32</sup> (Lei Municipal nº 7.688<sup>33</sup>), promulgado

---

<sup>32</sup> Em 1968 foi elaborado o Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB), o qual foi executado por uma equipe multidisciplinar contratada por um consórcio internacional de empresas de consultoria, sem a participação dos técnicos da Prefeitura. Apesar de o plano trazer regras de zoneamento em uma de suas

em 30 de dezembro de 1971, pois ele introduziu alterações significativas no que concerne aos coeficientes de aproveitamento.

Este plano, elaborado na gestão de Figueiredo Ferraz, foi promovido pelo Governo Federal e financiado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). O SERFHAU foi criado em 1964, pela mesma lei federal que instituiu o BNH, com o papel de difundir e homogeneizar a prática de elaboração de planos diretores de desenvolvimento (FELDMAN, 2005). Contudo, foi somente com a aprovação do Decreto Federal nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966, que o SERFHAU teve suas atribuições regulamentadas, e suas tarefas foram restringidas à elaboração e coordenação das políticas nacionais de planejamento local integrado, por intermédio da construção de normas e roteiros para os técnicos municipais, numa ação ampla de assistência técnica.

Por outro lado, e considerando o caráter do regime militar brasileiro, a atuação do SERFHAU também foi, em alguma medida, uma forma de tutelar a esfera municipal, pois, como no caso do Estado de São Paulo, a Lei Orgânica dos Municípios Paulistas (Decreto-Lei Complementar Estadual nº 9), de 31 de dezembro de 1969<sup>34</sup>, condicionava, no art. 1º das Disposições Transitórias, a liberação de recursos ou a concessão de empréstimos à existência de um plano diretor, argumento que foi explorado no parecer da Assessoria Técnico-Legislativa da Câmara Municipal durante o

---

seções, optou-se por excluí-lo da análise aqui pretendida, uma vez que, como Feldman (2005, p. 241) afirma, “a Lei Geral de Zoneamento que virá a ser aprovada em 1972 absorverá da proposta de Zoneamento de Uso do Solo do PUB apenas elementos isolados [...]. A proposta de Zoneamento de Uso do PUB ignora os 20 anos de construção do zoneamento no interior do Departamento de Urbanismo que [...] envolve interesses e personagens concretos”. Contudo, como Somekh e Campos (2002, p. 118) afirmam, “comparado aos planos que o precederam, como o Plano de Avenidas e o Relatório Moses, que viam o crescimento como inevitável, devendo apenas ser acompanhado por investimentos viários, para o PUB a expansão urbana torna-se a grande inimiga, provocando uma defasagem entre as necessidades existentes e a infra-estrutura e serviços disponíveis. Previa-se o controle do adensamento com densidades residenciais predominantemente baixas, particularmente nas zonas periféricas com ocupação horizontal”. Assim, essa visão apresentada no PUB tem similaridades com aquela defendida por Anhaia Melo desde a década de 1920.

<sup>33</sup> Anexo 10.

<sup>34</sup> Na anterior Lei Orgânica dos Municípios Paulista (Lei Estadual nº 9.842), de 19 de setembro de 1967, também já havia a disposição, no parágrafo único do art. 79, de que nenhum auxílio financeiro ou empréstimo seria cedido ao Município que não tivesse, no prazo de três anos a contar da data de promulgação da lei, um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

processo de aprovação do PDDI de São Paulo, conforme expresso na seguinte passagem:

[O] PDDI-SP, proposto pelo Executivo, apresenta-se bastante sucinto. Nada obsta, porém, a esta Edilidade que o aceite como está, mormente porque, como se estabelece nas Disposições Transitórias da Lei Orgânica, art. 1º, “Nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao Município que, até 31 de dezembro de 1971, não tiver seus programas de ação baseados em um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, ainda que simples mas orientado para um gradativo aperfeiçoamento, comprovando que o Município iniciou um processo de planejamento permanente”. Na expressão por nós grifada no dispositivo – legal supra, pode-se encontrar justificativa para o presente plano proposto pelo Executivo, “simples, mas orientado para um gradativo aperfeiçoamento, comprovando que o Município iniciou um processo de planejamento permanente”. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO, PAULO, 1971, p. 73-74)

No entanto, convém salientar, como apontado por Villaça (1999, p. 224), que nenhum município paulista deixou de receber qualquer repasse de recursos ou concessão de empréstimos por conta deste dispositivo. Independente desta questão, é adequado compreender que o PDDI foi proposto e aprovado em um contexto político de elevado autoritarismo, no qual funcionavam diversas engrenagens que estimulavam ou coíbiam, das formas mais sortidas possíveis, determinadas ações na esfera municipal de regulação. Esta dimensão autoritária se torna clara quando da análise do processo de aprovação do PDDI. Diferentemente do que ocorreu ao longo da década de 1950 e 1960 nos processos das leis sobre o coeficiente de aproveitamento, neste não houve a participação plural das diversas entidades que se manifestaram nas décadas e nos processos anteriores. Essa ausência de pluralidade também pode ser constatada na inexistência do debate sobre o projeto de lei na mídia impressa, a qual se restringiu a uma tarefa de transcrever o que se propunha e os argumentos adotados na exposição de motivos da Prefeitura, sem esboçar nenhum comentário crítico ou abrir possibilidades para as diversas entidades e segmentos da sociedade se manifestarem sobre a propositura. Além disto, como ficou expresso no Ofício nº 363/71, de 18 de novembro de 1971, Figueiredo Ferraz declara que, “de acôrdo com o disposto no artigo 26, § 1º do Decreto-lei complementar estadual nº 9, de 31 de dezembro de 1969, solicito que a votação do projeto seja concluída no prazo de 40 (quarenta) dias” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1971, p. 2). Isto é, caso o projeto não fosse aprovado neste limite, seria declarado automaticamente aprovado



por decurso de prazo, o que não foi necessário, porque, nas duas votações realizadas, em 20 e 22 de dezembro de 1971, ele foi aprovado de maneira unânime por todos os vereadores presentes.

As palavras de Flávio Villaça, sobre este aspecto, são incorrigíveis:

O PDDI foi elaborado na maior discrição por técnicos da Prefeitura. Também no maior silêncio – estamos no auge da ditadura – foi aprovado pela mais arrochada Câmara Municipal que a cidade já teve. Surpreendentemente isso não é destacado e o PDDI – quando eventualmente é lembrado – é referido como algo obsoleto. Nunca, entretanto, foi lembrado como ilegítimo. (VILLAÇA, 1988, p. 78)

Apesar dos aspectos antidemocráticos do processo de aprovação do PDDI, havia ideias que sustentavam as propostas apresentadas. Segundo Antonucci (1999, p. 100), a gestão de Figueiredo Ferraz, cujo lema era “São Paulo precisa parar”, propôs que a área urbana não mais se expandisse horizontalmente, e sim que se adensasse. Neste sentido, como Levy (1985, p. 79) destaca, as ideias advogadas por Figueiredo Ferraz em muito lembravam aquelas que eram defendidas há décadas por Anhaia Mello. Em realidade, Campos (1996, p. 68) assevera que o então prefeito e o urbanista mantinham estreitas relações, o que, em parte, pode explicar o alinhamento de Figueiredo Ferraz às teses restritivas defendidas pro Anhaia Mello. Isso fica mais claro ao se observar a exposição de motivos do projeto de lei, quando se aborda a questão do crescimento urbano e demográfico da cidade como pontos cruciais dos problemas a serem enfrentados, ao lado da ausência de recursos.

O crescimento urbano intensivo da Cidade de São Paulo e de sua região metropolitana, nas últimas décadas, não é fenômeno singular, nem local. Constituiu, apenas, um exemplo, dos mais dramáticos, de uma tendência universal de concentração populacional. Os fatores que tornam mais característicos o exemplo paulistano são: **o ritmo extremamente acelerado da urbanização, os índices de crescimento demográfico, dos mais elevados do mundo, e a ausência de mecanismos eficientes de controle e orientação das tendências desse desenvolvimento. A carência crônica de recursos financeiros** com que se debate o poder público, aliada à estrutura técnico-administrativa desatualizada de seus órgãos, é agravada pela falta de implantação de um processo de planejamento urbano, permanente e atuante. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1971, p. 51, grifo nosso)

Segue o texto da exposição de motivos:

[...] sem o controle e a orientação de diretrizes claramente definidas, o desenvolvimento urbano da Capital vem ocorrendo de forma desordenada, incoerente, descontínua. [...] Por essa razão, a cidade, sem planejamento,

continuou a crescer de maneira caótica, desumana e turbilhonaria. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1971, p. 52-53)

Esta ideia de crescimento desordenado e descontrolado foi construída, no âmbito discursivo, também pela mídia impressa, no seu papel de transcrição daquilo definido no âmbito do Executivo Municipal. Em editorial de 16 de novembro de 1971, o jornal *Folha de São Paulo* defende a lei do PDDI argumentado que

É verdade sabida que a cidade cresceu – e ainda cresce – desordenadamente. Um instrumento como o que agora o prefeito encaminhará à Câmara não vem paralisar esse crescimento, evidentemente, mesmo porque a involução, estagnação ou progresso de um centro urbano independem da mera edição de leis, decretos e portarias. O novo Plano vem é para orientar o crescimento, na medida do possível, na direção que melhor convier à metrópole [...]. Indicação de novas áreas para desenvolvimento, identificação de outras cujo crescimento deve ser contido e fixação das densidades equilibradas para cada uma delas, são funções deste Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. [...]. (FOLHA DE SÃO PAULO, 16/11/1971, p. 6, Primeiro Caderno)

O jornal *O Estado de São Paulo*, em reportagem publicada em 24 de novembro de 1971, também reafirma a questão do crescimento desordenado e argumenta que a redução dos coeficientes de aproveitamento é condição indispensável para se ordenar o desenvolvimento urbano. Diz a matéria:

Morar no centro da cidade, ou muito perto dele, era o ideal do paulistano rico, há alguns anos. Em consequência, os serviços públicos se concentraram em determinadas áreas, enquanto a periferia, onde surgiam novos bairros e loteamentos, ficava esquecida. Esse desequilíbrio durou muitos anos, e só agora começa a ser estudado. É justamente para estruturar o desenvolvimento, limitando a expansão demográfica em determinadas áreas, que se propõe agora uma lei, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Um dos seus principais aspectos é a imposição de restrições ao uso do solo, tentando um equilíbrio entre a densidade demográfica e as disponibilidades de serviços públicos. [...] Uma das medidas consideradas de grande importância no projeto é a que estabelece que, em nenhum caso, o coeficiente de aproveitamento do terreno poderá ser superior a quatro. [...] O projeto pretende impedir que se ergam residenciais que poderão vir a ser habitados por um número muito maior à tolerância demográfica da região, comprometendo assim a eficiência dos serviços públicos. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 24/11/1971, p. 18, Geral)

Por isso, o plano fixa na alínea “a” de seu artigo 3º que as “densidades demográficas admissíveis para cada zona ou unidade territorial serão compatíveis com as disponibilidades de serviços públicos e de equipamentos sociais, existentes ou previstos, para a zona ou unidade territorial considerados” (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1971, art. 3º, a). Na alínea “b” do mesmo artigo é definido que “em nenhum

caso o coeficiente de aproveitamento do lote poderá ser superior a quatro (4), exceto as edificações destinadas, total ou parcialmente, a garagem para estacionamento de automóveis [...]” (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1971, art. 3º, b). Na exposição de motivos, apresentada pela Prefeitura, há o seguinte argumento:

Constatou-se que coeficientes de aproveitamento de lote superiores a 4 (quatro), se totalmente aproveitados, exigirão a destinação de espaços, para o sistema de circulação, muito acima do que seria recomendável dentro dos padrões ambientais que se pretende atingir. A redução do coeficiente máximo de aproveitamento, na forma proposta pelo PDDI-SP, é considerada uma das condições básicas para a disciplina do desenvolvimento urbano. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1971, p. 58)

Dessa maneira, o PDDI reitera o índice do coeficiente de aproveitamento enquanto um mecanismo de controle da intensidade de ocupação do solo urbano e condiciona à maior disciplina não apenas do ordenamento urbano, mas do desenvolvimento urbano, à sua contenção. Isso significou uma nova restrição à construtibilidade dos terrenos, ao fixar o coeficiente de aproveitamento máximo em quatro, alterando o disposto na Lei Municipal nº 6.877/66, que o havia definido em seis (6).

Apesar do caráter autoritário e pouco plural do processo de aprovação deste Plano, o parecer exarado pela Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Municipais, presidida pelo vereador do MDB, Horacio Ortiz, sustenta que

Não encontramos, também, melhores esclarecimentos quanto às razões que concluíram pela proposta dos índices de ocupação e aproveitamento dos lotes por edificações, bem como da tomada de densidades demográficas variando de 80 habit-Ha a 200 habit-Ha. Sabemos que tais índices são assumidos nos mais variados percentuais, bastando para isso simples remissão dos planos de outras metrópoles, americanas e européias. Desejamos tão somente focar o problema da ausência de justificativa para assunção de tais índices, visto que a antiga Lei n.º 5.261 exigia índices de aproveitamento variáveis de 4 a 6 (conforme se tratasse de prédios para apartamentos ou para escritórios), e a atual propositura somente assume o índice 4, indistintamente. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1971, p. 125)

O parecer do vereador ressalta um ponto importante, qual seja, a Prefeitura, em nenhum momento, apresentou estudos que embasassem o índice quatro (4,0) para o coeficiente de aproveitamento, de tal sorte que paira certo ar de arbitrariedade na definição deste índice, conquanto sua diferenciação por zonas obedeça a padrões claramente demarcados de valorização–capitalização da terra urbana.

Isso fica claro, quando no Capítulo V do PDDI, intitulado “Uso do Solo”, são definidos os princípios do zoneamento ao classificar zonas que se caracterizam pela predominância de uso e se especifica para cada zona uma taxa de ocupação e um coeficiente de aproveitamento. Segundo a exposição de motivos, “as intensidades de ocupação do solo foram estabelecidas tendo em vista o dimensionamento do sistema viário e dos meios de transporte” (CÂMARA MUNICIPAL, 1971, p. 58). Candido Malta Campos afirma que

[...] a redução do coeficiente máximo de aproveitamento é considerada uma das condições básicas para a disciplina do desenvolvimento urbano em São Paulo. Previa-se que as maiores concentrações demográficas e de atividades múltiplas ocorrerão ao longo das linhas de metrô, conforme estudos realizados pela Companhia do Metrô desde 1968, que então empreendia a construção da primeira linha paulista, a Norte-Sul, inaugurada em 1974. (CAMPOS, 2002, p. 124)

No artigo 22 do PDDI ficaram definidas oito zonas e seus respectivos índices, tal qual sistematizado na Tabela 1.

**Tabela 1 – Zonas de usos e índices urbanísticos definidos no PDDI (Lei nº 7.688/71)**

Zona de Uso	Taxa de Ocupação	Coeficiente de aproveitamento
Z1 – estritamente residencial	0,5	1,0
Z2 – predominantemente residencial	0,5	1,0
Z3 – predominantemente residencial	0,5	2,0
Z4 - misto	0,7	3,0
Z5 - misto	0,8	4,0
Z6 – predominantemente industrial	0,7	2,0
Z7 – estritamente industrial	0,5	1,0
Z8 - usos especiais	Estabelecido para cada uso específico	Estabelecido para cada uso específico

Fonte: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1971, art.22

O artigo 55 do PDDI ratifica o disposto no artigo 3º ao determinar que, a partir de sua publicação, alterava-se o disposto na Lei Municipal nº 6.877/66, que passava a

adotar o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 (quatro) para todos os lotes urbanos, mantendo as áreas não computáveis tal qual fixado na lei de 1966. O artigo 55 definiu, ainda, que os processos administrativos constituídos e em andamento, bem como os alvarás e demais documentos com prazo de validade não extinto, continuariam sujeitos ao disposto na Lei Municipal nº 6.877/66.

Feldman (2005, p. 249) declara que o disposto no art. 55, em conjunto com a definição das zonas e seus respectivos índices construtivos, foi um passo fundamental no processo de construção do zoneamento de São Paulo. Segundo a autora, ficou previsto que a lei de zoneamento estabeleceria os perímetros das zonas, bem como traria indicações referentes a complementariedade dos índices urbanísticos contidos no PDDI. E isto de fato veio a ocorrer menos de um ano após a aprovação do PDDI, com a promulgação, em 01º de novembro de 1972, da Lei Geral de Zoneamento.

Dessa maneira, o PDDI é um ponto de inflexão na construção e utilização do coeficiente de aproveitamento, já que até aquele momento ele era único para toda a cidade e, com a aprovação do PDDI, passou a ser diferenciado através de sua articulação com as zonas criadas. Quer dizer, os proprietários deixarem de ser tratados de modo equânime, posto que a depender da localização do lote, o proprietário poderia usufruir de um coeficiente de aproveitamento distinto.

### *2.2.1 A Lei Geral de Zoneamento de 1972 e os coeficientes de aproveitamento*

A diferenciação dos coeficientes de aproveitamento conforme a zona de uso não foi uma ideia que nasceu com o PDDI. Na verdade esta proposta já havia sido desenhada no Projeto de Lei de Zoneamento nº 101 679, de 1955 (FELDMAN, 2005, p. 201-206). Neste projeto de lei foram definidas 12 zonas e para cada uma delas se vinculou um conjunto de normas e índices, sendo eles, a área mínima do lote, os usos permitidos, recuos, alturas, taxas de ocupação, além do coeficiente de aproveitamento. Feldman (2005, p. 203) argumenta que “a proposta de 1955 é [...] o esboço mais acabado do que virá a ser aprovado em 1972, contendo todos os elementos da gramática do *zoning*: zonas-tipos, classificação de usos e diferentes parâmetros de construtibilidade”.

Apesar destes anteprojetos<sup>35</sup> de lei que foram concebidos no interior do Departamento de Urbanismo entre as décadas de 1940 e 1950, a primeira Lei de Zoneamento de São Paulo (Lei Municipal nº 7.805/72<sup>36</sup>) só veio a ser deferida em 01º de novembro de 1972, portanto, após a promulgação do PDDI. É de se destacar que este Projeto de Lei tramitou em tempo absolutamente rápido na Câmara Municipal. Ele foi enviado à Câmara em 13 de outubro de 1972, protocolado em 16 de outubro e aprovado em 16 dias. No ofício nº 497/72, o então Prefeito, Figueiredo Ferraz, novamente recorre ao estabelecimento de um prazo de 40 dias para a aprovação do projeto (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1972, p. 1), sendo que não foi necessário recorrer ao expediente do decurso de prazo, pois o projeto foi aprovado antes do prazo estipulado. De qualquer modo, este exíguo período de 16 dias revela o caráter pouco democrático da discussão, da mesma forma que ocorreu com o PDDI no ano anterior. Neste sentido, inclusive, os pareceres exarados pelas Comissões da Câmara são absolutamente pobres de conteúdo, inclusive os pareceres da Comissão de Finanças e Orçamento e da Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Públicos foram exarados oralmente em sessão plenária realizada em 30 de outubro de 1972. Ressalva deve ser feita ao parecer da Comissão de Constituição e Justiça, a qual, apesar de manifestação favorável à aprovação da lei, argumentou que não deveria ser observado o prazo de 40 dias, uma vez que a Lei Orgânica dos Municípios previa que este prazo não era aplicável nos casos de codificação, o qual a Comissão de Constituição e Justiça julgou ser o presente caso em exame. Tão argumento e solicitação foram vencidos e a lei aprovada em pouco mais de duas semanas após o seu envio à Câmara.

Esta lei, segundo Feldman (2005, p. 263) foi desenvolvida sob a coordenação do arquiteto Benjamin Adiron Ribeiro, um típico técnico da Divisão de Planejamento Geral do Departamento de Urbanismo. Ela teve como argumento para a sua aprovação a necessidade de estabelecer uma codificação técnica requerida pelo PDDI. A exposição de motivos da Prefeitura expressa de forma axiomática essa motivação:

---

<sup>35</sup> Feldman (2005) informa que entre 1947 e 1955 foram elaboradas quatro propostas de Lei de Zoneamento para o município de São Paulo. Inclusive, foi no Projeto de Lei nº 267, de 1952, que se esboçou, pela primeira vez em nível institucional, o índice do coeficiente de aproveitamento.

<sup>36</sup> Anexo 11.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo – PDDI-SP, recentemente instituído pela Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971, fixou a [sic] diretrizes gerais pertinentes ao zoneamento, definindo categorias de uso do solo e caracterizando os diferentes tipos de zonas de uso. Cabe agora, através de legislação específica, detalhar a matéria a nível operacional, sendo esse o escopo da propositura ora submetida ao exame dessa Egrégia Câmara. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1972, p. 40)

Nery Jr. (2002, p. 107) corrobora esta interpretação ao afirmar que os técnicos da Coordenadoria Geral de Planejamento<sup>37</sup> (COGEP), órgão incumbido da realização da Lei Geral de Zoneamento, criaram uma justificativa técnica, no âmbito do discurso, ao atribuir ao PDDI o fato gerador de se instituir uma lei de zoneamento. Isto é, o argumento utilizado foi de que o zoneamento é o resultado de uma codificação técnica requerida pelo PDDI promulgado. Mas, “a principal finalidade do PDDI seria dar legitimidade política à (futura) Lei Geral de Zoneamento, promovendo uma propaganda na qual a população acreditasse que essa lei de zoneamento proviria de um saber técnico [...]” (NERY JR, 2002, p. 109).

A exposição de motivos prossegue na direção de caracterizar essa nova legislação de zoneamento alvitrada. Nos próprios termos:

A legislação de zoneamento, ora proposta, objetiva antes de tudo, estabelecer equilíbrio entre as diferentes funções urbanas – habitação, trabalhar, lazer e circulação – de tal forma que o uso do solo represente para elas um fator de integração harmoniosa, e não de atritos e antagonismos. Procura-se, igualmente, obter a máxima flexibilidade na implantação das zonas de uso, conceituando-se o planejamento urbano como instrumento orientador e não como modelo rígido, ao qual as

---

<sup>37</sup> A Coordenadoria Geral de Planejamento foi criada em janeiro de 1972, com a promulgação da Lei Municipal nº 7.694. Segundo os incisos do art. 2º desta lei, era competência desta Coordenadoria “I – promover o processo de planejamento integrado do desenvolvimento do Município; II – estabelecer diretrizes e coordenar as atividades de planejamento dos órgãos municipais e entidades vinculadas à Prefeitura; III – elaborar planos que envolvam atividades de mais de uma Secretaria ou de quaisquer outros órgãos vinculados ao Município; IV – assessorar o Prefeito nos assuntos relacionados com a implantação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São Paulo – PDDI-SP; V- promover o entrosamento com os demais órgãos ou entidades de planejamento que tenham atuação ou influência na área do Município; VI – propor medidas visando a participação da comunidade no processo de planejamento”. A despeito destas numerosas funções, as quais Feldman (2005, p. 256) classifica como retóricas, o principal papel da COGEP foi outro. Feldman (2005, p. 256-257) afirma que “embora de acordo com a lei lhe sejam atribuídos poderes de supersecretaria, a importância real da Cogep, quando criada, não está em seu papel previsto nas questões relacionadas ao planejamento ou a um plano para a cidade. Esses jamais virão a se concretizar. Sua importância está em seu papel enquanto marco institucional do processo de construção do zoneamento, como marco do processo de definição do perfil do setor de planejamento como órgão normativo, que se esboça, em São Paulo, a partir de 1947. Com a Cogep introduz-se, pela primeira vez, na administração municipal, uma instância para gerir o zoneamento – a Comissão de Zoneamento, que constitui passo decisivo para a consolidação do zoneamento como principal instrumento de controle do uso e ocupação do solo”.

tendências de desenvolvimento urbano devam se amoldar obrigatoriamente. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1972, p. 41)

Neste trecho há a síntese das duas premissas teóricas que nortearam a criação da Lei Geral de Zoneamento, a saber, a adoção das ideias estadunidenses de regulação da atuação do mercado imobiliário; e a matriz modernista. A ideia de obter a máxima flexibilidade na implantação das zonas de uso, conceituando o planejamento urbano, a partir desta disposição, como um instrumento orientador revela, de acordo com Noto (2017, p. 213-214), que o plano deveria “ser capaz de ajustar-se ao longo do tempo às demandas coletivas que se estruturassem”. Tal ideia, segundo Feldman (2005), encontra suas raízes no modelo estadunidense de planejamento, o qual foi uma grande fonte de inspiração para os técnicos do Departamento de Urbanismo. Em suma, a lei não mais prescreve o que deve ser feito, mas passa somente a regular a atuação dos agentes imobiliários privados que agem nas mais diversas etapas do processo de construção da cidade. Já a segunda premissa, a matriz modernista, fica nítida quando na exposição de motivos se recorre à ideia de equilíbrio entre as diversas funções urbanas, sendo elas a habitação, o trabalho, o lazer e a circulação, tal qual defendido na Carta de Atenas. Este argumento indica um forte alinhamento dos técnicos aos pressupostos do urbanismo modernista.

Após a exposição das premissas teóricas, a exposição de motivos do Projeto de Lei caminha na direção de identificar os problemas urbanos da cidade e suas razões. Segundo os técnicos, o grande problema da cidade era o crescimento desordenado, o qual era resultado do parcelamento indiscriminado do solo urbano. É um dever confrontar tal asserção, sem perigo de recorrer em qualquer forma de anacronismo, pois a expansão periférica da metrópole paulistana não era a fonte dos problemas, mas um dos resultados espaciais mais dramáticos daquilo que Maricato (1996, 2000) denominou como urbanização com baixos salários e Kowarick (1993), em seu turno, teorizou sob o epíteto de espoliação urbana. Não convém, entretanto, para os objetivos deste trabalho, o aprofundamento nestas questões. Nada obstante, um dos elementos do argumento apresentado na exposição de motivos interessa aqui. Diz ele:

O parcelamento indiscriminado do solo urbano, na forma de arruamentos e loteamentos tem sido apontado como a principal origem dos graves problemas estruturais de nossa Capital. É inegável que o solo urbano do Município está sendo ocupado de maneira irregular, desorganizada e anti-



econômica. Enquanto extensas áreas, já arruadas, loteadas e dotadas de melhoramentos públicos, permanecem semi-vazias, outras são parceladas, exigindo novos investimentos por parte do poder público para dotá-las de infra-estrutura básica [...]. Na maioria das vezes o processo de arruar e lotear se transforma em simples especulação imobiliária, na qual o proprietário da gleba, com investimentos modestos e mediante a ocupação parcial dos lotes, cria situações, inclusive de ordem social, que obrigam a Administração Pública a executar obras de infra-estrutura e a organizar serviços urbanos essenciais, com a conseqüente valorização dos lotes. [...] Torna-se, portanto, imperativa a imediata adoção de uma legislação mais exigente, como a que ora se propõe, que permita o efetivo controle da expansão urbana, conseqüentemente do parcelamento do solo. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1972, p. 42-43)

A questão da valorização imobiliária ressurge no discurso dos técnicos da Prefeitura. Esse tema já havia sido abordado, como exposto no Capítulo 1, por Vitor da Silva Freire, quando este advogou por uma espécie de Contribuição de Melhoria para diminuir os ganhos especulativos que os proprietários de terras teriam com as obras de remodelação do Vale do Anhangabaú. Mas apareceu de forma concreta em 1931, quando Anhaia Mello promulgou o Ato 127, no qual constava no preâmbulo a intenção manifesta de proteção dos capitais investidos em imóveis urbanos, sendo para tanto a necessária contenção dos usos através da instituição de um zoneamento, o qual “póde impedir que a especulação sobre a valorização dos imóveis provoque a mudança rápida e prematura do carácter dos districtos [...]” (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1931). Note-se que o argumento apresentado na exposição de motivos do Projeto de Lei é muito parecido com aquele alardeado desde a década de 1920 por Anhaia Mello. A diferença, porém, como bem saliente Nery Jr. (2002), é que o Projeto de Lei Geral de Zoneamento de 1972 se assenta em um discurso que se pretende técnico, expurgando, simultaneamente, toda e qualquer conotação política, embora o proposto seja exatamente um conjunto de medidas – em boa parte anteriormente adotadas por uma miríade de leis precursoras, nos termos de Feldman (2005) – que visam à proteção dos capitais investidos, sobretudo nos loteamentos da Cia. City, os quais, nesse momento, já marcam no espaço o eixo de valorização imobiliária da metrópole de São Paulo, que vai se dar na direção sudoeste, como defende Villaça (1998).

Decorre que se pretendia, também, a partir deste diagnóstico e das teses restritivas defendidas desde há muito por Anhaia Mello, conter o crescimento periférico, por um lado, e por outro, estimular a ocupação do território nas áreas onde há disponibilidade de infraestrutura e de serviços públicos. Em texto de Roberto

Cerqueira Cesar, ex-coordenador da COGEP, publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, em 11 de novembro de 1973, apresenta-se de forma clara essa intenção:

Já se disse que o zoneamento é, antes de tudo, restrição do direito de propriedade. Em uma cidade como S. Paulo, de crescimento explosivo, onde a valorização urbana atinge índices incríveis, todas as restrições que implicam em contenção da especulação desenfreada são impopulares. [...] Temos uma área imensa em São Paulo e nela cabe uma outra São Paulo. A legislação visa uma distribuição eqüitativa da população na cidade evitando as grandes concentrações, que vai resultar numa divisão mais eqüitativa, uma distribuição também mais justa de valores. Há glebas ociosas e uma área imensa; porque se concentrar num ponto? (CESAR, *O Estado de São Paulo*, 11/11/1973, p. 58)

Nesse sentido, e no que concerne ao coeficiente de aproveitamento, a proposta do Projeto da Lei Geral de Zoneamento manteve o disposto no PDDI, ou seja, as oito zonas e o coeficiente de aproveitamento diferenciado conforme cada uma delas. Segundo a exposição de motivos do Projeto de Lei, as zonas foram definidas com o intuito de manter, na maior extensão possível, o padrão de ocupação já existente. Consta no texto da exposição de motivos:

Para cada zona foram arrolados os usos conformes, cuja implantação será permitida – e até mesmo estimulada –, bem assim os usos sujeitos a controle especial, cuja existência será também admitida, desde que cercada das precauções cabíveis. Os padrões de dimensionamento, ocupação e aproveitamento dos lotes, estão diretamente ligados à previsão de densidades demográficas médias e concentração de atividades, além de influírem, indiretamente, no controle da poluição ambiental, possibilitando, ainda, o pré-dimensionamento de serviços públicos e de equipamentos sociais, medida indispensável para a vida da Metrópole e atendimento das necessidades da população. **Os coeficientes de aproveitamento dos lotes, aparentemente baixos, são porém superiores às medidas que ocorrem nos atuais padrões de ocupação do solo do Município.** [...] Em suma, a nova legislação de zoneamento, ora submetida à deliberação desse Egrégio Legislativo, é o instrumento essencial à implantação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo – PDDI-SP. **Introduz inovações importantes no controle de uso do solo, que atendem às tendências do desenvolvimento urbano, procurando, contudo, não desvirtuar situações existentes e tendências já cristalizadas.** Deverá orientar, sem forçar, a correção da estrutura urbana da Cidade, atualmente caótica, **respeitando e estimulando as linhas naturais do seu desenvolvimento**, sem transigir, porém, com as anomalias criadas por diversos fatores. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1972, p. 49-50, grifos nossos)

Note-se que a Prefeitura propõe no que concerne aos coeficientes de aproveitamento, a sua manutenção em patamares mais baixos. Todavia, neste Projeto de Lei e em sua respectiva exposição de motivos, argumenta que estes coeficientes,

apesar de aparentemente baixos, são superiores ao que vem se praticando no município. É de se salientar, entretanto, que nenhum estudo foi apresentado pela Prefeitura, cujo conteúdo respalde ou constata tal alegação, tal qual aconteceu com o PDDI. Nasce aqui um dos maiores mitos do urbanismo paulistano: o coeficiente de aproveitamento quatro (4), o qual persiste até os dias atuais.

De modo mais amplo e corroborando o argumento apresentado no Capítulo 1, qual seja, de que o zoneamento cartografa uma realidade já existente e não impõe novos padrões de ocupação do território, o trecho acima transcrito é paradigmático por este ângulo. Feldman (2005, p. 267) argumenta que a visão transformadora da lei cedeu ao pragmatismo da gestão pública. Figueiredo Ferraz, em entrevista publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, em 01<sup>o</sup> de outubro de 1972, afirma que

Sabem todos que **existem na cidade determinadas áreas que têm uma certa tônica, uma certa natureza de característica** pura e simplesmente residencial, de características mistas, de características industriais, e assim por diante. **O que não pode é uma indisciplina de atividades dedicadas a uma dessas áreas porque elas devem ser respeitadas por sua natureza.** [...] Não atentar para a natureza da própria cidade que se acomodou a uma certa situação que é consequente de seu próprio projeto. Mas **o que se pretendeu, é, respeitando essas tendências,** criar uma disciplina legal para as aberrações, evitar os casos esdrúxulos e desrespeito à natureza intrínseca de certa região de um bairro ou de uma determinada área. Isto feito, classificaram-se oito tipos de zonas: da zona 1 até a zona 8, para não dar uma proliferação grande de zoneamento. Fixados os princípios, tratou-se então de estabelecer quais as zonas que poderiam ser amarradas geograficamente em uma determinada região. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 01/10/1972, p. 52, grifos nossos)

Fica evidente que a Prefeitura, no estabelecimento das zonas e dos parâmetros construtivos e índices urbanísticos a ela atrelados, busca somente manter um padrão de ocupação do espaço, no qual os investimentos realizados nos grandes bairros da Cia. City sejam preservados – daí a classificação destes bairros como estritamente residenciais e com coeficiente de aproveitamento de 1,0 (um) – e delimitar, com o intento estrito de atender as elites, como argumenta Feldman (2005), o lugar da verticalização, articulando essa nova forma de produção de edifícios com as crescentes necessidades de uma elite que se tornava cada vez mais urbana e requeria uma série de serviços e facilidades.

Feldman (2005, p. 268) sustenta que houve uma dupla lógica na definição das zonas. Por um lado, e como descrito, manteve-se a regulação sobre os setores de alta

renda da cidade, os quais já eram regulados desde as leis precursoras. Por outro lado, havia o resto, que era a maior parte da cidade e na qual se projetava, no âmbito do discurso, criar uma estrutura polinucleada baseada nos estudos e propostas do PUB. A Tabela 2 apresenta a taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento fixados para cada zona.

**Tabela 2 – Zonas de usos e índices urbanísticos definidos no zoneamento (Lei nº 7.805/72)**

Zona de Uso	Taxa de Ocupação	Coeficiente de aproveitamento
Z1 – estritamente residencial	0,5	1,0
Z2 – predominantemente residencial	0,5	1,0
Z3 – predominantemente residencial	0,5	2,5
Z4 - misto	0,7	3,0
Z5 - misto	0,8	3,5
Z6 – predominantemente industrial	0,7	1,5
Z7 – estritamente industrial	0,5	1,0
Z8 - usos especiais	Estabelecido para cada uso específico	Estabelecido para cada uso específico

Fonte: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1972, Quadro 2, anexo

Pela Tabela 2 é possível visualizar que a área onde poderia se adensar e verticalizar no município de São Paulo ficou restrita às zonas Z3, Z4 e Z5. A Z4 correspondia ao subcentro dos bairros, enquanto que a Z3 foi demarcada ao redor da Z4, tendo por base, como aponta Somekh (1987, p. 149), o “sistema de vias expressas do Plano Urbanístico Básico”. Já a Z5 correspondia ao centro tradicional e expandido, inclusive a Avenida Paulista. *Pari passu*, o vetor sudoeste do município foi em grande medida demarcado como Z1, ou seja, estritamente residencial e no qual era aplicável o coeficiente de aproveitamento 1,0, sendo, portanto, destinada a habitações isoladas no lote, o que Feldman (2005, p. 271) afirma que é um “eufemismo para mansões”.

É importante salientar que o coeficiente de aproveitamento sofreu modificações em relação ao aprovado no PDDI. Na Z3, o coeficiente de aproveitamento foi majorado de 2,0 para 2,5; na Z5 ele foi rebaixado de 4,0 para 3,5; enquanto que na Z6 ele foi rebaixado de 2,0 para 1,5. Essas alterações no coeficiente de aproveitamento são um elemento que comprova que a Lei Geral de Zoneamento não foi simplesmente uma codificação técnica requerida pelo PDDI, pois ela alterou o índice definido no próprio plano.

Neste sentido, a Lei Geral de Zoneamento trouxe um novo artifício para o cálculo das áreas computáveis de um empreendimento. Ficou estabelecida, no artigo 24, uma relação entre o coeficiente de aproveitamento e a taxa de ocupação, de tal sorte que poderia se aumentar o coeficiente de aproveitamento até o limite de 4,0 na Z3, Z4 e Z5, e até o limite de 2,0 na Z2, desde que se diminuísse a taxa de ocupação. A fórmula para esse cálculo era a seguinte

$$c = t / T + (C - 1), \text{ onde:}$$

c = coeficiente de aproveitamento do lote, a ser utilizado;

t = taxa de ocupação do lote a ser utilizado;

C = coeficiente de aproveitamento máximo do lote, constante no Quadro 2;

T = taxa de ocupação máxima do lote, constante no Quadro 2.

Isto é, apesar de ter mudado os índices do coeficiente de aproveitamento constantes no PDDI, a Lei Geral de Zoneamento criou um mecanismo que permitiu majorar este índice, até o limite de quatro, na Z3, Z4 e Z5, sendo que na Z3 e Z4, conforme estabelecido no PDDI, ele era de dois e três, respectivamente. Este mecanismo ficou conhecido como Fórmula de Adiron, em referência ao arquiteto Benjamin Adiron Ribeiro, que, como aludido, coordenou a criação da Lei Geral de Zoneamento de São Paulo.

Em realidade, esta ideia não nasceu com a Lei Geral de Zoneamento de 1972, nem foi concebida por Benjamin Adiron Ribeiro. Feldman (2005, p. 200) mostra que este dispositivo estava previsto no Projeto de Lei de Zoneamento nº 267, elaborado em 1952 por Henrique Neves Lefèvre. Neste projeto, Lefèvre previu a possibilidade de aumento da altura do edifício a partir da redução da taxa de ocupação, o mesmo que

foi firmado com a Fórmula de Adiron. O relato de Benjamin Adiron Ribeiro em entrevista a Jorge Pessoa é extremamente rico e, a despeito da extensão, vale a pena ser transcrito. Respondeu o arquiteto quando perguntado sobre a Fórmula de Adiron:

Temos que lembrar o seguinte: a maioria dos urbanistas que desenvolvem legislação, estão ligados ao poder público. São urbanistas que estão dentro, permanentemente, como funcionários de carreira do setor público; ou que são eventualmente convocados, trazidos de fora durante uma administração. Bom, mas **o trabalho deles [...] está excessivamente amarrado pelas conveniências políticas do prefeito**. E, dentro desse conceito de planejamento urbano local, municipal, quem manda, quem decide é o prefeito. A nossa estrutura político-administrativa é essa. [...] Então é isso,  **você tem o prefeito, que em última análise acaba quase sempre sendo um reizinho, e você tem a Câmara Municipal, que negocia vantagens pessoais com o prefeito**. [...] Então, **aquilo que o urbanista propõe, e é afinal encaminhado à aprovação legal, nem sempre é aquilo que o urbanista realmente queria**. Aliás, raramente é aquilo que o urbanista queria. É aquilo que se tornou possível dentro de toda esta estrutura que existe, político-administrativa. Então esta primeira lei de zoneamento poderia ser muito melhor, se tivesse sido encaminhada na forma como eu propus inicialmente. Mas eu tive que negociar por determinação do prefeito, que era um homem honesto mas era político. Quer dizer, estava numa função política e tinha que negociar com os vereadores. Então, vejamos uma das negociações. Nós havíamos estabelecido, você que conhece a lei 7805, nós havíamos estabelecido, num Quadro 2, quais eram as *taxas de ocupação* dos terrenos permitidos em cada zona, e quais os *coeficientes de aproveitamento* permitidos em cada zona, que eram relativamente rigorosos em face da liberdade que existia até então. [...] A primeira restrição que se fez com relação ao coeficiente de aproveitamento do lote, em São Paulo, muitos anos antes, ainda na década de 50, foi estabelecer o *coeficiente máximo 6*. Quem mandava, teoricamente, no planejamento urbano, como pessoa de prestígio, era o professor Anhaia Melo. E havia a tal *CPCO*, não sei se ainda existe com esse nome até hoje: *Comissão Permanente do Código de Obras*. Anhaia Melo era um dos membros do Conselho Deliberativo da *CPCO*, o órgão que estudava essas coisas. E Anhaia Melo impôs que fosse estabelecido esse coeficiente máximo 6, que passaria a ser o mínimo de controle. [...] **[A redução dos coeficientes de aproveitamento na Lei Geral de Zoneamento de 1972] era um baque para os investidores imobiliários da época, para o Secovi, que ficou apavorado**. O Secovi era gente boa, viu? Continua a ser, até hoje. Curiosamente, muitos dos caras que estão hoje no Secovi são os mesmos que já estavam em 72 [...]. E esse pessoal acompanhou e participou intensamente dos debates ocorridos durante a preparação da Lei de Zoneamento. A gente tem que dar crédito a esse pessoal. Porque eles estavam interessados, corporativamente interessados, no máximo de vantagens que pudessem tirar para o setor de construção civil. Mas participaram honestamente, lealmente, dos debates, desde que se começou a debater o Plano Diretor de 71 e depois a Lei de Zoneamento de 72. O pessoal do Secovi foi dos que mais participaram, e de forma produtiva. Isto é, traziam sugestões que muitas vezes eu levava em conta, pois eram sugestões de pessoas com muita experiência nessa área, que não deviam ser ignoradas. Mas no fim veio esse negócio do coeficiente de aproveitamento e eles acharam que esses valores que estão aí no Quadro 2 eram drásticos demais. Porque muita gente já havia adquirido terrenos, imóveis, a preços

baseados no coeficiente de aproveitamento que era 6 – e, de repente, o máximo cai para 3.5; e na maioria dos casos cai para menos de 3.5. Então nós discutimos muito isso, viu? Eu era absolutamente inflexível [...]. No fim, eles me vieram com a seguinte proposta... No Secovi eram Paulo Germano, Romeu Chap Chap, Samuel Khon e mais uma meia dúzia de outros, cujos nomes não lembro agora. [...] **Eles me vieram com a seguinte proposta: “Escuta, nós não podíamos, através de uma negociação, quem sabe pagando taxas extras ou coisa assim, nós não podíamos obter um coeficiente melhor? Eu ouvi essa proposta e disse: “Não! Não podemos, não podemos! Mas se vocês quiserem negociar outra coisa eu aceito a negociação. Vocês têm aqui nesse quadro 2, na proposta de lei, a taxa de ocupação, que a meu ver é generosa, e não difere muito daquilo que é permitido no Código de Obras. Então vamos negociar isso, não vamos negociar vocês pagarem uma taxa por fora para obter um coeficiente maior, porque isso aí vira negociata, deixa de ser negociação e vira negociata! Vamos negociar a taxa de ocupação? Então vamos. Então começamos a negociar e levamos eu diria um mês, debatendo em torno da taxa de ocupação. [...] Eu disse ao pessoal do Secovi: “Vamos negociar a taxa de ocupação. Vocês vão poder receber como bônus um coeficiente de aproveitamento maior, que é o que vocês querem, ou seja, uma área construída maior para vocês venderem. Vocês vão poder vender mais edificação, desde que estabeleçam uma fórmula pela qual quanto mais área livre vocês deixarem em torno da edificação, mais possam construir. Não é subir, não é questão de gabarito, mas de área construída”.** (PESSOA, 2015, grifos nossos)

Este relato de Benjamin Adiron Ribeiro revela de forma clara os bastidores da formulação da Lei Geral de Zoneamento de 1972 e como a questão dos coeficientes de aproveitamento foi discutida. A dimensão política da aprovação da lei e o papel do Secovi (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais) são sintomáticos de que esta lei não foi uma mera codificação técnica, mas o arranjo de um conjunto de forças econômicas e políticas que tinham interesse nas atividades de produção do espaço. A redução dos coeficientes de aproveitamento foi, à vista disso, compensada, por pressões do Secovi, com a adoção da Fórmula de Adiron.

Além deste aspecto, a entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro revela a iniciativa do Secovi em adotar uma espécie de venda de potencial construtivo, quando os agentes desta instituição propuseram que o coeficiente de aproveitamento fosse majorado por intermédio do pagamento de uma taxa. Em suma, esse é o mecanismo básico de funcionamento da OODC, embora este instrumento não tenha sido concebido com o objetivo de majorar o coeficiente de aproveitamento para atender aos interesses do mercado imobiliário. De qualquer modo, é fundamental notar que este é o primeiro sinal de uma tentativa de conversão do potencial construtivo

adicional em mercadoria, por meio do pagamento de uma contrapartida pela elevação do coeficiente de aproveitamento.

Em suma, como Feldman (2005) destaca, surgiu um zoneamento na cidade de São Paulo que articulava zonas diferenciadas conforme o uso com índices construtivos. Assim sendo, o território da metrópole passou, como era proposto no PDDI de 1971, a ter coeficientes de aproveitamento diferenciados conforme as zonas. Contudo, contrariamente ao disposto no PDDI, tal diferenciação de coeficientes não seguiu o parâmetro da disponibilidade de serviços públicos e equipamentos sociais existentes, pois articulou os coeficientes com as zonas de uso, as quais não eram homogêneas na disponibilidade de infraestrutura.

Somekh (1987) salienta que em

11,5% (Z3+Z4+Z5) da cidade o coeficiente de aproveitamento permitido poderia atingir 4 vezes o terreno (índice, portanto, inferior ao estabelecido pela legislação anterior) e em 88,5%, ou seja, na grande maioria da área urbana, o coeficiente máximo atingiria apenas duas vezes a área do terreno. As diferenças e desigualdades espaciais estavam definitivamente institucionalizadas. (SOMEKH, 1987, p. 150).

Ainda segundo a autora, um dos efeitos imediatos da Lei Geral de Zoneamento foi o aumento da demanda do setor imobiliário por lotes com maiores coeficientes de aproveitamento. Houve uma valorização geral dos preços fundiários, sendo que entre 1972 e 1974 o crescimento foi vertiginoso, enquanto que a partir de 1975 até 1978 o crescimento se deu de modo mais moderado (SOMEKH, 1987, p. 152).

O relato do incorporador Samuel Kon - um dos membros do Secovi citados por Adiron Ribeiro - à autora é importante nesta perspectiva:

Como Samuel Kon nos relatou em entrevista, a legislação de zoneamento inflacionou os preços da terra urbana. A justificativa dos criadores da legislação de zoneamento era provocar uma queda nos preços fundiários, fato que não ocorreu segundo o entrevistado. Ele exemplifica: “pelo contrário, onde antes o coeficientes de aproveitamento era 6 e passou a 2, o preço permaneceu o mesmo mas, no entanto, o investimento triplicou. Isso é, para construir os mesmos 6 era necessário comprar três terrenos ao invés de um e neles construir no máximo duas vezes a sua área em cada um”. Por outro lado, explica Kon, nas áreas onde antes o coeficiente era anteriormente igual a seis e passou para quatro, o preço assumiu diferenciais mais altos em relação às demais áreas onde o C.A. permitido era dois. Isto é, as áreas de C.A. igual a quatro passaram a custar mais caro que as áreas onde o coeficiente máximo permitido era dois. Some-se a isso o fato de em 88,5% da cidade permitir-se um C.A. de dois e em apenas 11,5%



permitir-se um C.A. de quatro, o que constitui um adicional de raridade a essas poucas áreas. (SOMEKH, 1987, p. 152).

O resultado da Lei Geral de zoneamento foi a expansão da verticalização, (SOMEKH, 2014, p. 37) dado que houve “a construção de empreendimentos imobiliários em áreas de preços mais baixos e, ao mesmo tempo, [possibilitou] a revalorização fundiária”. Samuel Kon declara, na mesma entrevista supracitada, que o apartamento em edifício residencial se tornou a forma mais frequente de habitação da classe média (SOMEKH, 1987, p. 153), sendo mais um fato que contribuiu para a expansão da verticalização no período. Além disto, a Fórmula de Adiron implicou em uma transformação tipológica dos edifícios, dado que estes passaram a ser produzidos com alturas até esse tempo nunca praticadas, ao menos fora do centro histórico e tradicional da cidade (PESSOA, 2015; NOTO, 2017).

Souza (1994, p. 236-237) argumenta que o zoneamento se constituiu em um motor para a valorização fundiária urbana. A autora constrói uma hipótese que articula a verticalização com a questão fundiária, porquanto é preciso um terreno com características específicas para que se possa verticalizar. Neste sentido, como Noto (2017, p. 218) revela, a viabilidade econômica dos empreendimentos exigia lotes de dimensão maior do que os 250 m<sup>2</sup> estabelecidos como parcela mínima pela Lei Geral de Zoneamento. Acontece que a maioria dos lotes do município, como Feldman (2005, p. 273) argumenta, baseada no PUB, eram “ocupados por residências semi-isoladas, geminadas, ou isoladas, em lotes muito reduzidos”. Por isso, outro impacto do zoneamento, associado ao processo de expansão da verticalização, foi o aumento dos projetos de remembramento de lotes, o que foi possível após a aprovação da Lei Federal nº 6.766, em 19 de dezembro de 1979 (FELDMAN, 2005; NOTO, 2017). Em relação a este aspecto, Feldman alega que

A imposição de um mesmo padrão de parcelamento do solo aponta para o incentivo ao remembramento de lotes, indiscriminado, para toda e qualquer área da cidade. Esse mecanismo tem um efeito perverso, na medida em que condiciona toda e qualquer renovação de edifícios a uma mudança do padrão da propriedade do solo, que em algumas áreas da cidade, quando se realiza, gera, inevitavelmente, a expulsão da população moradora. Se considerarmos a chamada fórmula de Adiron, podemos detectar a mesma lógica. Ou seja, a fórmula estimula um padrão de ocupação do lote pautado na liberação máxima de edificação ao nível do solo, que só se viabiliza em terrenos de certo porte. O coeficiente quatro, além de se restringir a

algumas zonas e, portanto, a uma parcela limitada do território urbano, exige áreas de terreno generosas para se realizar. (FELDMAN, 2005, p. 274)

Desse modo, articulam-se três elementos: a questão fundiária urbana; o processo de verticalização regulado pela legislação; e a dinâmica de aumento do preço da terra através do duplo processo valorização-capitalização. Os preços dos terrenos subiram, pois se criou um adicional de raridade em algumas áreas pela legislação, os incorporadores correram rumo à periferia, onde o preço do terreno era mais baixo, mas essa corrida também provocou o aumento dos preços, pois houve uma alteração da relação entre oferta e demanda. As partes da cidade classificadas como Z1, ou seja, que em grande medida eram os bairros da Cia. City, constituíram-se enquanto verdadeiras reservas fundiárias na cidade de São Paulo.

Este era o quadro do processo de verticalização e da construção da legislação urbanística do município de São Paulo em meados da década de 1970. O PDDI e a Lei Geral de Zoneamento diferenciaram o coeficiente de aproveitamento por zona, de forma que os proprietários passaram a ser tratados distintivamente, porque, a depender da zona, o lote terá um determinado coeficiente. Neste sentido, a disparidade de tratamento é ainda mais escandalosa, quando se nota que em apenas 11,5% - Z3, Z4 e Z5 - da cidade (SOMEKH, 1987, p. 150) era possível alcançar o coeficiente de aproveitamento 4,0 (quatro); em 5% da cidade - Z1 -, o qual era constituído de grandes lotes e convertido em uma importante reserva fundiária, o coeficiente de aproveitamento era 1,0 (um) (SOMEKH, 1987, p. 151); e em aproximadamente 68% da cidade (SOMEKH, 1987, p. 151) - Z2 - o coeficiente de aproveitamento era 2,0 (dois). O escândalo não advém somente da diferença de áreas de cada zona e da possibilidade que elas conferem ao seu proprietário, mas antes, advém da compreensão de que em um setor restrito da cidade, de alta renda, havia uma confluência de investimentos de capital, sejam públicos ou privados, na produção do espaço, implicando na dilatação da diferença de acúmulo de valor nos diversos setores da cidade.

### 2.3 O Solo Criado

Após décadas de construção de uma codificação técnica e de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo urbano, o município de São Paulo tinha enfim aprovado uma lei de zoneamento, a qual articulava zonas diferenciadas por uso com índices urbanísticos, sobretudo a taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento. Diferentemente do que vigorou desde a aprovação da Lei Municipal nº 5.261/57, que instituiu os coeficientes de aproveitamento no município, São Paulo passou a ter desde a promulgação do PDDI coeficientes de aproveitamento diferenciados para cada lote urbano, conforme a zona na qual este lote estava localizado, o que foi ratificado na Lei Municipal nº 7.805, o zoneamento.

Eros Roberto Grau afirmou que “a definição, pelo Poder Público, de diversos e distintos coeficientes de aproveitamento, na legislação de zoneamento, permite a ocorrência [...] de inúmeras situações de injustiça”. (GRAU, 1983, p. 56) Segundo o jurista, a injustiça, a qual se manifesta em nível individual, visto que urbanisticamente as definições da lei de zoneamento podem ser exatas e justas, estaria consubstanciada na medida em que a definição de um ou outro coeficiente de aproveitamento poderia alterar de maneira significativa o preço do lote urbano, fato que estaria por detrás das inúmeras pressões para alteração dos limites das zonas instituídos no zoneamento, tal qual descrito por Nery Jr (2002, p. 157 e ss).

Azevedo Netto (1977, p. 41) afirma que em 1974 o GEGRAN, vinculado à Secretaria de Planejamento do Estado, promoveu a elaboração de um estudo sobre o controle do uso do solo a nível metropolitano. Como parte deste estudo, o autor afirma que em janeiro de 1975 o GEGRAN promoveu a realização de um seminário interno, no qual “foram amplamente debatidos durante dois dias, diversos conceitos envolvidos na ideia do ‘Solo Criado’, em particular a diferenciação entre o direito de construir e o direito de criar solo” (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 45-46). Neste seminário, organizado por Eros Roberto Grau, Antonio Carlos Cintra do Amaral e Jorge Bartholomeu Carneio da Cunha, discutiu-se a premissa básica do instituto jurídico do Solo Criado, a saber, que haveria distinção entre o direito de propriedade e o direito de construir, antes mesmo da promulgação, em nível internacional, de leis correlatas,

como a francesa e a italiana, as quais foram promulgadas em dezembro de 1975 e janeiro de 1977, respectivamente (GRAU, 1983).

Segundo Azevedo Netto (1977, p. 46), ainda em 1974, sugestões na mesma direção surgiram de uma série de estudos promovidos pelo futuro governador do Estado, Paulo Egydio Martins. Nestes estudos, segundo o autor, “aparecem as propostas de fixação de coeficiente de aproveitamento único e de transferência de direito de construção”.

Em setembro de 1975, é formulado um documento pelos técnicos do CEPAM, no qual se lança mão, pela primeira vez, da expressão “solo criado”. Em março de 1976, como já aludido, o então prefeito de São Paulo, Olavo Egydio Setúbal, acolhe e divulga publicamente a ideia de Solo Criado, no XX Congresso Estadual dos Municípios, realizado no Guarujá. Azevedo Netto (1977, p. 46) afirma que

o documento do CEPAM, de setembro do ano anterior, era um documento que lançava a ideia, mas deixava a possibilidade de aplicação em aberto, pois não havia ainda na ocasião análises jurídicas suficientes para fundamentar uma aplicação a nível municipal, ou fundamentar a necessidade de legislação a nível federal. (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 46)

Neste sentido, o eminente jurista Eros Roberto Grau, afirma que elaborou, justamente por solicitação do CEPAM, uma exposição sobre a noção de Solo Criado, na qual buscava responder a duas questões: “(a) é constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de aproveitamento do solo? (b) é constitucional a instituição da chamada transferibilidade do direito de criar solo?” (GRAU, 1983, p. 54). O documento elaborado pelo jurista serviu como base para as discussões empreendidas no seminário “Aspectos Jurídicos do Solo Criado”, promovido pelo CEPAM e realizado em dezembro de 1976 na cidade de Embu. Deste seminário resultou o famoso documento, aqui já aludido<sup>38</sup>, denominado Carta de Embu, o qual foi assinado por eminentes juristas e profissionais da área do urbanismo<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Anexo 1

<sup>39</sup> Subscrevem a Carta de Embu, que foi elaborada em 12 de dezembro de 1976: Álvaro Villaça Azevedo, Celso Antônio Bandeira de Mello, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Eros Roberto Grau, Eurico de Andrade Azevedo, Fábio Fanucchi, José Afonso da Silva, Maria de Lourdes Cesarino Costa, Marino Pezzaglini Filho, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Antônio Claudio Moreira Lima e Moreira, Clementina de Ambrosio, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Luiz Carlos Costa e Norberto Amorin.

No começo do ano de 1977 começam a circular notícias de que a Prefeitura de São Paulo estudava uma lei municipal para instituir o “Solo Criado”, como um novo instrumento de controle do uso do solo. Azevedo Netto (1977, p. 46) afirma que o texto da lei nunca veio a público. Contudo, através de uma pesquisa nos arquivos dos jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo*, é possível tomar conhecimento do que se tratava o projeto em estudo pela gestão de Olavo Setúbal.

Ainda no começo de 1976, logo após o XX Congresso dos Municípios<sup>40</sup>, Olavo Setúbal já advogava no sentido de instituição da lei do Solo Criado. Em reportagem publicada na *Folha de São Paulo*, em 04 de abril de 1976, há uma síntese das motivações e princípios da proposta de Setúbal para a lei do Solo Criado. Segundo a reportagem, há um diagnóstico do quadro da realidade atual do município, e que vale, apesar da extensão, aqui ser transcrito.

É grave o quadro da realidade atual da Metrópole Paulistana. Todos nós o sabemos. Os problemas urbanos têm se agravado e se multiplicado mais rapidamente do que a nossa capacidade de enfrentá-los e solucioná-los: crescimento desordenado e galopante; ocupação rarefeita da periferia; densidades excessivas nas áreas centrais; congestionamento dos canais de circulação; deterioração dos recursos naturais e da paisagem urbana; enchentes e poluição. Eis, em síntese, os principais problemas constituintes do desafio que a Região Metropolitana de São Paulo hoje representa. Embora ela constitua o mais importante polo nacional de contratação e crescimento de atividades econômicas, seu desenvolvimento vem sendo acompanhado por uma crescente deterioração da qualidade de vida da população, atingindo com maior impacto as camadas de menor poder econômico. [...]. Essas deficiências, resultado de décadas de atrasos acumulados entre as disponibilidades e as necessidades, podem ser quantificadas e devem ser situadas dentro do quadro econômico atual e o do futuro. O déficit acumulado, para a metrópole paulista, avaliado em recentes estudos elaborados na Secretaria dos Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo, revela a enorme disparidade entre os recursos necessários e os disponíveis. [...] A situação do Município de São Paulo não é menos dramática do que a do conjunto da Região Metropolitana. O Governo municipal dispõe de recursos, neste ano, que equivalem apenas a 5% do necessário para a eliminação das deficiências acumuladas. Os investimentos públicos necessários tanto para eliminar o déficit como para atender à população nova nos próximos 5 anos são da ordem de Cr\$ 380 bilhões. Esse número corresponde a 43% do PIB Nacional e quase duas vezes a capacidade de investimento global do país em 1976. [...] É imperioso também que busquemos uma redução substancial dos custos de urbanização, tanto no que refere àqueles de implantação da cidade como de sua operação e uso pela população. É imperiosa essa redução de custos,

---

<sup>40</sup> A proposta de Setúbal sofreu censura por parte da ditadura militar, que proibiu a publicação do texto, de cinco laudas, que continha a síntese da proposta apresentado por Setúbal no XX Congresso dos Municípios, como veiculado pelo jornal *Folha de São Paulo*, em 13 de abril de 1976, na coluna Paineis.

pois a grandeza da disparidade apontada, entre os recursos disponíveis e necessários, exige atuação nas duas linhas da problemática da cidade. (FOLHA DE SÃO PAULO, 04/04/1976, p. 22, 3º caderno).

A apresentação da ideia da lei avança pela discussão dos instrumentos já disponíveis pela Prefeitura Municipal, sendo diferenciados em duas linhas: os de aumento de recursos e os de redução de custo.

Na linha de recursos, no plano municipal, os instrumentos disponíveis são essencialmente a TRIBUTAÇÃO e a CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. A legislação de ZONEAMENTO, a INTERVENÇÃO DIRETA (reurbanização e desapropriação por zona) e a política de TRANSPORTES URBANOS são os principais instrumentos de atuação municipal, na linha de redução de custos urbanos a médio e longo prazo. (FOLHA DE SÃO PAULO, 04/04/1976, p. 22, 3º caderno).

Em sequência apresenta-se a proposta institucional de uma nova política de controle do uso do solo. Novamente insiste-se que, apesar da extensão, vale a pena transcrever o trecho.

Parece indiscutível que mesmo que novas fontes de recursos financeiros sejam criadas e venham contribuir para aumentar as disponibilidades públicas, certamente não serão suficientes para atender à demanda acumulada e aos anseios de melhores padrões de qualidade dos serviços. **Urge de alguma forma impedir o crescimento e o agravamento dos problemas**, sufocando-os já no nascedouro. **O problema fundamental é pois: como prover a melhor utilização do solo urbano, numa economia de mercado, de forma equitativa e eficiente? Como promover a melhor utilização do solo urbano e ao mesmo tempo aumentar substancialmente os recursos à disposição do poder público, sem afetar a dinâmica da economia e o estatuto da propriedade privada?** Procuremos analisar alguns aspectos da contemporânea e universal problemática urbana. A moderna tecnologia permite a construção de edifícios de muitos pavimentos, criando um solo novo e assim multiplicando a área de terreno original. Se tal tecnologia permite que maior número de pessoas e atividades desfrutem de localizações privilegiadas, ao mesmo tempo, acarreta maior demanda de infra-estrutura, de transportes, de vias públicas, enfim, de todos os benefícios urbanos exigidos. Se tal concentração de atividades e pessoas é desejável para a comunidade, ela deve ser estimulada, mas deve ser condicionada a uma contrapartida que permite contrabalançar, direta ou indiretamente, o ônus decorrente para o poder público. É importante, portanto, a adoção de soluções ousadas, compatíveis com as necessidades da vida moderna e com a tecnologia contemporânea. Numa época em que a tecnologia da construção permite multiplicar dezenas de vezes a área de um terreno, não podemos ter a propriedade regida por princípios historicamente ultrapassados. As soluções mais avançadas a tais questões procuram desvincular, total ou parcialmente, o direito de construir do fundamental direito de propriedade. Essa desvinculação do direito de construir de propriedade vem sendo alvo de estudo no mundo ocidental e já tem sido adotada em muitos países de forma adequada as tradicionais instituições e os propósitos visados. Cuida-se de precisar com clareza as relações entre o proprietário do solo e a comunidade. Não se trata de

questionar ou duvidar do direito de propriedade, mas de aperfeiçoar o controle sobre um aspecto específico deste direito que é o ato de construir. Tal ato tem consequências sobre a vizinhança e a comunidade total e controlá-lo é um dever do poder público, reconhecido aliás, pelas atuais leis de uso do solo e códigos de edificações. Assim, face a todas essas considerações, julgamos imperioso que sejam institucionalizados, a curto prazo, alguns instrumentos de grande relevância, relacionados ao uso do solo e à urbanização.

#### A – QUANTO AO USO DO SOLO:

1 – que seja assegurado a todos os proprietários de terreno uma proporção fixa e uniforme de área construída.

2 – Que esse direito de construir possa ser transferido a outros terrenos, ou seja, objeto de indenização, quando por qualquer razão urbanística o proprietário for legalmente impedido de utilizá-lo total ou parcialmente.

3 – Que, nas áreas onde os planos urbanísticos reconhecerem a necessidade de adensamento, a possibilidade de construção acima do limite fixado seja assegurada pelo poder público mediante transferência dos direitos de construir de outros terrenos, ou aquisição dos direitos de criar solo, mediante concessão do poder público.

4 – Que os recursos públicos provenientes da aquisição de construir criando solo, sejam destinados parcialmente à aquisição de áreas públicas para equipamentos comunitários ou reurbanização.

Acreditamos ser este um caminho certo e que todas essas disposições propostas poderiam ser o início de uma legislação urbanística nacional que de fato corporifique o princípio constitucional da função social da propriedade (art. 160 da Constituição), assegurando a propriedade privada mas condicionando o seu uso ao interesse da coletividade. **As proposições permitirão com muito maior facilidade resolver problemas urbanos importantes:**

**- o valor excessivo dos terrenos onde a possibilidade de construir é maior segundo a legislação de zoneamento;**

**- o valor diferenciado dos terrenos em função dos dispositivos legais de zoneamento;**

- a preservação paisagística de áreas arborizadas e de áreas de proteção de mananciais e proteção ambiental;

- a preservação de edifícios de valor histórico, paisagístico ou ambiental;

**- e, finalmente, a obtenção dos recursos substanciais e imprescindíveis à construção e manutenção da cidade, recursos esses gerados pelo dinamismo de sua própria economia interna.** (FOLHA DE SÃO PAULO, 04/04/1976, p. 22, 3º caderno, grifos nossos).

Note-se pelo teor da apresentação que o ex-prefeito Setúbal, de fato, acolheu as ideias desenvolvidas pelos técnicos do CEPAM, as quais, como já apresentado no capítulo anterior, se estruturam em três pontos: o coeficiente de aproveitamento

único, a transferência do direito de construir e, de forma não uníssona, a possibilidade do particular adquirir direitos de construção do poder público. É possível notar ainda que, corroborando o exposto por Silva (2010, p. 262), o ex-prefeito realmente privilegiou a dimensão financeira do instrumento, em detrimento de sua capacidade de regulação do uso do solo. O diagnóstico que antecede a apresentação das propostas institucionais é claro ao se focar nas questões econômicas e na alegada debilidade fiscal do município para poder atenuar e resolver os problemas urbanos. Apesar de considerar a injustiça ocasionada pela diferenciação de coeficientes de aproveitamento por zona, o que foi ratificado a partir do PDDI de 1971, a proposta de Setúbal tem foco nas possibilidades de arrecadação para o Erário municipal através do “dinamismo de sua própria economia interna”, nos termos da própria reportagem. Não é de ignorar, como já foi abordado, que há um vocabulário que conecta, inequivocamente, a proposta de Setúbal às ideologias de uma economia de mercado, uma vez que ele acredita que é por meio da consideração e do avanço dessa forma de organização econômica que será possível aliar controle urbano e arrecadação.

Convém lembrar a tese de Eros Grau (1983, p. 80-81) de que uma vez instituída a noção de Solo Criado, “não poderá o setor público transacionar direitos de criar solo que materialmente não possua”. O jurista avançar afirmando que

em algumas das colocações que, entre os urbanistas, têm sido desenvolvidas, dá-se especial relevo à afirmação de que, no percebimento, pelo setor público, de uma remuneração pela cessão do direito de criar solo, lobrigar-se-ia a arrecadação de uma modalidade de receita tributária. Tal afirmação, no entanto, é desprovida de qualquer fundamento, além de conter em si o efeito nocivo de induzir a ideia de que a instituição da noção de solo criado poderia possibilitar ao setor público a produtiva exploração de uma nova fonte de receita pública. Essa idéia, evidentemente, compromete a própria essência daquela noção, que em suas bases se prende a razões urbanísticas, diversas das que justificam a instituição de tributos – estas últimas apoiadas sobre o princípio da capacidade econômica dos particulares, já alcançadas, portanto, pelos impostos sobre o patrimônio e pela contribuição de melhoria. (GRAU, 1983, p. 82).

A exploração do potencial construtivo com fins arrecadatórios se constitui enquanto uma deturpação dos fundamentos que estruturam a construção conceitual da ideia de Solo Criado. Uma ideia que surgiu para acabar com a distorção dos preços ocasionada pela fixação de diferentes coeficientes de aproveitamento para cada zona instituída, além de incidir e controlar o processo de verticalização pela instauração de



um coeficiente de aproveitamento único aplicável a todos os lotes urbanos, passa a ser manipulada com fins arrecadatórios, na medida em que o poder público introduz a venda de potencial construtivo ao seu alvedrio. Aqui está a gênese da transformação do potencial construtivo em mercadoria. E segue o capitalismo.

Em reportagem publicada na *Folha de São Paulo*, em 18 de abril de 1976, há outro sinal neste sentido. Segundo o jornalista Getúlio Bittencourt,

cansado de ouvir críticas nas quais o nível de vida de São Paulo é comparado ao das cidades europeias, o prefeito Olavo Setúbal empregou o mesmo processo de seus críticos ao propor uma solução nacional para o uso do solo urbano: importou a maior parte de sua 'lei do solo criado' que apresenta uma legislação semelhante à implantada em 1975 na França e na Itália. Na França, a legislação foi proposta pelo ministro dos Equipamentos, Robert Galley, que assim a justificou em entrevista ao semanário "L'Express": "sob muitos pontos de vista, a situação atual não é mais sustentável. A disparidade entre o preço dos terrenos no centro das cidades e nas zonas edificáveis da periferia constitui uma fonte de tensão inaceitável". O problema francês é o mesmo provocado em São Paulo pela lei do zoneamento [...]. O ministro Galley explicou que sua lei evita essa distorção essencialmente através da instituição de um teto legal de densidade. Um proprietário não pode mais construir uma área superior à de seu terreno [...]. Quando o proprietário quer construir mais, tem que pagar uma taxa suplementar à Prefeitura. A possibilidade das Prefeituras estimularem os proprietários de terrenos a construir mais – para receberem assim mais recursos – foi também considerada na lei francesa, que a disciplinou com uma engenhosa distribuição dos recursos. Se o proprietário deseja construir duas vezes a área do seu terreno, a Prefeitura recebe 75% da taxa; 25% são destinados a um fundo para a implantação de infra-estrutura local. Mas, se o proprietário vai construir três vezes a área permitida, a Prefeitura não recebe qualquer adicional. Logo, os prefeitos não tem nenhum interesse em autorizar a edificação além do dobro do teto legal. Em sua proposta brasileira, o prefeito Setúbal preferiu não incluir vínculo entre a fonte e a aplicação dos recursos. Seu argumento é que algumas áreas de São Paulo dispõem de infra-estrutura adequada. Com a obrigatoriedade de aplicação de recursos de acordo com sua origem, áreas já beneficiadas se tornariam ainda mais privilegiadas, quando os recursos ali obtidos são mais necessários em áreas carentes. (BITTENCOURT, 18/04/1976, p. 14, 1º caderno).

Note-se que aqui surge uma discussão fundamental: os recursos obtidos com as contrapartidas devem ser formas de compensar os investimentos – passados e futuros – em infraestrutura requeridos pelo novo adensamento proposto ou devem ser redistribuídos para áreas carentes de infraestrutura? O argumento de Setúbal era correto em sua essência, pois ao se aplicar os recursos obtidos na área onde eles foram originados, produzir-se-ia um ciclo vicioso de valorização e capitalização, uma vez que o adensamento era proposto, ao menos teoricamente, em áreas já dotadas de

infraestrutura. Contudo, por outro lado, ao se transacionar potencial construtivo ao livre arbítrio da prefeitura, sem que este potencial esteja vinculado a um lote público ou a qualquer forma de controle, cria-se uma situação de completo desgoverno urbano, no qual, em realidade, o potencial construtivo total de uma cidade não passa a ser mais controlado pelo coeficiente único estabelecido, mas pelos coeficientes máximos definidos na lei de zoneamento. Neste sentido, há uma diferença fundamental entre a lei francesa e a proposta de Setúbal, pois naquela a restrição ao uso com fins arrecadatórios é regulada pelos mecanismos da própria lei, enquanto que esta não apresenta qualquer limite à comercialização de potencial construtivo adicional pela Prefeitura, criando, de modo efetivo, as possibilidades de utilização do instrumento do Solo Criado somente com intentos arrecadatórios, interpretando-o como uma nova fonte de recursos.

De todo modo, a proposta de um projeto de lei nunca foi apresentada por Olavo Setúbal. O prefeito manteve intenso contato com o governo federal e a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana com o objetivo de que lei federal regulasse a matéria. Dá-se conta, segundo reportagem do jornal *O Estado de São Paulo*, de 30 de abril de 1977, que uma segunda proposta foi elaborada no âmbito da gestão de Olavo Setúbal. De acordo com a reportagem, o texto do projeto de lei, antes de ser enviado à Câmara Municipal, foi remetido à Secretaria do Planejamento da Presidência da República, com o intuito de que esta opinasse sobre a matéria, além de que propusesse alterações pontuais na legislação nacional, as quais tornassem viável a aplicação do instituto jurídico do Solo Criado. Segundo a reportagem, esta proposta era mais específica do que a anterior e se estruturava em cinco pontos:

- 1) Todo proprietário de terreno só poderá construir até a metragem correspondente à do próprio terreno, isto é, coeficiente 1. [...]
- 2) Caso o proprietário deseje construir acima deste coeficiente 1, deverá doar à Prefeitura terrenos próximos à construção, nas metragens correspondentes à cota excedente. [...]
- 3) Se o proprietário não dispuser de terrenos dentro das especificações municipais, deverá pagar à Prefeitura o correspondente ao valor venal dos terrenos que deveria doar. Este valor é calculado por meio da Planta Genérica de Valores do Município, que considera valor venal o correspondente a cerca de 1/3 do valor de mercado do imóvel. [...]
- 4) Os recursos advindos do solo criado serão obrigatoriamente destinados à aquisição de áreas verdes e livres, desapropriações para obtenção destas áreas e implantação de vias. A lei proíbe que a Prefeitura utilize os recursos que obtiver com pagamentos do solo criado em aplicações que não as especificadas. [...]
- 5) A instituição da lei do solo criado será gradativa e

deverá estar concluída em 5 anos. [...] (VIANNA, O Estado de São Paulo, 30/04/1977, p. 16, Geral)

Note-se que nesta segunda proposta não há mais a consideração da transferência do direito de construir, sendo que o potencial excedente ao limite definido pelo coeficiente único e unitário será outorgado mediante uma contrapartida pecuniária ou em terrenos. Dessa forma, avançou no rompimento frente ao desenho original do instituto jurídico do Solo Criado. As opiniões emitidas pelos técnicos da Prefeitura, na mesma reportagem supracitada do jornal *O Estado de São Paulo*, são exemplares:

Os técnicos municipais que elaboraram o projeto de lei do solo criado acreditam que esta é uma das formas de conter o crescimento desordenado e de recuperar o equilíbrio urbano da Capital. Evidentemente, segundo afirma o secretário da Habitação, Ernest Mange, o solo criado não é e não pretende ser a panacéia para os problemas da cidade e deve vir acompanhado de outras leis, como a do imposto progressivo sobre terrenos desocupados, por exemplo, para que seja realmente eficaz. Mange, refratário às rotulações, admite uma exceção no caso da lei do solo criado, chamando-a de “neocapitalista e típica da economia de mercado”. Para ele, e para o secretário de Finanças, Sérgio de Freitas, as vantagens da aplicação de uma legislação deste tipo são várias. Entre elas: seria possível obter-se uma equidade social entre o poder público e o mercado imobiliário; haveria uma tendência para a melhor ocupação das áreas onde são permitidos adensamentos; criaria uma reserva de recursos para que a Prefeitura possa intervir realmente na ordenação da cidade e na abertura de espaços livres; forçaria o poder público e mesmo a iniciativa privada a levarem benefícios para áreas carentes. (VIANNA, O Estado de São Paulo, 30/04/1977, p. 16, Geral)

De todo modo, nem a primeira e nem a segunda proposta, em seus textos integrais, vieram a público. Nada obstante, é possível afirmar, sem nenhuma apreensão de incorrer em erro, que foi pelo empenho pessoal do ex-prefeito Olavo Egydio Setúbal, a despeito de suas motivações, que o instituto jurídico do Solo Criado foi divulgado nacionalmente e ganhou relevância como instrumento a ser mobilizado pelas prefeituras municipais, seja com fins de controle do uso do solo, seja com fins arrecadatários e fiscais.

## **2.4 Operações interligadas**

Após o intenso debate empreendimento durante os meados da década de 1970 e o imenso esforço de Olavo Setúbal advogando a ideia de Solo Criado, tal proposta

ficou adormecida por cerca de 10 anos. Em parte, isso se deu porque a produção imobiliária se arrefeceu. Até 1973 houve uma elevada produção imobiliária decorrente dos novos mecanismos de financiamento, notadamente o FGTS e o Sistema Brasileiro de Empréstimo e Poupança (SBPE). A partir de 1973, chega-se ao fim do período de expansão econômica, o “milagre”, e a produção imobiliária vai rapidamente desacelerando, principalmente porque houve uma restrição ao crédito como forma de conter a inflação e atenuar os efeitos do endividamento externo. Além disso, os investimentos do BNH foram reorientados para programas de saneamento ambiental e de desenvolvimento urbano. Todos esses fatos associados implicaram em uma retração da produção imobiliária. Por isso, argumenta-se que, em algum sentido, o debate sobre o Solo Criado se esvaeceu.

Esse debate é retomando quando, em dezembro de 1986, na gestão do ex-prefeito Jânio Quadros, é aprovada uma lei que dá aos proprietários de terrenos ocupados por favelas a oportunidade de alterar os índices construtivos de seu lote mediante a doação de Habitações de Interesse Social. Esta lei, por estabelecer uma relação entre maior aproveitamento do lote e uma contrapartida, coincide, embora não integralmente, com os princípios da ideia de Solo Criado. Não integralmente, porque a ideia de Solo Criado tem um pressuposto básico, a saber, a instituição de um coeficiente de aproveitamento único. Contudo, há alguma relação, na medida em que a maior exploração construtiva do lote é possibilidade por uma contrapartida ao poder público, indicando uma forma incipiente e aleijada da ideia de Solo Criado.

Tal lei se trata da Lei Municipal nº 10.209, de 09 de dezembro de 1986, a qual ficou popularmente conhecida como “Lei do Desfavelamento”. A lei definiu que os proprietários de terrenos ocupados por favelas poderiam requerer à Prefeitura a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obrigasse a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social. (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1986, art. 1º).

Os motivos do Executivo Municipal são estruturados com o seguinte argumento:

Em nosso Município, **cerca de 33%** (trinta e três por cento) **da população se abriga nesse tipo de sub-moradia** [favelas, núcleos e cortiços], sendo que as favelas e núcleos, de maneira predominante, **vêm ocupando áreas públicas e particulares, disseminando – senão só pela periferia, mas também, e não raro, até pelos bairros nobres da cidade. Existem, de outra parte, imóveis limitados por índices e características ocupacionais de sua zona de uso, que poderiam ter maior aproveitamento**, em condições perfeitamente aceitáveis, sem quaisquer ônus para o planejamento urbano. A presente propositura tem por objetivo, precisamente, a busca de solução para esse grave problema social, com a colaboração, mediante estímulo, da iniciativa privada. Procura, assim, instituir operações interligadas, em que, com o **benefício de novos índices e características de uso e ocupação do solo a determinados terrenos, obriga seus proprietários, em contrapartida, à edificação de habitações de interesse social**, destinadas à população favelada, tudo sem prejuízo da preservação dos superiores interesses do ordenamento da cidade. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1986, p. 8, grifos nossos)

Note-se que é proposta uma articulação entre a exploração de maiores índices construtivos e o adimplemento de uma contrapartida. Contudo, não são previstos mecanismos de controle do potencial construtivo, uma vez que há a alteração dos coeficientes estipulados pela lei de zoneamento. Portanto, tal lei, desde sua concepção, visa somente atender aos interesses dos agentes imobiliários, que viam nesta proposta uma possibilidade de burlar todo o trâmite necessário para alterar a lei de zoneamento, o qual passava, necessariamente, pelo Legislativo.

Do ponto de vista de sua aprovação, não é banal o fato de a lei ter sido aprovada por decurso de prazo, recurso ainda previsto na época, a despeito de seu caráter antidemocrático. Em realidade, o projeto foi enviado à Câmara em 30 de maio de 1986 e tinha o prazo de quarenta dias para aprovação. Em 20 de agosto foi retirado, mediante ofício assinado pelo Prefeito Jânio Quadros, o prazo estipulado para apreciação do projeto, contudo, poucos dias depois, em 12 de setembro, o então prefeito reestabeleceu os prazos para a aprovação da lei. Mas, apesar do prazo estipulado, a lei foi aprovada somente em dezembro de 1986, quando a Câmara estava em recesso. Esta atitude, que revela a pouca aptidão democrática no processo de aprovação, é a pedra final de um processo, no qual não houve debates, tampouco uma participação plural da sociedade e das diversas entidades da sociedade civil. Conquanto, a participação dos agentes do mercado imobiliário foi marcada por forte influência e a manutenção de canais de comunicação e reivindicação exclusivos, conforme atesta Wilderode (1994).

Reportagem do jornal *Folha de São Paulo* revela o estranhamento com a aprovação da lei durante o período de recesso da Câmara Municipal:

**Os líderes da oposição na Câmara Municipal de São Paulo estão irritados e perplexos com a atitude do prefeito Jânio Quadros**, que sancionou anteontem a chamada lei do desfavelamento, publicada ontem no “Diário Oficial do Município”. [...] Foi um grande golpe aplicado numa Câmara em recesso. [...] Em sua tramitação, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, baseando-se em parecer da mesma, de 1972, considerou que o projeto não poderia ser aprovado por decurso de prazo, “por tratar de codificação”, ou seja, influir em códigos como a Lei de Zoneamento e o Código de Obras, o que feriria a Lei Orgânica dos Municípios. [...] Ontem, o texto foi publicado no “Diário Oficial” com um parecer do jurista Helly Lopes Meirelles (encomendado pela Empresa Municipal de Urbanização, Emurb) que considera legal a aprovação por decurso de prazo. No parecer, o jurista diz que o projeto “não é de codificação”, pois alteraria apenas pequena parte dos códigos [...] **Ontem, os líderes da oposição na Câmara estavam perplexos**. Gilberto Nascimento, 30, do PMDB, não sabia que atitude tomar. [...] Para Luiza Erundina, 52, do PT, “é um conflito entre Câmara e Prefeitura. A mesa da Câmara é quem deve recorrer judicialmente. Nós apenas podemos ajudar a população favelada a resistir ao despejo”. **Luiza Erundina e Nascimento consideram que o projeto só vai favorecer os proprietários e que só os terrenos de favelas localizadas em locais valorizados serão aproveitados**. (FOLHA DE SÃO PAULO, 11/12/1986, p. A-12)

Wilderode (1994, p. 8) destaca que a Lei do Desfavelamento “atendia às reivindicações do setor imobiliário”, em particular do Secovi, da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp) e do Conselho Regional de Corretores de Imóveis (Creci), os quais estavam interessados na possibilidade de alterações pontuais à Lei do Zoneamento. Segundo o autor, “antes da lei, qualquer alteração ao zoneamento precisava da aprovação de dois terços da Câmara Municipal. A administração janista não tinha o quórum necessário para responder às pressões dos grandes incorporadores” (WILDERODE, 1994, p. 8).

O mercado imobiliário se interessava por esta lei, uma vez que por intermédio dela era possível efetuar alterações pontuais no zoneamento, tanto no que diz respeito ao uso quanto aos índices urbanísticos. Além disto, como pode ser observado no art. 1º, a lei não era aplicável a um perímetro pré-definido, mas a um único empreendimento, o que exacerbava seu caráter de excepcionalidade e singularidade. Por estes motivos, e apesar de ter em sua lógica o princípio da contraprestação pela utilização de maiores e melhores índices urbanísticos, tal lei era completamente antagônica frente aos princípios orientadores do instituto jurídico do Solo Criado. O Solo Criado surgiu como uma ideia para incidir no processo de verticalização e na

patente injustiça oriunda da definição de coeficientes de aproveitamentos diferenciados, conforme a zona na qual o lote estava localizado. Já a Lei de Desfavelamento produziu o efeito inverso, uma vez que agravou o quadro de patente desigualdade, ao promover alterações de índices e usos para um empreendimento específico.

O ex-prefeito Jânio Quadro publicou no Diário Oficial do Município um suplemento, no qual é possível compreender o mecanismo básico das Operações Interligadas, nome segundo a qual tais operações ficaram conhecidas. No documento consta a seguinte afirmação, segundo Wilderode:

o objetivo básico da Lei é aproveitar o dinamismo da iniciativa privada para ajudar a resolver os problemas das habitações subnormais, o das favelas. A ideia central é promover a construção de habitações populares, mediante a possibilidade de aumentar o potencial construtivo de determinados terrenos. (WILDERODE, 1994, p. 9)

Em 16 de setembro 1988 é publicado o Decreto Municipal nº 26.913, o qual passou a permitir que os interessados nas Operações Interligadas contratassem o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-normal (Funaps) para construir as habitações requeridas como contrapartida. Isto é, os proprietários poderiam efetuar um pagamento em dinheiro ao Funaps, não sendo mais necessário que eles próprios construíssem as habitações de interesse social. Segundo Cardoso (1999), este “pagamento em dinheiro ao Funaps da contrapartida [...] possibilitou a criação de uma receita potencialmente de grande magnitude, transferida da iniciativa privada para um Fundo Social (Funaps)”.

Após a vitória surpreendente de Luiza Erundina para a Prefeitura, em 1988, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), muito se especulou sobre a continuidade das Operações Interligadas. De fato, a gestão da nova prefeita encaminhou à Câmara Municipal o Projeto de Lei nº 200/89, em 30 de maio de 1989, com a meta de reformular as Operações Interligadas e não deixar em aberto qualquer possibilidade de remoção de favelas. Este projeto nem chegou a ser votado na Câmara Municipal, mas, como salienta Wilderode (1994, p. 10), muitos de seus princípios foram incorporados à lei por meio de emendas. Entre eles, destacam-se os seguintes:

destinação dos recursos não só para construção de HIS, mas para todos os programas da política habitacional, prioridade para a população favelada morando em áreas de risco, não alteração de certas Zonas de Uso, não modificação de certas restrições (relativas ao número de pavimentos, à largura dos logradouros, à preservação do patrimônio histórico, ao parcelamento do solo e à legislação edilícia), limitação do adicional de área construída numa quadra à metade da área construída permitida, limite inferior da contrapartida estabelecido em 60% do benefício econômico decorrente das alterações urbanísticas concedidas e fixação de prazos para a tramitação dos pedidos. (WILDERODE, 1994, p. 10-11).

Rolnik (2015, p. 327) enfatiza que devido ao montante de recursos obtidos com as Operações Interligadas, a gestão de Luiza Erundina optou por continuar usando este instrumento. De acordo com autora,

[...] o instrumento continua a ser utilizado, tendo financiado quase 4 mil das 10 mil moradias produzidas pelo município naquela gestão. O financiamento inclui projetos de construção de moradias por mutirão e autogestão, urbanização de favelas e reforma de edifícios em áreas centrais num contexto [...] de inexistência de programas e recursos federais. Entretanto, na administração Erundina, o instrumento desvinculou-se de qualquer ação de desfavelamento. (ROLNIK, 2015, p. 327)

Aqui não convém, e nem é o escopo, fazer uma análise detalhada da lei e de sua aplicação e operacionalização pelo município, o que já foi bem realizado por outros autores (AZEVEDO NETTO, 1994; WILDERODE, 1994). Basta reconhecer que houve a retomada da ideia de condicionar a maior exploração edilícia do lote por intermédio de uma contrapartida, conquanto tal retomada tenha desvirtuado por completo os princípios que nortearam a construção conceitual do instituto jurídico do Solo Criado e dos instrumentos dele decorrentes. A Lei do Desfavelamento e as Operações Interligadas foram, tal qual a hipótese proposta por Wilderode (1994), verdadeiras ferramentas de desregulamentação urbana, na medida em que conferiam a possibilidade de alteração pontual do zoneamento. Elas também tiveram grandes e sérios problemas em sua aplicação, em boa medida porque as contrapartidas quase nunca foram concretizadas, além do fato de, aquelas que foram, terem sido construídas na periferia da cidade, reforçando o padrão excludente, de segregação social e fragmentação espacial.

A Lei de Desfavelamento foi suspensa por decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o qual, em 1998, após provocação do Ministério Público Estadual, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, acatou o argumento de que a lei



transferia ao Poder Executivo prerrogativas do Poder Legislativo. Em 2000, o Tribunal julgou inconstitucional a lei e revogou, em definitivo, sua utilização.

Neste mesmo período surge outro instrumento importante, o qual se baseia nos princípios do Solo Criado, a saber, as Operações Urbanas. Tal instrumento foi previsto na alínea “g”, do inciso II do artigo 14, da Lei Municipal nº 10.676, de 07 de novembro de 1988, o Plano Diretor, aprovado na gestão Jânio Quadros, novamente por decurso de prazo. Verdade seja dita, as Operações Urbanas foram definidas de modo precário no novo plano. Isto se deve justamente ao fato de as Operações Interligadas já estarem em andamento e serem amplamente aceitas pelos agentes do mercado imobiliário. Ainda assim, a partir da década de 1990, elas passaram a ser amplamente utilizadas, tendo início com a Operação Anhangabaú, de 1991, e tendo prosseguimento com a Operação Urbana Faria Lima e a Operação Urbana Água Branca, ambas em 1995, e com a Operação Urbana Centro, em 1997 (MONTANDON, 2009).

## **2.5 Plano Diretor de 1991: coeficiente de aproveitamento único e zonas adensáveis e não adensáveis**

Após o intento do ex-prefeito Olavo Egydio Setúbal e a utilização da ideia de Solo Criado na conformação da lei de desfavelamento e, concomitantemente ao andamento das operações interligadas, a ideia original de Solo Criado voltou aos debates públicos, quando da elaboração da proposta de Plano Diretor na gestão da ex-prefeita Luiza Erundina, no bojo do processo mais amplo de redemocratização do país, e da exigência, pela Constituição de 1988, de plano diretor para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes.

A proposta de Plano Diretor do Município de São Paulo foi elaborada entre os anos de 1989 e 1991. Os trabalhos foram coordenados pela arquiteta Raquel Rolnik, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA), a qual tinha como secretário o economista Paul Singer. Não é nosso propósito aqui descrever o plano, seu processo de elaboração e suas particularidades, o que foi bem realizado por outros autores (SINGER, 1995; 1996; SOMEKH, 1996; ANTONUCCI, 1999). Interessa-nos dois aspectos especiais do plano acerca da matéria do Solo Criado: a proposta de um

coeficiente de aproveitamento único e a divisão da zona urbana em duas outras, a adensável e a não adensável.

Antonucci (1999) afirma que havia quatro finalidades principais nesta proposta do Plano Diretor, a saber

a) racionalizar o uso da infra-estrutura urbana; b) distribuir ônus e benefícios da urbanização de forma justa; c) fomentar a melhoria das condições habitacionais, em especial, dos assentamentos precários; d) incorporar à legislação de uso e ocupação do solo as características do meio físico. (ANTONUCCI, 1999, p. 73)

Segundo a autora, houve uma leitura prévia da cidade, na qual foi identificado que

o zoneamento vigente cria uma escassez de área que pode ser edificada, encarecendo o preço da terra. O alto preço da terra urbana faz com que a população empobrecida procure resolver o problema de moradia na periferia carente de infra-estrutura urbana. A necessidade de estar próxima do local de trabalho, leva a soluções como cortiços degradantes ou favelas. As favelas, frequentemente, localizam-se à beira de córregos e rios ou encostas íngremes, implicando quase sempre desastres sociais e ambientais. Os encargos e benefícios são distribuídos de forma errônea. Todos pagam o custo de inversões em infra-estrutura, porém, nem todos tem acesso a ela. Considerando-se o zoneamento vigente, os investimentos imobiliários concentram-se em zonas com infra-estrutura já intensamente utilizada, enquanto outras zonas permanecem com infra-estrutura subutilizada. As zonas carentes de infra-estrutura são ocupadas por população de baixa renda. Durante anos a população empobrecida foi continuamente excluída das intervenções públicas ou privadas na cidade. (ANTONUCCI, 1999, p. 75-76).

Houve um avanço na interpretação dos problemas urbanos frente ao diagnóstico apresentado na exposição de motivos do projeto de lei de zoneamento, em 1972. Lá foi defendido que o principal problema de São Paulo eram os loteamentos irregulares. Aqui se advogou no sentido de que a grande questão é a assimetria de investimentos, que privilegia poucas áreas, habitadas pela alta renda, enquanto a parcela mais carente da população é excluída para áreas sem infraestrutura minimamente adequada.

A partir deste diagnóstico e ainda segundo Antonucci (1999), o ponto de partida para a elaboração do plano diretor foi o resgate da função social, tal qual já havia sido ratificado na Constituição, no capítulo que trata da política urbana<sup>41</sup>. Além

---

<sup>41</sup> Artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

disto, outras diretrizes foram estabelecidas, sendo elas, a “racionalização da infraestrutura, potencializando investimentos realizados, distribuindo ônus e benefícios, recuperando a valorização imobiliária resultante do poder público” (ANTONUCCI, 1999, p. 77). Neste sentido, vários instrumentos e políticas foram propostas, sendo uma delas a retomada do instituto jurídico do Solo Criado e a adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que ainda não aparece sob essa nomenclatura.

Considera-se que é adequada a transcrição integral dos artigos que tratam do OODC.

Art. 7º - O coeficiente de aproveitamento é único para todos os terrenos contidos na Zona Urbana do Município, e igual a 1,0, excetuados os contidos nas Zonas Especiais e demais casos previstos em lei.

Art. 8º - Zona Adensável é aquela onde as condições do meio físico e a disponibilidade da infra-estrutura instalada permitem a intensificação do uso e ocupação do solo e na qual o coeficiente de aproveitamento único poderá ser ultrapassado, nos termos desta lei.

Art. 9º - O estoque de área edificável será estabelecido por lei e diferenciado por uso residencial e não residencial em função da potencialidade do sistema viário e das infra-estruturas instaladas, das tendências de localização dos diversos usos e das políticas de desenvolvimento urbano.

Parágrafo único – Os estoques de área edificável deverão ser revistos por lei em períodos não inferiores a dois anos.

Art. 10 – Os estoques de área edificável por uso ficam vinculados às respectivas Zonas Adensáveis, conforme Quadro 1 e Mapa 1, que fazem parte integrante desta lei.

Art. 11 – Em cada lote o coeficiente de aproveitamento único poderá ser ultrapassado desde que observado “Estoque de Área Edificável” estabelecido para a Zona Adensável em que se situa e demais disposições da legislação de uso e ocupação do solo.

Parágrafo único – O estoque de área edificável está vinculado à totalidade da Zona Adensável e não ao lote.

Art. 12 – Nas Zonas Adensáveis o Executivo outorgará, de forma onerosa, autorização para construir área superior àquela permitida pelo coeficiente de aproveitamento único estabelecido no art. 7º desta lei.

§ 1º - Os recursos financeiros auferidos na outorga onerosa, referida neste artigo, integrarão o Fundo de Urbanização criado por esta lei.

§ 2º - O valor do metro quadrado de área construída da outorga mencionada neste artigo será igual ao valor venal do metro quadrado do terreno, constante da Planta Genérica de Valores, incorporando fatores de

correção monetária, entre a data base utilizada para a definição do valor venal do imóvel e a data do efetivo pagamento da outorga.

§ 3º - Fica o Executivo autorizado, nos termos do artigo 113 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a receber imóveis em pagamento da outorga onerosa de que trata o paragrafo anterior.

Art. 13 – O Executivo poderá outorgar de forma gratuita, para a iniciativa privada e demais agentes promotores, autorização para construir Habitação de Interesse Social com área edificada superior àquela permitida pelo coeficiente único estabelecido no artigo 7º desta lei.

Parágrafo único – Esta autorização somente poderá ser feita mediante aprovação do projeto de Habitação de Interesse Social pelo Executivo.

Art. 14 – O Executivo estabelecerá, mediante decreto, as seguintes exigências para a construção de Habitação de Interesse Social:

I – Padrões máximos de parcelamento do solo e de habitações;

II – Preços máximos e mecanismos de financiamento específicos para as diferentes faixas de renda a serem atendidas.

Parágrafo único – As cooperativas habitacionais, associações de moradores e demais entidades civis poderão solicitar a dispensa das exigências previstas no inciso II deste artigo, mediante comprovação de que os adquirentes se enquadram na Demanda Habitacional Prioritária.

Art. 15 – Zona Não Adensável é aquela onde as condições do meio físico e a carência de infra-estrutura instalada restringem as possibilidades de ocupação e uso do solo, na qual o limite máximo de construção é o coeficiente de aproveitamento único, a que se refere o artigo 7º desta lei.

Art. 16º - Os perímetros das Zonas Adensáveis e Não Adensáveis serão alteradas por lei proposta pelo Executivo, ouvido o Órgão Central de Planejamento, em função de alterações da capacidade efetiva de suporte das infra-estruturas instaladas.

Parágrafo único – As áreas de proteção aos mananciais não poderão se tornar Zona Adensável. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1991, p. 14-17).

Note-se que a ideia do instrumento da OODC, tal qual foi formalizada no PDE 2002, matéria do próximo subitem, estava completamente acabada na proposta do Plano Diretor de 1991. Todos os elementos que estruturam o instrumento estavam definidos: coeficiente de aproveitamento único, a determinação de uma zona adensável, a fixação de um estoque de potencial construtivo residencial e outro não residencial, a criação de Fundo próprio para gerir os recursos, além da possibilidade de isenção da contrapartida para a produção de HIS. Retomar este plano é reconhecer

que o que foi debatido na elaboração do Plano Diretor de 2002 tinha suas bases assentadas nesta proposta de uma década antes.

Ainda em relação ao plano de 1991, é oportuno destacar o conjunto de críticas do qual ele foi alvo. Antonucci (1999, p. 136) afirma que as críticas foram, em geral, desfavoráveis, e partiram de três grandes grupos, sendo eles, o setor imobiliário, os ambientalistas e a burocracia vinculada ao planejamento urbano. Grande alvo das críticas foi a proposta de estabelecimento de um coeficiente de aproveitamento único e unitário para todos os lotes, bem como a implantação do instituto do Solo Criado e do decorrente ato administrativo da OODC. Em reportagem assinada pelo jornalista Fernando Lancha e publicada no jornal *Folha de São Paulo*, em 08 de dezembro de 1990, uma série de profissionais emitem opiniões contrárias ao coeficiente único e unitário.

O projeto da Prefeitura para o Plano Diretor de São Paulo, apresentado segunda-feira, preocupa os empresários do ramo imobiliário. O plano da Prefeitura reduz o coeficiente de ocupação legal do solo, limitando o tamanho da construção ao tamanho do terreno. [...] Para Luiz Carlos Pompéia, 49, presidente da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio, os terrenos vão se desvalorizar. “A Prefeitura poderia continuar usando a lei de zoneamento e só cobrar pelo que excedesse o coeficiente permitido. Os proprietários vão ter grandes prejuízos”, disse Pompéia. [...] O presidente do Secovi (sindicato dos empresários do setor imobiliário), Sérgio Mauad, 51, disse que não vê “com bons olhos” a ideia de a Prefeitura receber o lucro do proprietário. “O aproveitamento dos terrenos em São Paulo é um dos mais baixos do mundo. A ideia de diminuir ainda mais esse potencial não é boa. Os construtores e incorporadores não vão perder. O dono será o único prejudicado”, disse Mauad. Segundo o vereador Arnaldo Madeira (PSDB), 50, as propostas podem transformar a Prefeitura num “balcão de negócios”. Não se definiu ainda quem será o responsável pela venda do solo criado. “Se duas pessoas aparecem para comprar da Prefeitura mil metros quadrados, cada uma numa macrozona que oferece apenas mil metros quadrados, qual das duas vai ser beneficiada? É preciso definir quem vai destinar as áreas e quais os critérios. Além disso, também será preciso criar mecanismos para se evitar a corrupção”, disse Madeira. O vice-presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil, Carlos Bratke, 48, e o secretário de Planejamento do ex-prefeito Miguel Colassuono (1973-1975), João Evangelista Leão, 50, concordam com Madeira. (FOLHA DE SÃO PAULO, 08/12/1990, p. C-1, Cidades).

Em outra reportagem do jornal *Folha de São Paulo*, esta de 06 de fevereiro de 1991, há outro artigo indicando as críticas às propostas do Plano.

O projeto do novo Plano Diretor (PD) de São Paulo chegou ontem à Câmara, que tem até 5 de abril de 1992 para votá-lo. O PD sofreu muitas críticas. Victor Carvalho Pinto, da Articulação Nacional do Solo Urbano, disse que há

“poucas chances de aprovação, pois o Plano Diretor sofrerá pressão política dos empreendedores”. Roberto Capuano, 47, do Conselho dos Corretores de Imóveis, diz que o plano pune os proprietários de terrenos nobres. “O valor do espaço que se quiser comprar é estabelecido pelo valor venal do terreno. A Prefeitura quer estabelecer uma política de Robin Hood”, disse. Ele afirma que a intenção de baratear o preço dos imóveis pode não ter êxito. “O valor dos terrenos nas regiões nobres pode indexar o valor para a periferia”, disse. (FOLHA DE SÃO PAULO, 06/02/1991, p. C-3, Cidades).

A discussão sobre o impacto das propostas do plano no mercado imobiliário foi tamanha, que até mesmo o Citibank elaborou um relatório sobre o tema. Conforme reportagem do jornal *Folha de São Paulo*, de 20 de abril de 1991,

a situação é tão complexa que até o Citibank fez um relatório com comentários sobre o plano e dicas para os investidores na área imobiliária. O relatório traz uma conclusão importante: o preço dos terrenos em São Paulo poderá cair caso o plano seja aprovado em sua versão original. Nesse caso, o banco recomenda o aproveitamento imediato do terreno, ou sua venda. “Não valerá mais a pena manter terrenos esperando por valorização futura”, diz o relatório. Para justificar a queda de preço, Antônio Cortese, 47, diretor do Private Bank (uma das divisões do Citibank), diz que uma das saídas para o construtor amortecer o impacto do pagamento de Solo Criado à Prefeitura é reduzir custos, o que inclui, entre outras soluções, pagar menos pelos terrenos. Mas o raciocínio de Cortese aponta também para uma outra direção: o preço de apartamentos e escritórios pode subir. Para compensar a cobrança do Solo Criado, os construtores, assim, como devem forçar os preços dos terrenos para baixo, devem também subir os preços das unidades finais. O especialista em planejamento urbano, Milton Campanário, 41, teme um possível aumento dos preços das habitações se o plano for aprovado como está. Campanário diz que a relação entre terrenos mais baratos e a cobrança do Solo Criado pode resultar em alto do preço das unidades finais. Na ponta do lápis, o arquiteto Carlos Bratke, 48, vice-presidente do IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil) prova que, se o Plano Diretor for aprovado com a redação atual, o preço dos apartamentos para a classe média vai subir. (FOLHA DE SÃO PAULO, 20/04/1991, p. 9, Imóveis).

Por fim, na mesma edição de 20 de abril de 1991, há outro artigo no jornal *Folha de São Paulo*, indicando a possibilidade do deslocamento dos investimentos e lançamentos imobiliários para as cidades vizinhas.

Uma das consequências do Plano Diretor poderá ser a proliferação de grandes empreendimentos imobiliários nos municípios vizinhos a São Paulo. A aprovação de uma legislação que restrinja o uso do solo em São Paulo pode levar incorporadores que atuavam na cidade a investir, por exemplo, em Osasco, Itapeverica da Serra e Cotia, entre outros. Paulo Germano, 51, conselheiro do Secovi (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis), é um dos que indica essa possibilidade. A entidade é contra a criação do Solo Criado em São Paulo. Segundo Germano, há uma tendência histórica no mercado imobiliário: “toda vez que se baixa o coeficiente de construção, os terrenos ficam mais caros”. O empresário defende que, ao invés do Solo Criado, a Prefeitura “incrementa” as

operações interligadas. [...]. (FOLHA DE SÃO PAULO, 20/04/1991, p. 9, Imóveis).

Singer (1995, p. 203) concorda que, com efeito, o elemento que causou maior contrariedade e rejeição à proposta foi o coeficiente de aproveitamento único. Segundo ele, os empresários argumentavam que “a redução uniforme do CA para 1 constituiria uma expropriação dos direitos de propriedade daqueles que detinham terrenos com CAs mais elevados. Seus direitos de edificação eram um componente do valor das propriedades [...]”.

Depois de uma batelada de críticas e com o término da gestão de Luiza Erundina, o projeto de lei foi retirado da Câmara Municipal pelo seu sucessor, Paulo Salim Maluf.

## **2.6 A regulamentação da OODC no município de São Paulo: os Planos Diretores de 2002 e 2014**

Apesar de a noção de Solo Criado já estar presente nas Operações Interligadas e nas Operações Urbanas da década de 1990, bem como ter sido prevista no projeto de lei do plano diretor de 1991, a Outorga Onerosa do Direito de Construir só veio a ser regulamentada com o PDE 2002 (Lei Municipal nº 13.430/02), portanto, após a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01).

Depois da gestão de Luiza Erundina, assumiu a Prefeitura do Município Paulo Maluf (Partido Progressista Brasileiro – PPB<sup>42</sup>), o qual privilegiou o avanço das Operações Urbanas e negligenciou a implantação do instrumento da OODC. Seu sucessor e apadrinhado político, Celso Pitta (PPB), também não contribuiu para o avanço das questões relativas à implantação deste instrumento. Isso só veio a ocorrer na gestão de Marta Suplicy (PT), iniciada em 01º de janeiro de 2001, quando esta, em concordância com o Estatuto da Cidade, propôs um novo Plano Diretor para o município, o qual estava conectado com as diretrizes gerais e os novos instrumentos previstos na lei federal.

---

<sup>42</sup> Depois denominado como Partido Progressista (PP) e atualmente Progressistas.

O contexto político no qual o projeto foi enviado à Câmara era, em alguma medida, favorável. Marta Suplicy havia sido eleita com mais de 58% dos votos e o PT havia elegido dezesseis vereadores de um total de cinquenta e cinco, sendo o partido com a maior bancada. Além disso, importantes nomes da área do urbanismo e do planejamento urbano estiveram envolvidos diretamente na elaboração da lei e no processo de aprovação, caso do Secretário de Planejamento e Urbanismo, Jorge Wilhelm, e do vereador e relator do projeto de lei na Comissão de Política Urbana, Nabil Bonduki, entre outros relevantes nomes.

O Projeto de Lei do Plano Diretor (Projeto de Lei nº 290) foi enviado à Câmara Municipal em 14 de maio de 2002, aprovado após segunda discussão em 23 de agosto e promulgado em 13 de setembro do mesmo ano. Contudo, a versão aprovada não foi a original, e sim um substitutivo, sendo que este trouxe alterações profundas no instrumento da OODC tal qual havia sido desenhado pelos técnicos municipais. Passa-se agora a analisar o Projeto de Lei nº 290/2002 no que concerne à OODC.

#### *2.6.1 A OODC no Projeto de Lei nº 290/2002*

A gestão do PT liderada por Marta Suplicy frente à Prefeitura de São Paulo tentou romper com o quadro do planejamento urbano que até aquele momento vigorava, bem como propunha outro rompimento com os planos e leis das décadas anteriores, que eram considerados ineficientes e circunscritos à “cidade legal” do quadrante sudoeste (GRILLO, 2013).

Diferentemente do que vinha ocorrendo desde a década de 1960 no processo de aprovação das leis, nos quais o caráter antidemocrático era evidenciado por meio do expediente do decurso de prazo e da ausência de debates amplos sobre as matérias, a nova gestão propôs uma efetiva participação popular na elaboração do projeto de lei, embora sujeita a um conjunto de contradições, como bem exploradas por Villaça (2005). Maglio (2005, p. 286 e ss.) mostra que em março de 2001 foram criadas a Comissão Intersecretarial e grupos temáticos para debater diversos temas, como, por exemplo, circulação e transportes públicos; habitação e assentamentos precários; questões ambientais e infraestrutura, uso do solo etc. Desta Comissão e dos



grupos temáticos resultou o chamado Quadro Situacional e os eixos propositivos do futuro plano. Ainda em 2001, segundo Maglio (2005, p. 286 e ss.) foi realizado um Seminário Estratégico, o qual contou com a presença da Prefeita e dos Secretários Municipais, e resultou no aperfeiçoamento do Quadro e dos eixos propostos. Entre outubro e dezembro de 2001 ocorreu o 1º Ciclo de Debates Públicos composto de cerca de 20 reuniões públicas, em todos os setores da cidade, com a presença de diversos segmentos da sociedade. Deste 1º Ciclo de Debates resultou a revisão e a ampliação dos eixos propostos pela Comissão Intersecretarial. Simultaneamente a estes debates públicos, ocorreu a discussão nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente; Turismo; e na Comissão Normativa de Política Urbana. Já entre janeiro e março de 2002 foi realizado o 2º Ciclo de Debates, no qual foi apresentada a minuta preliminar do Projeto de Lei. Com este 2º Ciclo foi possível abrir o processo de discussão sobre pontos polêmicos do projeto. Neste mesmo período, ocorreu o Fórum Virtual, na página da internet da SEMPLA. Neste Fórum também foi apresentado o minuta preliminar do Projeto de Lei, e as contribuições permitiram o aperfeiçoamento da minuta, bem como a identificação de conflitos, os quais passaram a ser discutidos em reuniões bilaterais. Por fim, em abril de 2002, foi realizada a 1ª Conferência da Cidade, a qual apresentou a síntese do Plano Diretor Estratégico proposto e os seus aspectos polêmicos. A partir desta Conferência foi realizada a revisão final da minuta do Projeto de Lei, bem como identificados as polêmicas e conflitos ainda insolúveis.

O Projeto de Lei enviado à Câmara foi construído neste processo que, malgrado seus limites, foi muito mais democrático e participativo do que ocorreu nas décadas anteriores, apesar de os segmentos economicamente mais fortes e influentes terem participação mais atuante e decisiva. Nesse sentido, a sua exposição de motivos também é muito mais sofisticada do que aquela apresentada no Projeto de Lei de Zoneamento de 1972. Enquanto aquela exposição de motivos imputou ao parcelamento indiscriminado do solo o motivo dos graves problemas urbanos enfrentados pela cidade no início da década de 1970, esta afirmou que

[...] São Paulo abandonou, em curto período de tempo, sua condição de acanhado núcleo urbano, para despontar no século XX como o principal pólo demográfico e industrial do país, beneficiando-se das profundas transformações que marcaram os cenários político, econômico e social brasileiros a partir da década de 30 do século passado, assim como

acumulando suas prejudiciais distorções. Não obstante as mudanças verificadas na economia e, em particular, na indústria paulista no último quarto de século, as quais provocaram o movimento centrífugo de plantas industriais em direção ao interior do Estado, assim como para outros Estados da Federação, associadas a um forte movimento de reestruturação produtiva, São Paulo, tanto a cidade como a metrópole, mantém sua importância nacional enquanto centro industrial, além de reforçar seu atrativo aos investidores, em função, principalmente, da amplitude de seu mercado, da infra-estrutura instalada, da qualificação de sua mão-de-obra e de seu dinamismo social e cultural. [...] O processo de reestruturação produtiva de que a indústria e o conjunto da economia brasileira têm sido alvos não se deu, porém, sem traumas e seqüelas sociais: a política econômica federal favoreceu uma abertura descontrolada da economia, a valorização cambial deprimiu nossas exportações, a ausência de uma política industrial e, num plano mais abrangente, de um projeto nacional de desenvolvimento, com suas estratégias de transição, deixou o país à mercê dos ventos aleatórios da globalização econômica de caráter neoliberal e da especulação financeira internacional, além de reproduzir, internamente, um padrão econômico concentrador de renda e predatório em se tratando dos recursos humanos e ambientais. [...] A desigualdade territorial, os altos preços do solo urbano, a contínua periferização da moradia dos estratos populacionais de baixa renda, a concentração dos investimentos públicos nas áreas mais ricas da cidade e o déficit habitacional – 2,8 milhões de pessoas habitam moradias precárias em São Paulo – são alguns dos principais problemas que o Município apresenta. Se adicionarmos aos aspectos vinculados à segregação social e territorial as insuficiências estruturais do sistema viário, os crônicos problemas do transporte público, o drama das enchentes, a carência de infra-estrutura nos bairros mais populosos, a ocupação desordenada das áreas de mananciais, as insuficiências nos campos da educação e da saúde, o abandono dos espaços públicos e a inexistência de centros de lazer e cultura nos bolsões de pobreza, teremos um quadro aproximado do déficit social que se acumula na cidade, devido à progressiva escassez de recursos públicos para investimentos nas últimas décadas. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002, p. 155)

Após este diagnóstico, expuseram-se seis preceitos condutores do Plano Diretor, sendo eles:

a solidariedade para com a população mais carente, expressa por políticas públicas que visam a geração de emprego e renda, a oferta de equipamentos sociais, a requalificação profissional e o fomento ao crédito popular; o fortalecimento do setor público municipal, recuperando sua iniciativa de planejamento e sua função reguladora; a mobilidade e a acessibilidade por transporte coletivo, orientando as prioridades do sistema viário; a valorização do sítio urbano e a recuperação ambiental da própria cidade já construída; **a redistribuição da renda fundiária urbana e a política de parcerias, transferindo parte dos ganhos imobiliários para prioridades que beneficiem a todos**; e a implementação de políticas habitacionais de cunho social. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002, p. 157, grifos nossos)

O plano diretor, malgrado seu caráter geral de definição da função social da propriedade urbana (SILVA, 2010), não é e nem pode ser encarado como uma carta de

boas intenções. Neste sentido, a exposição de motivos deste projeto de lei indicou que os recursos necessários à implantação das propostas adviriam das receitas orçamentárias tradicionais – IPTU, Imposto Sobre Serviços (ISS), ITBI, Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e taxas –; financiamentos internos e externos; além de parcerias com o setor privado através dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade. Um destes instrumentos é a OODC, a qual gera recursos com a venda de potencial construtivo. Portanto, no PDE 2002 a OODC é assimilada enquanto uma fonte de receita para a execução das propostas e objetivos estipulados na própria lei. Isto implica reconhecer que a visão defendida desde a década de 1970 por Olavo Setúbal prevaleceu ao longo das décadas seguintes, e o instituto jurídico do Solo Criado e a decorrente OODC passaram a ser interpretados não mais pelo seu viés de organização do território, mas por sua capacidade de gerar recursos<sup>43</sup> para o Erário, ainda que tenha sido atribuída ao instrumento uma função na promoção de determinados padrões de ocupação do território.

A OODC foi tratada no Título III do Projeto de Lei, no capítulo referente ao Uso do Solo. A proposta encaminhada pela Prefeitura era muito parecida com aquela do Projeto do Plano Diretor de 1991, da gestão de Luiza Erundina. Em suma, o Município foi dividido em duas macrozonas: a Macrozona de Proteção Ambiental e a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. No interior da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana foram propostas as Áreas de Intervenção Urbana, nas quais se faria uso imediato de alguns instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, sendo eles: o Direito de Preempção; o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório (PEUC), a Operação Urbana Consorciada (OUC); e a OODC.

Neste mesmo capítulo foram introduzidas rupturas fundamentais com a legislação vigente. Primeiro se propôs a revogação da Fórmula de Adiron, que vigia desde a promulgação da Lei Geral de Zoneamento, em 1972. Propõe-se também a fixação de um coeficiente de aproveitamento básico único e unitário, retomando os princípios básicos da ideia de Solo Criado, os quais já haviam sido incorporados na proposta de 1991. Foi proposto, também, que a área construída estipulada pelo coeficiente de aproveitamento básico pudesse ser acrescida de 50% da área do

---

<sup>43</sup> No caso da OODC estes recursos são vinculados.

terreno por intermédio da transferência de potencial construtivo de outros lotes ou pela adoção de alguns parâmetros, como o aumento da permeabilidade do solo, a doação de parte do imóvel para a ampliação do sistema viário, entre outros. Estabeleceu-se que o coeficiente de aproveitamento máximo poderia chegar até 4,0 (quatro) nas áreas de OUC e nas áreas indicados pelo PDE, e poderia ser de 2,5 (dois e meio) no restante da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, mediante a aquisição de direitos adicionais de construção por OODC.

As reações a essas propostas foram enérgicas. Por óbvio, elas foram lideradas pelos agentes do setor imobiliário, que viam no coeficiente único e unitário e na instituição da OODC entraves à plena aplicação de capital no setor. Todavia, elas também se deram no âmbito político e compareceram nos debates e audiências públicas realizadas ao longo do processo de aprovação, embora nestes fóruns o tema da OODC tenha perdido protagonismo para a questão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e dos assuntos concernentes ao zoneamento.

Parte das críticas ao instrumento da OODC se deu apoiada no argumento de que o instrumento feria o direito de propriedade. Esta questão foi facilmente repelida, pois o instrumento já era regulado por lei federal, o Estatuto da Cidade; havia certa pacificação na doutrina jurídica, sobretudo pela defesa elaborada por Eros Roberto Grau (1983); e a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal, apoiada nas teses de Hely Lopes Meirelles e Celso Antonio Bandeira de Mello, concluiu pela constitucionalidade do instrumento, pois a Constituição permite que o município imponha restrições ao direito de propriedade, uma vez que consagrou o princípio da função social da propriedade, retirando desta, seu caráter absoluto, tal qual proclamado pelo Direito Romano.

Em audiência pública realizada pela Comissão de Constituição e Justiça, em 17 de junho de 2002, grande parte das intervenções sobre a OODC foi ao sentido de que este tema, ao lado das questões referentes ao zoneamento, estava monopolizando o debate, e outros temas, igualmente importantes, relegados a posições secundárias. Sem embargo, algumas observações revelaram certa desorientação no entendimento do instrumento, mas, também, seu caráter polissêmico, sobretudo no que diz respeito

à dualidade entre sua dimensão urbanística e sua dimensão arrecadatória. Um membro da Sociedade Amigos do Brooklin Velho explanou a seguinte consideração:

O que mais me preocupa é a maneira como foi introduzido ao plano o cálculo da outorga onerosa. Entendia que essa outorga onerosa, quando foi anunciada, que era um instrumento urbanístico para direcionar o desenvolvimento da cidade, onde a população e a Prefeitura tivessem interesse nisso. Deveria ser em locais onde tem infra-estrutura, a Prefeitura tem interesse? A outorga onerosa deveria ser praticamente de graça, um centavo por metro quadrado adicional. Nos bairros que já estão congestionados, que não tem mais interesse nenhum da Prefeitura, na zona que tem rodízio de carros porque a cidade não comporta, nessas zonas o preço do metro quadrado deveria ser, por exemplo, 1 milhão de reais. E o pessoal vai construir aonde pode e não aonde quer. [...] Então faço um apelo ao nobre Vereador Nabil Bonduki, que é professor de faculdade, para que estude uma maneira de mudar o cálculo da outorga onerosa, para orientar o crescimento da cidade, incentivando o preço barato do metro quadrado. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002, p. 528)

Neste mesmo sentido, em texto de opinião publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, em 09 de julho de 2002, o então vereador, Ricardo Montoro (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), afirma o seguinte:

[...] O projeto que institui o Plano Diretor Estratégico, volumoso, com 279 artigos complexos e evasivos, não responde objetivamente aos principais problemas de nossa cidade – habitação, trânsito, transporte coletivo e enchentes. Introduz um mecanismo conceitualmente justo, o da outorga onerosa, mas não garante seu uso social e urbanístico. Abre espaço para a elevação do potencial construtivo da cidade, sem prever infra-estrutura compatível com tal crescimento. Configura-se como instrumento arrecadatário, não de planejamento. (MONTORO, O Estado de São Paulo, 09/07/2002, p. 2, Opinião)

Essas manifestações, e outras, revelam que ressurgiu, no âmbito de discussão do Projeto de Lei nº 290/2002, a questão da dimensão urbanística e arrecadatória da OODC. Afinal, o instrumento seria aplicado com fins de ordenamento da ocupação do solo urbano ou seria um mecanismo de arrecadação e abastecimento dos cofres do Erário municipal?

Na mesma seção de opinião, na qual Ricardo Montoro havia publicado seu artigo, o então vereador e relator do Plano Diretor na Comissão de Política Urbana da Câmara Municipal, Nabil Bonduki, também publicou um artigo, no qual faz as seguintes considerações:

É inadiável implementar os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, capazes de ajudar muito no desafio de reorganizar a cidade, que só podem

ser aplicados se previstos num Plano Diretor. As Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social (Zeis) nas áreas centrais são fundamentais para estimular a produção de habitação onde existe emprego e infraestrutura; o parcelamento e a edificação compulsórios são necessários para combater a ociosidade e subutilização de terrenos dotados de infraestrutura; **a outorga onerosa contribuiu para a implantação da infraestrutura nas áreas carentes, garantindo melhoria na qualidade de vida e ampliando as oportunidades para o mercado imobiliário**; a transferência do direito de construir possibilita a preservação do patrimônio histórico e cultural. (BONDUKI, O Estado de São Paulo, 09/07/2002, p. 2, Opinião, grifos nossos)

Nota-se, pela argumentação do então vereador, que a OODC foi sim concebida enquanto uma fonte de recursos, os quais seriam investidos na implantação de infraestrutura em áreas carentes. Não obstante, não se pode dizer que esta proposta do Plano Diretor abandonou a dimensão urbanística do instrumento. Neste ponto, é importante retomar a definição adotada no Capítulo 1. A dimensão urbanística é aqui entendida enquanto a manipulação do instrumento com fins de ordenamento do uso e ocupação do solo. Já a dimensão arrecadatória está relacionada com a capacidade do instrumento em recuperar parte dos ganhos especulativos oriundos dos movimentos de valorização e capitalização imprimidos pelos fluxos de capital pelo ambiente construído.

Neste sentido, a adoção pela Prefeitura, na fórmula de cálculo da contrapartida da OODC, de fatores de planejamento e de interesse social revela que o instrumento foi sim manejado para estimular determinados padrões de ocupação do território. O fator de planejamento foi diferenciado por distrito, sendo menor onde o intuito era estimular o adensamento e maior onde o objetivo era contrário. Já o fator de interesse social variava conforme o uso e minorava a contrapartida devida conforme a destinação do edifício, incluindo, nesse aspecto, isenção total para empreendimentos de HIS, nos termos do art. 30, II, do Estatuto da Cidade.

A adoção destes fatores representou uma diminuição da arrecadação com as contrapartidas da OODC, a qual era justificada pelo caráter orientador imputado ao instrumento na ordenação da ocupação do território. Em resumo, a Prefeitura cedeu recursos em prol do cumprimento do atendimento de propósitos urbanísticos de orientação do crescimento urbano.

Portanto, neste Projeto de Lei, a OODC foi concebida com funções urbanísticas, mas a contrapartida foi, inegavelmente, considerada como uma nova fonte de recursos, a despeito de toda a construção conceitual do instituto do Solo Criado, que sempre preconizou o entendimento de que este instrumento não era e nem poderia ser concebido como uma nova fonte de recursos, ao custo de se comprometer os seus próprios princípios.

Neste sentido, e considerando que esta primeira versão do PDE encaminhada pelo Executivo Municipal foi substituída por um Projeto Substitutivo elaborada no âmbito da Comissão de Política Urbana e coordenado pelo vereador Nabil Bonduki em conjunto com os técnicos da SEMPLA, é primordial revelar quais foram as alterações propostas. Em primeiro lugar, manteve-se a Fórmula de Adiron, como uma forma de compensação pela diminuição dos coeficientes de aproveitamento. Também caiu por terra a ideia do coeficiente único e unitário. Este continuou sendo diferenciado por zona e, ademais, adotou-se um período de transição entre 2002 e 2004, no qual o coeficiente de aproveitamento decrescia progressivamente. Estas alterações implicaram em mutações profundas no desenho urbanístico e arrecadatário do instrumento. Primeiro, a não adoção do coeficiente único e unitário desfigurou o instrumento do Solo Criado, pois sua premissa básica era prover tratamento equânime aos proprietários e eliminar as diferenças de preço dos terrenos ocasionadas pela fixação de diferentes coeficientes de aproveitamento. Além disso, a manutenção dos coeficientes de aproveitamento diferenciados por zona implicou na diminuição da contrapartida devida. Em segundo lugar, a adoção da Fórmula de Adiron permitia a majoração do coeficiente de aproveitamento sem, contudo, significar o pagamento de uma contrapartida por tal benefício, implicando em outra forma de diminuição da arrecadação e em um afrouxamento dos limites impostos pelos coeficientes.

Em suma, a realidade política se impôs sobre o instrumento. Com efeito, é uma ilusão acreditar que os instrumentos de planejamento urbano e a própria prática cotidiana da administração pública sejam ferramentas e atividades técnicas. O planejamento urbano é, por essência, político e democrático, pois é a mediação de conflitos entre classes e facções do capital distintas em poder. Logo, ainda que as propostas sejam mais ou menos progressistas, impõe-se, com o peso da realidade, o

pragmatismo do poder econômico na definição dos rumos do processo de produção do espaço.

Na próxima seção se discute como a OODC foi organizada no PDE 2002 aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pela ex-Prefeita, Marta Suplicy.

### 2.6.2 A OODC no PDE 2002

O PDE 2002 tratou exclusivamente da OODC na Seção IV do Capítulo III, a qual foi intitulada “Dos instrumentos da gestão urbana e ambiental”. Ficou estabelecida a possibilidade de a Prefeitura “outorgar onerosamente o direito de construir, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário<sup>44</sup>”. A aplicação deste instrumento ficou delimitada à Macrozona de Qualificação e Estruturação Urbana, com exceção de algumas zonas, as quais serão tratadas a seguir.

Durante o processo de aprovação do PDE houve uma alteração na Macrozona de Qualificação e Estruturação Urbana, a qual passou a ser dividida em quatro macroáreas: (i) Macroárea de Qualificação e Requalificação Urbana; (ii) Macroárea de Urbanização Consolidada; (iii) Macroárea de Urbanização em Consolidação; (iv) Macroárea de Urbanização e Qualificação.

Considerando as características de cada macroárea, foi definido um conjunto de instrumentos urbanísticos que deveriam ser adotados. Na Macroárea de Qualificação e Requalificação Urbana<sup>45</sup>, deveria se adotar prioritariamente o instrumento da OUC, incluindo a OODC<sup>46</sup>. Já na Macroárea de Urbanização Consolidada<sup>47</sup> deveria se adotar prioritariamente o instrumento da OODC, utilizando-

---

<sup>44</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 209

<sup>45</sup> Segundo o art. 155, § 1º, a Macroárea de Qualificação e Requalificação Urbana é formada pelos distritos da Barra Funda, Bela Vista, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Liberdade, Mooca, Pari, República, Santa Cecília, Sé, Vila Leopoldina, além das áreas das Operações Urbanas existentes e propostas, e das zonas de uso industrial Z6, Z7 e ZUPI, criadas por lei Estadual.

<sup>46</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 155, § 3º, I.

<sup>47</sup> Segundo o exposto no art. 156, § 2º, a Macroárea de Urbanização Consolidada era formada pelos territórios delimitados pelos distritos de Alto de Pinheiros, Butantã, Campo Belo, Consolação, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Lapa, Moema, Morumbi, Perdizes, Pinheiros, Santo Amaro, Tatuapé, Vila Andrade e Vila



se o fator de planejamento para desestimular o adensamento construtivo<sup>48</sup>. Ficou definida a adoção prioritária, na Macroárea de Urbanização em Consolidação<sup>49</sup>, da OODC, com fator de planejamento inferior ao utilizado na Macroárea de Urbanização Consolidada, como forma de incentivar a ocupação integral do território e ampliar a urbanização já existente<sup>50</sup>. Por fim, estabeleceu-se, na Macroárea de Urbanização e Qualificação<sup>51</sup>, a adoção prioritária da OODC, com valores mais reduzidos nos fatores de planejamento e interesse social<sup>52</sup>. Além disso, ficou estabelecida a preferência para a utilização dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) em urbanização e qualificação de assentamentos populares e transporte coletivos dentro desta macroárea<sup>53</sup>.

Após a diferenciação das macroáreas, o PDE encaminha no sentido da fixação de um do zoneamento para a Macrozona de Qualificação e Estruturação Urbana, no qual são definidos diferentes coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo para as diferentes zonas de uso, condicionando a aplicação do instrumento da OODC à diferenciação dos coeficientes de aproveitamento.

Segundo o *caput* do art. 159, a Macrozona de Qualificação e Estruturação Urbana foi descrita como uma área com diferentes graus de consolidação e manutenção<sup>54</sup>, de tal maneira que foram diferenciadas três zonas de uso, a saber, as

---

Mariana, com exceção das áreas localizadas nas Operações Urbanas, e pelas Zonas Estritamente Residenciais existentes e criadas pelo respectivo plano.

<sup>48</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 156, § 3º, I.

<sup>49</sup> Segundo o art. 157, § 1º, a Macroárea de Urbanização em Consolidação era formada pelos territórios dos distritos da Água Rasa, Aricanduva, Belém, Campo Grande, Carrão, Casa Verde, Freguesia do Ó, Ipiranga, Jabaquara, Jaguará, Jaguaré, Limão, Penha, Pirituba, Rio Pequeno, Santana, São Domingos, São Lucas, Saúde, Vila Formosa, Vila Guilherme, Vila Maria, Vila Matilde, Vila Prudente e Vila Sonia, excetuando-se as partes dos distritos que integram a Macrozona de Proteção Ambiental.

<sup>50</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 157, § 3º, IV.

<sup>51</sup> Segundo o art. 158, § 1º, a Macroárea de Urbanização e Qualificação era formada pelos distritos de Ananguera, Artur Alvim, Brasilândia, Cachoerinha, Campo Limpo, Cangaíba, Capão Redondo, Cidade Ademar, Cidade Líder, Cidade Tiradentes, Cursino, Ermelino Matarazzo, Guaianases, Iguatemi, Itaim Paulista, Itaquera, Jaçanã, Jaraguá, Jardim Helena, Jardim São Luís, José Bonifácio, Lajeado, Mandaqui, Parque do Carmo, Pedreira, Perus, Ponte Rasa, Sacomã, São Mateus, São Miguel, São Rafael, Sapopemba, Socorro, Tremembé, Tucuruvi, Vila Curuçá, Vila Jacuí e Vila Medeiros, excluindo as partes dos distritos que integram a Macrozona de Proteção Ambiental.

<sup>52</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art.158, § 3º, II.

<sup>53</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 158, §3º, IV.

<sup>54</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 159, *caput*.

Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER); a Zona Industrial em Reestruturação (ZIR); e, por fim, as Zonas Mistas (ZM)<sup>55</sup>.

As ZER foram referidas como porções do território destinadas exclusivamente ao uso residencial de habitações unifamiliares e multifamiliares, com densidades demográficas e construtivas baixas, médias e altas<sup>56</sup>. De acordo com esta definição, foram fixados os seguintes coeficientes de aproveitamento para a ZER: coeficiente de aproveitamento mínimo igual 0,05 (meio décimo); coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 (um); coeficiente de aproveitamento máximo igual a 1,0 (um)<sup>57</sup>.

As ZIR foram definidas como porções do território em processo de reestruturação com a implantação de usos diversificados, bem como destinadas à manutenção e instalação de usos industriais<sup>58</sup>. Foram determinados os seguintes coeficientes de aproveitamento para as ZIR: coeficiente de aproveitamento mínimo igual a 0,1 (um décimo); coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 (um); coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2,5 (dois e meio)<sup>59</sup>. Ficou estipulado que, caso houvesse no perímetro das Leis de Operações Urbanas Consorciadas ou Leis de Áreas de Intervenção Urbana, Zona Industrial em Reestruturação, poderia ser definido coeficientes de aproveitamento mínimo e máximos superiores ao estabelecido<sup>60</sup>.

Por fim, as ZM foram definidas como o restante do território da Macrozona de Qualificação e Estruturação Urbana, sendo destinadas para a implantação de usos residenciais e não residenciais, de comércio, de serviço e indústrias<sup>61</sup>. Foram estabelecidos os seguintes coeficientes de aproveitamento para as Zonas Mistas: coeficientes de aproveitamento mínimo igual a 0,2 (dois décimos); coeficiente de

---

<sup>55</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 159, I, II e III.

<sup>56</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 160.

<sup>57</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 161, *a, b e c*.

<sup>58</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 162, *caput*.

<sup>59</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 163, *a, b e c*.

<sup>60</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 163, § 2º.

<sup>61</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 164, *caput*.

aproveitamento básico variando entre 1,0 (um)<sup>62</sup> para zonas de uso específicas, e 2,0 (dois)<sup>63</sup> para outras<sup>64</sup>; coeficiente de aproveitamento máximo variando entre 1,0 (um)<sup>65</sup>, 2,0 (dois)<sup>66</sup>, 2,5 (dois e meios)<sup>67</sup>, e 4,0 (quatro)<sup>68 69</sup>. Definiu-se, ainda, que, caso houvesse no perímetro das Leis de Operações Urbanas Consorciadas ou Leis de Áreas de Intervenção Urbana, Zonas Mistas, poderia ser definidos coeficientes de aproveitamento mínimo e máximos superiores ao estabelecido<sup>70</sup>.

O Quadro 18, anexo ao PDE, e reproduzido abaixo na Tabela 3, sintetiza as informações referentes aos coeficientes de aproveitamento definidos na lei

**Tabela 3 – Coeficientes de aproveitamento da Lei Municipal nº 13.430/02**

Zonas Criadas no PDE	Zonas de Uso da LPUOS vigente à época	Coeficiente de Aproveitamento Mínimo	Coeficiente de Aproveitamento Básico	Coeficiente de Aproveitamento Máximo
ZER	Z1	0,05	1,0	1,0
ZM	Z9	0,1	1,0	1,0
	Z2	0,2	1,0	2,5
	Z11, Z13, Z17 e Z18		1,0	2,0
	Z3, Z10 e Z12		2,0	4,0
	Z4		2,0	
	Z5			
	Z8-007 – 02, 04, 05, 08, 11 e 12			

<sup>62</sup> O coeficiente de aproveitamento básico de 1,0 (um) foi definido para as zonas Z2, Z8-060 01 e 03, Z9, Z11, Z13, Z17, Z18 e Z19.

<sup>63</sup> O coeficiente de aproveitamento básico de 2,0 (dois) foi definido para as zonas Z3, Z4, Z5, Z8-007, 02, 04, 05, 08, 10, 11, 12 e 13, Z10, Z12 e corredor de uso especial Z8-CR3.

<sup>64</sup> As zonas de uso foram alteradas pela Lei Municipal n. 13.885/04, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

<sup>65</sup> O coeficiente de aproveitamento máximo de 1,0 (um) foi definido para a zona Z9.

<sup>66</sup> O coeficiente de aproveitamento máximo de 1,0 (um) foi definido para as zonas Z11, Z13, Z17 e Z18.

<sup>67</sup> O coeficiente de aproveitamento máximo de 1,0 (um) foi definido para as zonas Z2, Z8-060 01 e 03.

<sup>68</sup> O coeficiente de aproveitamento máximo de 1,0 (um) foi definido para as zonas Z3, Z4, Z5, Z8-007 04, 05, 08, 10, 11, 12 e 13, Z10, Z12, Z19 e corredor Z8-CR3.

<sup>69</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 165, a, b e c.

<sup>70</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 165, § 9º.

	Z8-007 -10 e 13			
	Z19		1,0	
	Z8-060 - 01 e 03	0,2	1,0	2,5
<b>ZIR</b>	Z6	0,2	1,0	2,5
	Z7	0,2	1,0	2,5

Fonte: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2002, Quadro 18

Contudo, com a promulgação da Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), em 2004, alteraram-se as zonas de uso na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. Esta lei fixou novos coeficientes de aproveitamento para cada zona de uso da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana<sup>71</sup>, os quais foram sintetizados na Tabela 4.

**Tabela 4 – Coeficientes de aproveitamento na Lei Municipal nº 13.885/04**

Zonas Criadas no PDE <sup>72</sup>	Zonas de Uso da LPUOS vigente à época <sup>73</sup>	Coeficiente de Aproveitamento Mínimo	Coeficiente de Aproveitamento Básico	Coeficiente de Aproveitamento Máximo
ZER	ZER-1, ZER-2, ZER-3	0,05	1,0	1,0
ZPI	ZPI	0,10	1,0	1,5
ZM	ZM-1	0,20	1,0	1,0
	ZM-2	0,20	1,0	2,0
	ZM-3a	0,20	1,0	2,5
	ZM-3b	0,20	2,0	2,5
ZCP	ZCPa	0,20	1,0	2,5
	ZCPb	0,20	2,0	4,0

<sup>71</sup> Lei Municipal nº 13.885/2004, art. 108.

<sup>72</sup> ZER – zonas exclusivamente residenciais; ZPI – zonas predominantemente industriais; ZM – zonas mistas; ZCP – zonas centralidade polar; ZCL – zonas centralidade linear.

<sup>73</sup> ZER-1 – zona exclusivamente residencial de baixa densidade; ZER-2 – zona exclusivamente residencial de média densidade; ZER-3 – zona exclusivamente residencial de alta densidade; ZPI – zona predominantemente industrial; ZM-1 – zona mista de baixa densidade; ZM-2 – zona mista de média densidade; ZM-3a – zona mista de alta densidade; ZM-3b – zona mista de alta densidade; ZCPa – zona de centralidade polar A; ZCPb – zona de centralidade polar B; ZCLa – zona de centralidade linear A; ZCLb – zona de centralidade linear b.

ZCL	ZCLa	0,20	1,0	2,5
	ZCLb	0,20	2,0	4,0

Fonte: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2004, art. 108

Como é possível observar pelos coeficientes de aproveitamento definidos para as zonas de uso da Macrozona de Qualificação e Estruturação Urbana, tanto no PDE 2002 quanto na LPUOS 2004, não foi definido o coeficiente de aproveitamento único para todo o município, a despeito de, como já discutido, no projeto de lei do Plano Diretor (Projeto de Lei nº 290/02), encaminhado pelo Executivo, ter se proposto o coeficiente de aproveitamento básico único e unitário.

Além disto, o PDE 2002 já havia determinado que ficariam excluídas da possibilidade de aplicação do instrumento da OODC, as zonas exclusivamente residenciais (ZER), os corredores de uso especial lindeiras a estas (Z8-CR); as zonas especiais de preservação cultural (Zepecs); e as zonas de uso especial (Z8), todas fixadas no PDE 2002<sup>74</sup>.

Porém, não foi imediata a aplicação de tais índices do coeficiente de aproveitamento definidos no PDE 2002. Devido ao interregno entre a aprovação do PDE e a aprovação da LPUOS, por dois anos vigoraram os coeficientes definidos no PDE 2002 e aqui sistematizados na Tabela 3. Todavia, criou-se uma regra de transição para o coeficiente de aproveitamento básico, de tal maneira que este decrescia progressivamente no tempo, entre 2002 e 2004, até alcançar os valores fixados na lei<sup>75</sup>.

A Tabela 5 sintetiza esta regra de transição.

<sup>74</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 211.

<sup>75</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 296.

Tabela 5 – Transição do coeficiente de aproveitamento básico entre 2002 e 2004

Zonas Criadas no PDE	Zonas de Uso da LPUOS vigente à época	Coeficiente de aproveitamento básico		
		2002	2003	2004
ZER	Z1	1,0	1,0	1,0
	Z9			
ZM	Z2, Z11, Z13, Z17 e Z18	1,0	1,0	1,0
	Z3, Z10 e Z12	2,5	2,0	2,0
	Z4	3,0	2,5	
	Z5	3,5	3,0	
	Z8 007 – 02, 04, 05, 08, 11, 12	3,0	2,5	
	Z8 007 – 10 e 13	2,0	2,0	
	Z8 060 – 01 e 03	1,5	1,0	
	Z19	2,5	1,5	1,0
	Z6	1,5	1,0	
ZIR	Z7	1,0	1,0	

Fonte: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2002, Quadro 19

Além desta regra de transição, não se conseguiu, devido a negociações políticas, revogar a Fórmula de Adiron. Esta fórmula, como já aludido, estabelecia uma proporção inversa entre o coeficiente de aproveitamento e a taxa de ocupação do lote. Isto é, o empreendedor imobiliário poderia aumentar o coeficiente de aproveitamento do lote, na medida em que diminuía a taxa de ocupação.

Definiu-se que nas zonas residenciais de baixa densidade<sup>76</sup> e nos corredores de uso especial a elas lindeiras, o coeficiente de aproveitamento básico poderia ser beneficiado com o acréscimo de até 1,0 (um), sem o pagamento de contrapartida e mediante a redução da taxa de ocupação do lote, pela utilização da seguinte fórmula<sup>77</sup>:

$$Cau = TO/TOu \times CAB$$

<sup>76</sup> Z2, Z11, Z13, Z17 e Z18.

<sup>77</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art.166.

Onde:

- CAu era o CA utilizado;
- TO era a taxa de ocupação máxima da zona; e
- TOu era a taxa de ocupação utilizada.

Apesar da aplicação da Fórmula de Adiron estar limitada às zonas residenciais de baixa densidade, havia um dispositivo, em outro artigo<sup>78</sup>, indicando que esta mesma fórmula poderia ser utilizada para as zonas residências de média e alta densidade<sup>79</sup>, sendo que o coeficiente de aproveitamento básico poderia chegar a até 4,0 (quatro) em 2002, e até 3,0 (três) em 2003. A aplicação deste expediente foi ratificada<sup>80</sup> pelo Decreto Municipal nº 44.703/04, o qual regulamentou a OODC no Município de São Paulo.

Tal dispositivo impactou diretamente na arrecadação e no controle urbanístico dos padrões de adensamento. Do ponto de vista da arrecadação, a contrapartida financeira, que correspondia à outorga onerosa do direito de construir, seria calculada pela seguinte equação<sup>81</sup>:

$$Ct = Fp \times Fs \times B$$

Onde:

- Ct corresponde à contrapartida financeira relativa a cada m<sup>2</sup> de área construída adicional;
- Fp corresponde ao fator de planejamento;
- Fs corresponde ao fator social; e
- B corresponde ao benefício econômico agregado ao imóvel<sup>82</sup>, calculado segunda a seguinte equação:  $vt / Cab$ , sendo vt = valor do m<sup>2</sup> do terreno

---

<sup>78</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 297.

<sup>79</sup> Z3, Z4, Z5, Z10 e Z12.

<sup>80</sup> Decreto Municipal nº 44.703/2004, art. 5º, § 2º.

<sup>81</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art.213.

<sup>82</sup> O inciso VII do art. 146 definiu como Benefício Econômico agregado ao imóvel a valorização do terreno decorrente de Potencial Construtivo Adicional, alteração de uso e parâmetros urbanísticos.

fixado na Planta Genérica de Valores e CAb = Coeficiente de Aproveitamento Básico.

Contudo, nos casos passíveis, o coeficiente de aproveitamento básico seria substituído na fórmula matemática pelo coeficiente resultante da aplicação da fórmula de Adiron<sup>83</sup>. Na prática, isto significou uma minoração da contrapartida financeira, uma vez que o coeficiente de aproveitamento básico funcionava como um divisor na fórmula que calculava o benefício econômico agregado ao imóvel.

Além disto, há outros dois elementos que constituem a fórmula de cálculo e que também foram definidos no PDE 2002 e revisados na LPUOS 2004, a saber, os fatores de planejamento e de interesse social.

Ambos buscavam cumprir uma função urbanística ao incentivar ou coibir o maior adensamento edilício em determinadas partes da cidade. No PDE 2002, o fator de planejamento foi definido para cada distrito, sendo distinguido conforme o uso, para o qual havia duas classificações, residencial e não residencial. Tal método foi seguido na revisão efetuado quando da aprovação da LPUOS, em 2004. Já o fator social era distinguido, no PDE 2002, conforme o uso e conforme a localização do lote. Na revisão da LPUOS, o fator social passou a ser apenas diferenciado conforme o uso e não mais conforme a localização.

Como é possível observar pela confrontação dos fatores de interesse social e a fórmula de cálculo, havia a previsão de isenção integral da contrapartida referente à OODC para alguns usos específicos. Foi prevista a gratuidade da concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, até o coeficiente máximo definido, para a produção de HIS e de HMP com até 50 (cinquenta) m<sup>2</sup> de área útil total, por unidade habitacional<sup>84</sup>. Tal definição é confirmada no Quadro 16 anexo ao PDE, com o estabelecimento dos fatores de interesse social no valor de 0,0 (zero) para HIS e HMP (até 50m<sup>2</sup>) nas macroáreas de Urbanização e Qualificação Urbana; Reestruturação e Qualificação; e Urbanização em Consolidação. Na Macroárea de Urbanização Consolidada tal gratuidade se mantinha para a produção de HIS, mas não

---

<sup>83</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 213, 5º; e Decreto Municipal nº 44.703/2004, art. 5º, § 2º.

<sup>84</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 173, IV.



mais para a de HMP, que tinha fixado o fator de interesse social em 0,5 (cinco décimos). Entretanto, com a revisão dos fatores de interesse social pela LPUOS 2004, não havia mais a gratuidade da concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico para a produção de HMP, conforme pode ser constatado na observação no Quadro 16A anexo à lei. Além disso, a LPUOS 2004 previu, por intermédio dos fatores de interesse social, a gratuidade da concessão da OODC para usos institucionais, tais como hospitais, escolas públicas, postos públicos de saúde, creches, unidades administrativas, e instituições de esporte, cultura e lazer. Também foi previsto a gratuidade da concessão para templos religiosos.

É ainda importante ressaltar que o PDE 2002 criou dois limitadores ao uso do potencial construtivo adicional<sup>85</sup>. Um deles é o próprio coeficiente de aproveitamento máximo de cada lote, definido para cada zona. O segundo é o Estoque de Potencial Construtivo Adicional, o qual foi fixado para cada distrito, novamente seguindo uma ideia estabelecida no projeto de lei do Plano Diretor de 1991. Ficou definido que o estoque de potencial seria o limite do potencial construtivo adicional, definido para zonas, microzonas, distritos ou subperímetros destes, áreas de OUC ou de projetos estratégicos ou seus setores, passível de ser adquirido mediante OODC ou por outro mecanismo previsto em lei<sup>86</sup>. O método de fixação dos limites dos estoques deveria observar a capacidade do sistema de circulação, da infraestrutura disponível, das limitações ambientais e das políticas de desenvolvimento urbano, podendo ser diferenciado por usos residencial e não residencial<sup>87</sup>. Especificou-se, ainda, que era a LPUOS que deveria estipular os limites de cada estoque.

A LPUOS 2004 trouxe as definições dos limites de cada estoque no Quadro 8 anexo à lei. Consta a informação de que os estoques foram definidos considerando-se os seguintes aspectos: (i) dados demográficos do ano 2000; (ii) dados de mobilidade da população do ano de 1997, da pesquisa de origem e destino de viagens realizadas pela Companhia do Metropolitano de São Paulo; (iii) dados anuais sobre a área construída no Município, constantes do cadastro, da Prefeitura, para fins fiscais, referentes ao

---

<sup>85</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 212, I e II.

<sup>86</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 146, XII.

<sup>87</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 212, § 1º.

Imposto Territorial e Predial Urbano, nos anos de 1991 e 2000; (iv) limites distritais, áreas de proteção ambiental, parques, cidade universitária e outros grandes espaços abertos; (v) zonas de uso ZER, ZPI e ZM; (vi) rede viária estrutural e rede de transporte público coletivo de massa; (vii) principais atrações de viagens entre distritos; (viii) volume de tráfego e capacidade das vias estruturais na hora de maior demanda; (ix) existência de transporte coletivo de massa; (x) infraestrutura de água e esgoto<sup>88</sup>. Os estoques foram definidos para o período entre 2000 e 2009, podendo ser revistos ou atualizados por lei<sup>89</sup>. Foi facultada ao Executivo Municipal a possibilidade de estabelecer parcerias para efetuar pesquisas sobre a capacidade de suporte das redes de infraestrutura urbana<sup>90</sup>. Por fim, o PDE definiu que era obrigação do Executivo Municipal monitorar permanentemente o impacto na infraestrutura e no meio ambiente da concessão de OODC, além de publicizar periodicamente os relatórios de tal monitoramento<sup>91</sup>. Era permitido, inclusive, que fosse suspensa a concessão da OODC em determinado distrito, caso o monitoramento revelasse que a tendência de ocupação de áreas específicas da cidade levaria a sua iminente saturação<sup>92</sup>. O Decreto Municipal nº 44.703/04 definiu, também, que era função da SEMPLA<sup>93</sup> monitorar os estoques de potencial construtivo adicional a partir da data de vigência da LPUOS<sup>94</sup>.

O PDE 2002 definiu, ainda, que os recursos auferidos via OODC ingressariam no caixa de um fundo municipal próprio, para que fossem cumpridas as exigências do art. 31 do Estatuto da Cidade. Para tanto, o PDE criou o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), com o intuito de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar as diretrizes da lei do PDE<sup>95</sup>. Estabeleceu-se que os recursos do FUNDURB seriam depositados em conta corrente especial mantida em instituição financeira designada

---

<sup>88</sup> Lei Municipal nº 13.885/2004, art. 199.

<sup>89</sup> Lei Municipal nº 13.885/2004, art. 200.

<sup>90</sup> Lei Municipal nº 13.885/2004, art. 200, § 1º.

<sup>91</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 212, § 3º.

<sup>92</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 212, § 4º.

<sup>93</sup> Atual Secretaria Municipal de Gestão, denominação alterada pelo Decreto Municipal nº 55.966/15.

<sup>94</sup> Decreto Municipal nº 44.703/2004, art. 10.

<sup>95</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 235.

pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico<sup>96</sup>. Além disto, ficou estabelecido<sup>97</sup> que o fundo seria composto de recursos provenientes de: (i) dotação orçamentária<sup>98</sup> e créditos adicionais suplementares<sup>99</sup> a ele destinados; (ii) repasses ou dotações de origem orçamentária da União ou do Estado de São Paulo a ele destinados; (iii) empréstimos de operações de financiamento internos ou externos; (iv) contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas; (v) contribuições ou doações de entidades internacionais; (vi) acordos, contratos, consórcios e convênios; (vii) rendimentos obtidos com a aplicação de seu próprio patrimônio; (viii) outorga onerosa do direito de construir; (ix) contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na Lei do Plano Diretor Estratégico, excetuada aquela proveniente do asfaltamento de via pública; (x) receitas provenientes de concessão urbanística; (xi) retornos e resultados de suas aplicações; (xii) multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações; (xiii) de transferência do direito de construir; (xiv) outras receitas eventuais.

O PDE determinou<sup>100</sup> que os recursos do FUNDURB fossem aplicados com base no Estatuto da Cidade, sendo destinados às seguintes finalidades: (i) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para a constituição de reserva fundiária; (ii) transporte coletivo público urbano; (iii) ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infraestrutura, drenagem e saneamento. (iv) implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; (v) proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como ZEPEC; (vi) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental. O

---

<sup>96</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 237.

<sup>97</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 236.

<sup>98</sup> Dotação orçamentária é toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos.

<sup>99</sup> Créditos adicionais suplementares são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária, destinados ao reforço da dotação orçamentária.

<sup>100</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002, art. 238.

Decreto Municipal nº 43.231/03<sup>101</sup>, o qual regulamentou o FUNDURB, vedou a aplicação dos recursos financeiros do fundo em despesas de custeio<sup>102</sup>, exceto com a elaboração de projetos destinados à execução das obras e intervenções autorizadas em lei com recursos do FUNDURB e com a assistência técnica e jurídica para os projetos de regularização fundiária<sup>103</sup>.

Foi com esta formatação que a OODC foi aplicada no município de São Paulo entre 2002 e 2014, quando o Plano Diretor foi revisto. O instrumento foi concebido com um duplo propósito: orientar padrões de adensamento territorial por intermédio da adoção de fatores de planejamento, e a obtenção de uma nova fonte de recursos para a Prefeitura investir em áreas carentes de infraestrutura e em políticas setoriais, como a habitacional. Em alguma medida, pode-se argumentar que houve uma conciliação entre as duas dimensões. Todavia, é de se ressaltar que a não adoção do coeficiente de aproveitamento único implicou na distorção do instrumento, pois continuou a existir o movimento especulativo de capitais em busca de melhores oportunidades considerando os investimentos públicos em infraestrutura e as limitações impostas pelas regras de uso e ocupação do solo urbano.

### *2.6.3 A revisão do Plano Diretor em 2014*

O conceito de Outorga Onerosa do Direito de Construir sofreu modificações com a revisão do Plano Diretor, promulgada em 2014 (Lei Municipal nº 16.050/14). Após 12 anos de aplicação da OODC, foi possível implementar alterações importantes na sua operacionalização e concepção jurídica.

O Executivo Municipal encaminhou o Projeto de Lei (Projeto nº 688/2013) à Câmara Municipal em 29 de setembro de 2013 e ele veio a ser aprovado em 02 de julho de 2014, portanto, pouco mais de 9 meses após o envio. Neste processo foram

---

<sup>101</sup> Tal decreto foi revogado pelo Decreto Municipal nº 47.661/06, contudo, o disposto no texto do parágrafo único do art. 2º se manteve.

<sup>102</sup> De acordo com o disposto no § 1º do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/64, as despesas de custeio são classificadas como as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

<sup>103</sup> Decreto Municipal nº 43.231/2003, art. 2º, parágrafo único e art. 5º, § 1º.

elaborados quatro projetos substitutivos, além de dezenas de emendas que foram incorporados ao longo das discussões.

Este projeto e as propostas em relação à OODC retomaram as ideias que já haviam sido colocadas no Projeto do Plano Diretor de 1991 e no Projeto de Lei nº 290/2002, o qual resultou no PDE 2002. Isto é, propõe-se o coeficiente de aproveitamento básico único e unitário, retomando a conceituação original do instituto jurídico do Solo Criado. Além disso, foram propostas a revogação da Fórmula de Adiron, e uma mudança na fórmula de cálculo com a exclusão do fator de planejamento.

Houve dois grandes avanços conceituais. O primeiro é que a OODC e a utilização do potencial construtivo adicional foram condicionadas à implantação dos princípios, objetivos e diretrizes do PDE, e também às ações estratégicas, planos e projetos urbanos de interesse da Prefeitura. Isto é, ratificou-se na lei a utilização urbanística do instrumento da OODC, a despeito de um comprometimento da arrecadação, o que se verificou com a nova fórmula de cálculo proposta e que será examinada no próximo subitem. O segundo avanço foi a conceituação jurídica do potencial construtivo adicional como um bem dominical de titularidade da Prefeitura, pois, determinou-se na lei, que o potencial construtivo acima do coeficiente de aproveitamento básico não pertencia ao proprietário do lote, mas sim à Prefeitura.

Devido ao contexto político, em alguma medida favorável, as propostas em relação à OODC foram aprovadas quase em sua integridade. O fator de planejamento voltou à fórmula de cálculo no substitutivo encaminhado pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente. A justificativa apresentada foi de que o fator de planejamento é uma variável “que induz ou desestimula usos e atividades de acordo com as diretrizes estabelecidas nesse plano” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014). Esta mesma comissão propôs, ainda, a criação de um cadastro de valor de terrenos para o cálculo da contrapartida da OODC.

Em suma, no decorrer do processo de aprovação do PDE e, em concordância com o Projeto de Lei elaborado pelo Executivo, aprofundou-se a dimensão urbanística da OODC. No próximo subitem se analisa de forma mais aprofundada como ficou o desenho do instrumento no PDE.

#### 2.4.4 A OODC no PDE 2014

O PDE 2014 continua a prever a possibilidade da Prefeitura “outorgar onerosamente o direito de construir correspondente ao potencial construtivo adicional mediante contrapartida financeira a ser prestada pelos beneficiários” (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2014, art. 115). Contudo, como discutido, diversas alterações foram efetuadas visando aprimorar a aplicação e a operacionalização do instrumento. Uma questão importante do ponto de vista jurídico foi a conceituação do potencial construtivo adicional como um bem jurídico dominical, de titularidade da Prefeitura<sup>104</sup>. Segundo definição do art. 99, III, do Código Civil (Lei Federal nº 10.406/02), bens públicos dominicais são aqueles que “constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”. Isto é, os bens dominicais são aqueles que compõem o patrimônio do Estado (União, Estado e Municípios), pois se diferem dos bens públicos com destinação comum ou especial e, assim, o Estado é seu proprietário. Por conseguinte, através da definição de bem jurídico dominical, é possível interpretar o avanço da inserção de tal disposto no Plano Diretor, uma vez que ele grava na lei um dado posicionamento teórico no sentido de interpretar o potencial construtivo adicional como um bem público de titularidade da Prefeitura e não mais como inerente ao direito de propriedade do lote. Ademais, estabelece-se que a natureza da cessão de tal direito esta circunscrita à venda de um bem da municipalidade ao particular interessando, recuperando a conceituação definida quando dos estudos sobre o Solo Criado, tal qual exposto por Grau (1983).

Outra alteração fundamental implantada com o Plano Diretor 2014 foi o estabelecimento do coeficiente de aproveitamento básico 1,0 (um) para toda a área urbana, finalmente implantando esta diretriz proposta no projeto de Lei do Plano Diretor de 1991, encaminhada pela gestão da então Prefeita Luiza Erundina, e retomada, novamente sem lograr resultado, no projeto de lei do PDE 2002.

---

<sup>104</sup> Artigo 116.

Já o coeficiente de aproveitamento máximo passou a ser definido conforme propósitos urbanísticos mais explícitos, reafirmando a utilização do instrumento com intenções urbanísticas no município de São Paulo. Foi definido o coeficiente de aproveitamento 4,0 (quatro)<sup>105</sup> para as áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana<sup>106</sup> (ZEU), os perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê<sup>107</sup>, e, para as ZEIS 2<sup>108</sup>, ZEIS 3<sup>109</sup> e ZEIS 5<sup>110</sup>. Definiu-se<sup>111</sup> que as leis das Operações Urbanas fixarão seus próprios coeficientes de aproveitamento máximo, apenas respeitando o coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 (um). No restante da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, o coeficiente de aproveitamento máximo foi fixado em 2,0 (dois), exceto<sup>112</sup> nas áreas onde já era menor na LPUOS de 2004 e nos empreendimentos que resultarem da aplicação da Cota de Solidariedade.

Ao observar a fixação dos coeficientes de aproveitamento máximos, é possível perceber que houve uma alteração na lógica e nos objetivos estabelecidos para o desenvolvimento urbano do município. Ao prescrever o coeficiente de aproveitamento

---

<sup>105</sup> Artigo 116, § 2º, II e III.

<sup>106</sup> Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, de acordo com os art. 75 e 76 do PD de 2014, são quadras localizadas nas áreas de influência demarcadas ao longo dos sistemas de transporte coletivo de média e alta capacidade, que tem como princípio o melhor aproveitamento de áreas bem localizadas, próximas à infraestrutura de mobilidade.

<sup>107</sup> Os subsetores Arco Jacu-Pêssego e Avenida Cupecê, definidos no inciso II do art. 12 do PD de 2014, compõem o Setor Eixos de Desenvolvimento, o qual, por sua vez, é um dos três setores que compõem a Macroárea de Estruturação Metropolitana. O art. 11 caracteriza a Macroárea de Estruturação Metropolitana pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de emprego da Região Metropolitana de São Paulo, e onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia.

<sup>108</sup> De acordo com inciso II do art. 45, as “ZEIS 2 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir empreendimentos de Habitação de Interesse Social”.

<sup>109</sup> De acordo com o inciso III do art. 45, as “ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover empreendimentos de Habitação de Interesse Social”.

<sup>110</sup> De acordo com o inciso V do art. 45, as “ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social”.

<sup>111</sup> Artigo 116, § 2º, IV.

<sup>112</sup> Artigo 116, § 2º, V e VII.

máximo igual a 4,0 (quatro) nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, os quais são definidos<sup>113</sup> como as áreas potencialmente aptas ao adensamento construtivo e populacional e ao uso misto entre usos residenciais e não residenciais, devido aos elementos estruturais do sistema de transporte público coletivo de média e alta capacidade, o Plano Diretor estabeleceu uma nova lógica territorial e urbanística para o adensamento construtivo e populacional, demarcando uma ruptura frente ao PDE 2002.

Os coeficientes de aproveitamento definidos no Plano Diretor de 2014 são sintetizados na Tabela 6 a seguir:

**Tabela 6 – Coeficientes de aproveitamento construtivo definidos na Lei Municipal nº 16.050/14**

	Coeficientes de aproveitamento		
	mínimo	básico	máximo
Eixos de Estruturação da Transformação Urbana	0,5	1,0	4,0
Perímetro de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê	0,5	1,0	4,0
ZEIS2, ZEIS 3 e ZEIS 5	0,5	1,0	4,0
OUC antigas	Definido na lei da OUC	1,0	Definido na lei da OUC
OUC novas	Definido na lei da OUC	1,0	Definido na lei da OUC ou em um PIU
Demais áreas	0,3 e 0,5 <sup>114</sup>	1,0	2,0

Fonte: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2014, Quadro 2 e 2A

<sup>113</sup> Artigo 75.

<sup>114</sup> Varia de 0,3 para 0,5 conforme a Macroárea.



Algumas estratégias, previstas no PDE 2002, para elevar o coeficiente de aproveitamento sem o pagamento de OODC não foram mais canceladas pela nova versão do Plano Diretor. Destaca-se, nesse sentido, a revogação da fórmula de Adiron, não mais prevista no novo PDE. Não obstante, o PDE 2014 previu uma série de benefícios e incentivos para os empreendimentos localizados nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Com o intuito de qualificar a transformação destas áreas, o PDE 2014 definiu uma série de propostas, entre eles, fachada ativa, fruição pública, incentivo ao uso misto, largura mínima da calçada etc. Muitos destes incentivos permitem a elevação do coeficiente de aproveitamento, na medida em que parte da área construída passa a ser não computável, além de isenções parciais de OODC. A fachada ativa, por exemplo, que é definida como “a exigência de ocupação da extensão horizontal da fachada por uso não residencial com acesso direto e abertura para o logradouro” (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2014, Quadro 1), é estimulada com a consideração como área não computável das áreas construídas no nível da rua com acesso direto ao logradouro, até o limite de 50% (cinquenta por cento) da área do lote, destinadas a usos específicos, isentando, dessa forma, parcialmente, o pagamento da contrapartida da OODC<sup>115</sup>. Ficou estabelecida, também, a obrigatoriedade da destinação para fruição pública de área equivalente à no mínimo 20% (vinte por cento) da área do lote nas áreas de influência dos eixos, quando a área do lote for superior a 5.000m<sup>2</sup> e menor ou igual a 40.000m<sup>2</sup><sup>116</sup>. Contudo, o § 5º do art. 79 prevê benefício para estimular e compensar as áreas de fruição pública, conforme fixado no art. 82. O art. 82, em seu turno, determina que nas áreas de influência dos eixos, quando uma parcela do lote for destinada à fruição pública, os potenciais construtivos básico e máximo do remanescente lote serão calculados em função de sua área original, e não será cobrada OODC correspondente a metade do potencial construtivo máximo relativo à área destinada à fruição pública, desde que atendido, simultaneamente, um conjunto de condições. Os usos não residenciais, como outro exemplo, em edifícios de uso misto não serão considerados área construída quando ocuparem até 20% (vinte por cento) do total construído.

---

<sup>115</sup> Artigo 80, IV.

<sup>116</sup> Artigo 79, § 4º, I.

Quer dizer, apesar da revogação da fórmula de Adiron, o Plano Diretor de 2014 previu uma série de benefícios ao incorporador que qualificar seus empreendimentos, os quais incidem diretamente no cálculo do coeficiente de aproveitamento e no cálculo da contrapartida da OODC. Portanto, do ponto de vista da arrecadação, estes incentivos, e os benefícios a eles atrelados, provocam sua diminuição, mas, por outro lado, visam efetivar diretrizes urbanísticas relacionadas com o escopo mais amplo do Plano.

Ainda em relação à arrecadação, é importante destacar a alteração da fórmula de cálculo. O Plano Diretor de 2014 definiu que a contrapartida financeira à outorga onerosa de potencial construtivo adicional será calculada pela seguinte equação<sup>117</sup>:

$$C = (At / Ac) \times V \times Fs \times Fp$$

Onde:

- *C* corresponde à contrapartida financeira relativa a cada m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional;
- *At* corresponde à área do terreno em m<sup>2</sup>;
- *Ac* corresponde à área construída computável total pretendida no empreendimento em m<sup>2</sup>;
- *V* corresponde ao valor do m<sup>2</sup> do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa;
- *Fs* corresponde ao fator de interesse social, entre 0 (zero) e 1 (um); e
- *Fp* corresponde ao fator de planejamento entre 0 (zero) e 1,3 (um e três décimos).

Há na fórmula duas alterações substantivas. A primeira delas diz respeito à base do valor venal do terreno. O PDE 2002 havia fixado a Planta Genérica de Valores (PGV) como a base para o cálculo da contrapartida. Já o Plano Diretor de 2014 avançou neste ponto, ao criar um cadastro de valores dos terrenos exclusivo para fins de OODC. Este cadastro apresenta preços muito mais próximos aos praticados pelo mercado, além da exigência de o Executivo Municipal atualizar anualmente tal cadastro,

---

<sup>117</sup> Artigo 117.

consultando a Comissão de Valores Imobiliários, sendo que tal atualização fica limitada à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE) somado à variação positiva nominal do Produto Interno Bruto (PIB) acumulada no período<sup>118</sup>. Tal obrigatoriedade de correção dos valores do cadastro por um mecanismo próprio marca um ponto crucial frente à utilização da PGV, uma vez que é público e notório o imbróglio político da correção de tal Planta, uma vez que ela também é a base para o cálculo do IPTU. Por outro lado, a limitação da correção à variação da inflação somada à variação positiva nominal do PIB é ainda insuficiente para acompanhar a dinâmica dos preços dos lotes urbanos, uma vez que não capta aspectos concernentes à dinâmica do território e do fluxo de investimentos de capital em infraestrutura, especificamente, e na produção do espaço, em geral. Tal mecanismo permite, somente, a correção monetária do cadastro e não uma reavaliação dos preços conforme o processo de produção contínua do espaço, baseado na assimetria de fluxos de capital.

A outra alteração substantiva diz respeito a uma modificação qualitativa da fórmula. O valor do terreno constante do cadastro é multiplicado pelos fatores sociais e de planejamento, além do quociente da divisão entre a área do terreno (dividendo) e a área construída computável (divisor). Dessa forma, quanto mais se construir, respeitando os limites do coeficiente de aproveitamento máximo, menor será o valor relativo do m<sup>2</sup> referente à contrapartida da OODC. Tal proposição se assenta na ideia de que é necessário estimular o adensamento nos lotes que estão dentro das zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana e, assim sendo, ao diminuir o preço do metro quadrado da contrapartida da OODC conforme mais se construa, estará se promovendo tal incentivo. Contudo, há certo contrassenso nesta proposta, uma vez que quem mais explorar potencial construtivo adicional pagará, relativamente, um preço menor pela OODC. Como há uma diminuição considerável do montante a ser pago por quem construa mais, em tese, tal medida beneficia os grandes incorporadores, pois, em geral, são estes que exploram de forma mais intensa o potencial construtivo dos lotes. Ao se considerar as propostas iniciais do Solo Criado, o contrassenso se aprofunda, pois há um benefício progressivo àqueles que exploram

---

<sup>118</sup> Artigo 118, § 1º.

mais intensamente o lote, em áreas em geral já valorizadas, pois estão nas proximidades de grandes infraestruturas de transporte público coletivo. Além disso, se o Plano Diretor já fixou as áreas onde é possível se adensar é somente nessas áreas onde o adensamento poderá ocorrer, não sendo necessário nenhuma forma de incentivo. Eliminadas as justificativas pretensamente técnicas, resta depreender que houve motivação política em tal definição.

Em relação aos fatores de planejamento houve algumas alterações. A fixação do fator de interesse social manteve a mesma lógica da LPUOS de 2004, a saber, o coeficiente foi fixado conforme o uso. Já o método para fixação do fator de planejamento foi distinto. Anteriormente fixado para cada distrito, o fator de planejamento passou a ser estabelecido considerando as características de cada macroárea definida no PDE 2014.

As Tabelas 7 e 8 sintetizam as informações constantes dos Quadros 5 e 6 anexos ao Plano Diretor 2014, os quais estabelecem os novos fatores de planejamento e social.

Pela análise dos fatores é possível perceber que foi prevista a isenção para alguns usos em determinadas macroáreas. O fator de interesse social continuou sendo um mecanismo para a manutenção da isenção para empreendimentos de HIS, para os usos institucionais previstos no quadro, além dos templos religiosos. Já o fator de planejamento previu a isenção para os usos não residenciais no Setor Eixos de Desenvolvimento (Noroeste, Arco Jacu-Pêssego, Avenida Cupecê e Fernão Dias) e no subsetor Arco Leste do Setor Orla Ferroviária e Fluvial da Macroárea de Estruturação Metropolitana. Além destes, foi prevista a isenção para o uso não residencial em toda a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, respeitando as legislações vigentes.

**Tabela 7 – Fator de interesse social (Fs) definido na Lei Municipal nº 16.050/14**

<b>Uso</b>	<b>Valores de Fs</b>
<i>Uso habitacional</i>	
Habitação de Interesse Social - HIS	0,0
Habitação de mercado popular (até 50m <sup>2</sup> )	0,4
Habitação de mercado popular (até 70m <sup>2</sup> )	0,6
Habitação (até 50m <sup>2</sup> )	0,8
Habitação (até 70m <sup>2</sup> )	0,9
Habitação (>70m <sup>2</sup> )	1,0
<i>Institucional</i>	
Hospitais públicos	0,0
Escolas públicas	0,0
Demais unidades públicas de saúde e creches	0,0
Unidades administrativas públicas	0,0
Entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical	0,0
Instituições de cultura, esporte e lazer	0,0
<i>Entidades mantenedoras sem fins lucrativos</i>	
Templos religiosos	0,0
Hospitais e clínicas	0,3
Universidades	0,3
Escolas e creches	0,3
Equipamentos culturais e afins	0,3
<i>Outras entidades mantenedoras de</i>	
Hospitais	0,7
Universidades	0,7
Escolas	0,7
Equipamentos culturais e afins	0,7
Outras atividades	1,0

Fonte: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2014, Quadro 5

**Tabela 8 – Fator de planejamento (Fp) definido na Lei Municipal nº 16.050/14**

Macrozona	Macroárea	Fp R	Fp nR
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	Noroeste	0,3	0
	Arco Jacu-Pêssego	0,3	0
	Avenida Cupecê	0,3	0
	Arco Leste	0,3	0
	Fernão Dias	0,3	0
	Arco Tietê	1,2	1,3
	Centro	1,2	1,3
	Arco Tamanduateí	1,2	1,3
	Arco Pinheiros	1,2	1,3
	Arco Jurubatuba	1,2	1,3
	Macroárea de Urbanização Consolidada	0,7	1,3
	Macroárea de Qualificação Urbana	0,6	0,5
	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade	0,3	0
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental	1,0	0
	Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental	1,0	0

Fonte: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2014, Quadro 6

O PDE 2014 fixou, ainda, que os fatores de planejamento poderão ser revistos a cada 4 (quatro) anos por lei específica<sup>119</sup>. Além disso, foi fixado que a LPUOS poderia estabelecer fatores de planejamento diversos para incentivar tipologias urbanas, desde que respeitando as diretrizes do Plano Diretor.

Outra alteração introduzida com o PDE 2014 foi a extinção dos estoques de potencial construtivo adicional. Ficou estipulado que os estoques de potencial construtivo não seriam aplicados até a revisão da LPUOS<sup>120</sup>, a qual ocorreu em 2016 e ratificou o fim dos estoques como forma de controle da OODC.

<sup>119</sup> Artigo 120.

<sup>120</sup> Artigo 368, § 2º, I.

Por fim, foram introduzidas importantes mudanças com relação ao FUNDURB. Foi mantida a destinação dos recursos auferidos com as contrapartidas financeiras oriundas da OODC ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano<sup>121</sup>, conforme impõe o Estatuto da Cidade.

O PDE 2002 havia fixado seis possibilidades de aplicação dos recursos do fundo. Na revisão promovida em 2014, estas seis possibilidades de aplicação se mantiveram, inclusive com redação muito semelhante, porém, com algumas alterações, conforme exposto a seguir: (i) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária **e de parque habitacional público de locação social**; (ii) sistema de transporte coletivo público, **sistema ciclovitário e sistema de circulação de pedestres**; (iii) ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, incluindo infraestrutura, drenagem, saneamento, **investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade**; (iv) implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; (v) proteção, **recuperação e valorização** de bens e de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como ZEPEC; (vi) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental<sup>122</sup>.

Continuou sendo vedada a aplicação dos recursos financeiros do FUNDURB com despesas de custeio, exceto com a elaboração de projetos destinadas à execução de obras e para a elaboração dos Planos de Bairro e dos Planos Regionais de Subprefeituras<sup>123</sup>. Além disso, ficou definido que as despesas com projeto ou gerenciamento de obras ficam limitadas ao máximo de 10% (dez por cento) do destinado pelo FUNDURB para cada obra ou projeto<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Artigo 115, parágrafo único.

<sup>122</sup> Artigo 379.

<sup>123</sup> Artigo 339, § 1º.

<sup>124</sup> Artigo 339, § 2º.

Talvez a grande inovação trazida pelo PDE 2014 foi a fixação de um percentual mínimo para ser aplicado em áreas específicas. Ao menos 30% (trinta por cento) dos recursos arrecadados pelo FUNDURB deverão ser destinados, anualmente, para a aquisição de terrenos destinados à produção de HIS localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificadas como ZEIS 3<sup>125</sup>. Fixou-se, também, que ao menos 30% (trinta por cento) dos recursos deverão ser destinados, anualmente, à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres<sup>126</sup>. Aos 30% destinados à habitação, serão somados outros recursos provenientes da aplicação da Cota de Solidariedade<sup>127</sup>.

É importante ressaltar que caso os recursos para habitação não sejam executados, no montante mínimo estabelecido, eles deverão permanecer reservados por um período de um ano e, após este prazo, o Conselho Gestor do FUNDURB poderá deliberar no sentido de destinar este recurso para subsidiar programas estaduais e federais de provisão de HIS<sup>128</sup>. Definiu-se, ademais, que tanto os recursos destinados para habitação, quanto os destinados para mobilidade, que não sejam excetuados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de dois anos, sendo que depois de decorrido este prazo, o Conselho Gestor do fundo tem a liberdade discricionária para dar destinação diversa aos recursos<sup>129</sup>.

Observa-se, conforme o exposto, que as alterações introduzidas pelo PDE 2014, em geral, aprimoraram a aplicação no instrumento no sentido de conferir maiores objetivos urbanísticos à sua aplicação, inclusive, preterindo uma fórmula de cálculo com viés mais arrecadatário para estimular determinados padrões de adensamento.

---

<sup>125</sup> Artigo 340, I.

<sup>126</sup> Artigo 340, II.

<sup>127</sup> Artigo 112, III.

<sup>128</sup> Artigo 340, § 1º.

<sup>129</sup> Artigo 340, § 2º.



### **3 | APLICAÇÃO DA OODC NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

O município de São Paulo consagrou o instrumento da OODC quando da aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2002, ainda que a ideia geral de Solo Criado estivesse presente nos instrumentos de planejamento urbano desde a década de 1980. É neste sentido que o município de São Paulo ganha importância como plano empírico deste estudo visando compreender em que medida a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatária do instrumento são manejadas para privilegiar determinadas formas de ação do poder público no processo de planejamento urbano. A análise sobre a aplicação do instrumento será feita observando a própria dinâmica do setor imobiliário e da economia, enquanto uma totalidade.

Neste Capítulo serão apresentados os dados referentes à aplicação do instrumento no município de São Paulo, para a construção do argumento que vincula a dimensão arrecadatária do instrumento à sua dimensão urbanística. Considerando estes dados e os argumentos teóricos discutidos no Capítulo 1, desenvolveu-se a hipótese de que há três dimensões que, simultaneamente, condicionam a aplicação e a operacionalização do instrumento da OODC, sendo elas: (i) parâmetros macro e microeconômicos, sobretudo a taxa de juros, níveis de renda e de crédito, prazo de financiamento imobiliário, que impactam diretamente na produção imobiliária e, assim, na capacidade do instrumento recuperar os ganhos imerecidos, reafirmando a vinculação dialética entre recuperação e produção; (ii) dimensão quantitativa e qualitativa dos investimentos em infraestrutura urbana, uma vez que o processo de especulação se constitui justamente na assimetria de investimentos públicos e nos interesses da valorização do capital, produzindo uma paisagem geográfica desigual, pautada em condições sócio-espaciais heterogêneas; (iii) metodologia para a fórmula de cálculo da contrapartida, a qual deve considerar o duplo processo valorização-capitalização, bem como prever mecanismo que considerem a variação dos parâmetros macro e micro econômicos, além da especial valorização a ser

experimentada pelos empreendimentos que usufruem de maior aproveitamento construtivo do lote.

A observação da dinâmica de utilização de potencial construtivo adicional acompanhou os movimentos macroeconômicos, sobretudo no que diz respeito ao cenário resultante da crise que assolou o país desde meados de 2015 e que refletiu diretamente nos aspectos microeconômicos, sobretudo considerando a retração do mercado imobiliário e da construção civil. Contudo, quando os dados são observados com maior detalhe e considerando aspectos qualitativos do território, apenas a dinâmica macro e microeconômica não é suficiente para a obtenção de respostas condizentes com a realidade empírica observada. Neste sentido, aspectos territoriais locais, que aqui serão entendidos como manifestações concretas de processos interescares, também exercem importante influência sobre onde e quando potencial construtivo adicional será utilizado. Em alguns distritos todo o potencial construtivo adicional disponível foi utilizado, enquanto que em outros absolutamente nada foi.

Fica clara a necessidade de se compreender a operacionalização do instrumento pela administração pública frente ao movimento geral de acumulação e reprodução do capital. Não é possível avaliar a capacidade de o instrumento operar a gestão social da valorização da terra, descontextualizando-o da realidade política, social e econômica na qual ele foi concebido e é aplicado, como já apontado no capítulo inicial.

Os instrumentos que pautam suas ações pelos e nos processos de produção capitalista, ou seja, nos processos de exploração não são contra-hegemônicos, pois sua base está na dinâmica da produção capitalista com suas contradições.

Nobre (2015), em texto que discute o instrumento enquanto meio de recuperar a valorização imobiliária, aponta que o montante arrecadado com a OODC é muito inferior ao arrecado com a venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) das Operações Urbanas Consorciadas. A comparação efetuada pelo autor é fundamental para se ter noção da disparidade entre a arrecadação proporcionada por essas duas modalidades de venda de potencial construtivo, sobretudo em decorrência do momento de predomínio das finanças e do capital financeiro. Conquanto, a análise destes valores não permite avaliar se houve

recuperação da “valorização”, visto que se considera apenas o valor absoluto da valorização obtida. Para avançar rumo à essência da valorização do capital é preciso compreender os processos econômicos que estruturam tal valorização, sobretudo aqueles nos quais há a circulação do capital pelo ambiente construído.

É com o intento de fornecer subsídios para esta análise, de cunho mais holístico, que se optou por sistematizar e analisar os dados disponibilizados, e estruturar este capítulo como passo fundamental na discussão sobre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória do instrumento.

Inicialmente, apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados no tratamento dos dados e na representação cartográfica. São apontadas as dificuldades na sistematização da base de dados, e as decisões metodológicas tomadas para equalizar tais desafios. Em sequência, avança-se na discussão dos dados acerca da utilização de potencial construtivo adicional via OODC, tomando primeiro, a escala do município, para a qual se observa a utilização deste potencial no tempo e no território. Esta primeira análise territorial permitiu identificar que há a reafirmação de algumas frentes de expansão imobiliária e a criação de novas, as quais mereceram especial escrutínio, sobretudo como um exercício para avaliar a função da OODC na consolidação de tais frentes. A identificação destas frentes se deu pela observação da concentração geográfica da utilização de potencial construtivo em setores específicos da cidade. Tal concentração foi assumida, com o apoio dos dados quantitativos, como a consolidação de frentes – seja a reafirmação de frentes tradicionais ou a criação de novas – de expansão imobiliária, isto é, o mercado imobiliário voltou suas ações para setores que até aquele momento estavam esquecidos em suas estratégias de acumulação. Foram identificadas seis frentes de expansão no período em análise, isto é, 2002 até 2018, sendo elas: os distritos da Subprefeitura da Mooca, sobretudo o distrito do Tatuapé; os distritos da Subprefeitura da Lapa, principalmente a Vila Leopoldina; o setor da Vila Andrade e de Santo Amaro, na zona sul; o setor do Baixo Augusta e da Liberdade, no centro expandido da metrópole. Intentou-se observar qual o nexos entre esses novos movimentos intra-urbanos da produção imobiliária e a aplicação do instrumento da OODC. Para tanto, estudou-se com maior detalhe os casos das Prefeituras Regionais da Mooca e da Lapa.

Após analisar essas frentes, observou-se os dados referentes à arrecadação com a venda deste potencial construtivo adicional. Nesta análise foi possível identificar que havia um duplo padrão na relação entre utilização de potencial construtivo adicional e arrecadação. Nos distritos onde houve a maior arrecadação total, o preço do metro quadrado do potencial construtivo adicional não era o maior, nem o mais baixo. Por outro lado, nos distritos onde o preço do metro quadrado do potencial construtivo adicional era maior, houve uma arrecadação menor quando comparado com as seis frentes de expansão supracitadas.

Visando analisar o caráter urbanístico conferido à OODC, construiu-se um novo problema: essa diferença entre o preço do metro quadrado do potencial construtivo adicional e o total arrecadado em cada distrito se relaciona somente com a base de preços do terreno ou tem seus fundamentos na maior exploração das dimensões urbanísticas pelo instrumento da OODC?

Passou-se a investigar a influência dos fatores de planejamento e social no total arrecadado. O fator de planejamento, como foi diferenciado por distrito, procedeu-se tão somente a uma simulação na qual se anulou da fórmula de cálculo este fator para se obter o montante que a Prefeitura teria arrecadado a mais caso este fator não tivesse sido aplicado. Em outra direção, buscou-se discutir, por meio de dados quantitativos, se os propósitos urbanísticos preconizados no PDE 2002 foram alcançados com a aplicação deste fator ou se, ao contrário, ele funcionou somente como uma espécie de isenção sem resultado concreto na efetivação dos objetivos estipulados no plano.

Para a avaliação do fator de interesse social, optou-se por discutir somente a questão referente à produção de HIS e de HMP. Isso porque o fator de interesse social é diferenciado conforme o uso, e os mais significativos deles são justamente a HIS e a HMP<sup>130</sup>. Efetuou-se a mesma simulação já realizada para o fator de planejamento. Ademais, discutiram-se ainda alguns aspectos quantitativos desta produção de HIS e HMP para avaliar se as finalidades sociais contidas neste fator redutor foram, em alguma medida, alcançadas ou não.

---

<sup>130</sup> Os demais usos passíveis de isenção ou descontos via fator de interesse social estão arrolados no Capítulo 2.

O resultado destas simulações revelou que o que o Município deixou de arrecadar foi pouco relevante frente aos resultados urbanísticos e sociais. Contudo, isso não significa que a aplicação da OODC não merece análises críticas. Tornou-se evidente na análise que o preço base dos terrenos considerados na fórmula de cálculo do PDE 2002 era muito baixo e resultava daí os montantes baixos pagos como contrapartida pela OODC. Quando se analisou os dados referentes ao Valor Geral de Vendas (VGV) dos empreendimentos de HMP, tornou-se mais claro ainda que os montantes pagos foram irrisórios frente ao total obtido com as vendas, ainda que o VGV deva ser considerado como uma projeção.

Não há, portanto, uma correlação direta entre a exploração urbanística do instrumento e uma menor arrecadação. Parece haver, na verdade, a necessidade de uma melhor calibragem da fórmula de cálculo e de seus componentes. Isso implica em reconhecer que a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória estão relacionadas, como já se argumentou teoricamente.

### **3.1 Metodologia e dados**

Nesta pesquisa foram utilizadas diferentes fontes de dados e técnicas de sistematização. Em relação às informações sobre a utilização de potencial construtivo adicional e a arrecadação foi empregado duas fontes de dados *online*, ambas disponibilizadas pela Prefeitura Municipal, através da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL): a Situação Geral dos Processos e a Planilha de Estoque Residencial e Não Residencial. É importante ressaltar que na elaboração da sistematização das informações, encontraram-se certas inconsistências entre as duas fontes de dados, de tal modo que foi necessário um vasto exame das informações para que os dados pudessem ser considerados válidos. Em suma, a Planilha de Estoque Residencial e Não Residencial era abastecida com informações provenientes das Prefeituras Regionais, enquanto que a Situação Geral dos Processos estava aos cuidados do Departamento Técnico de Uso do Solo (DEUSO) da SMUL. Ao comparar as duas fontes de dados, encontram-se diferentes informações no que se refere ao total de potencial construtivo adicional utilizado. Isto é, para o mesmo distrito, havia um

montante na planilha da Situação Geral dos Processos e outro na Planilha dos Estoques. Operou-se a um cruzamento das duas tabelas, no qual foram identificadas as inconsistências e as informações que estavam iguais em ambas as fontes de dados. A partir da identificação das inconsistências, operou-se a uma consulta ao site Gestão Urbana<sup>131</sup>, mediante a qual se comparou os dados das duas tabelas com aqueles sistematizados e publicizados pelo Executivo Municipal. Após esta terceira etapa, optou-se, enfim, por considerar somente os processos no qual a contrapartida já havia sido quitada, pois o método utilizado pelo Executivo Municipal na elaboração da sistematização dos dados publicados no portal Gestão Urbana considerava somente este *status*. Dessa forma, foi possível eliminar da amostra as inconsistências identificadas.

Em sequência, optou-se por sistematizar separadamente os dados referentes ao uso residencial e ao uso não residencial, distinção fixada pela própria Prefeitura quando da formulação dos estoques de potencial construtivo adicional. O trabalho de análise teve início com a sistematização dos dados disponibilizados e, para tanto, optou-se pela confecção de uma tabela no *software Excel*, na qual foi inserida mensalmente, a partir do ano de 2002, a quantidade de potencial construtivo adicional utilizado por cada distrito e o montante arrecado para o respectivo mês. O período se encerra em dezembro de 2018.

Após esta sistematização, foi possível efetuar uma série de cálculos, ainda utilizando o *software Excel*, de modo a se obter o montante anual de potencial construtivo adicional utilizado e o montante arrecado via contrapartida por cada distrito, Prefeitura Regional e no próprio Município. Os montantes arrecadados foram atualizados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), considerando como momento inicial o mês e o ano de pagamento da contrapartida, e o momento final o mês de dezembro do ano de 2018. Ainda foi possível, pela comparação com o limite do estoque de potencial construtivo adicional de cada distrito e Prefeitura Regional, observar em quais unidades territoriais de análise foi utilizado uma maior porcentagem de potencial construtivo em relação ao limite do estoque. Também foi possível calcular o

---

<sup>131</sup> <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>

percentual de utilização do estoque de potencial construtivo adicional em relação ao total utilizado no período. Para tanto, calculou-se o quociente do total de potencial construtivo adicional utilizado por unidade territorial de análise pelo total de potencial construtivo adicional consumido por todas as unidades territoriais no mesmo período.

Foram produzidos gráficos que sintetizam os resultados obtidos e com as tabelas geradas, procedeu-se ao uso do *software QGIS* para a confecção de mapas que ilustrassem a dimensão espacial da utilização de potencial construtivo adicional e da arrecadação no município. Para tanto, utilizou-se como suporte os arquivos em formato *shapefile* disponibilizados pela Prefeitura Municipal, por meio do site GeoSampa<sup>132</sup>, com os quais foi possível ter a base cartográfica dos limites administrativos do município, das Prefeituras Regionais e dos distritos, além do sistema viário.

Para a realização da investigação sobre o impacto dos fatores de planejamento e de interesse social na arrecadação com as contrapartidas da OODC e o resultado urbanístico e social obtido, adotou-se outro conjunto de procedimentos metodológicos. Para a investigação do fator de interesse social se utilizou a mesma Tabela da Situação Geral dos Processos. Nesta tabela se igualou todos os fatores de planejamento ao índice um (1), de tal modo que seu efeito se tornou nulo, justamente por ser o fator de uma multiplicação. Através desse procedimento foi possível calcular o quanto a Prefeitura deixou de arrecadar pela adoção de tal fator, além de identificar, do ponto de vista do território e apoiado na divisão do município em distritos, como esses descontos se manifestaram territorialmente.

Para a investigação sobre a influência do fator de interesse social foi necessário, primeiro, selecionar todos os empreendimentos de HIS e HMP produzidos no período. Como os empreendimentos de HIS não constam na Tabela Geral de Processos de Outorga Onerosa<sup>133</sup>, foi necessário recorrer ao Relatório de Aprovação de Projetos,

---

<sup>132</sup> [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)

<sup>133</sup> Ao se analisar os dados referentes aos empreendimentos de HIS constantes na Tabela Geral de Processos de Outorga Onerosa, notou-se que havia apenas 14 empreendimentos enquadrados nesta categoria de uso. Este número é muito inferior ao que foi realmente produzido no período, conforme levantamento efetuado no Relatório de Aprovação de Projetos. Assim, pode ter havido alguma falha de controle dos estoques de potencial construtivo, porque como estes empreendimentos de HIS não constam na Tabela Geral de Processos, é de se supor que o total de potencial construtivo adicional

disponibilizado pela Secretaria Executiva de Licenciamento da SMUL. Após a sistematização dos dados constantes neste relatório, foi possível identificar todos os empreendimentos de HIS produzidos entre 2004 e 2017. Contudo, os dados sistematizados neste relatório não continham a informação referente à área construída dos empreendimentos, de tal modo que se inviabilizou a tentativa de calcular a contrapartida referente à OODC devida por cada um deles. Já em relação aos de HMP, como eles constavam na Tabela Geral de Processos de Outorga Onerosa, foi necessário somente separá-los dentro do universo total de empreendimentos que utilizaram OODC. Após esta seleção inicial, procedeu-se ao cálculo do montante arrecadado, mediante a atualização dos montantes pagos como contrapartida por cada um dos empreendimentos. Para isso se utilizou o IGP-DI<sup>134</sup>. Depois deste cálculo se efetuou uma simulação do quanto teria se arrecadado caso não houvesse o fator de interesse social concedendo descontos na contrapartida da OODC. Igualaram-se, do mesmo modo que foi feito para o fator de planejamento, todos os fatores de interesse social ao índice 1,0 (um). Os montantes obtidos foram atualizados pelo IGP-DI e em sequência comparados com o montante efetivamente pago pelos empreendedores, procedimento que permitiu descobrir quanto o município de São Paulo deixou de arrecadar por conta do fator de interesse social para HMP.

Em um segundo momento, cruzou-se os dados da Tabela Geral de Processos de Outorga Onerosa com aqueles disponibilizados pela EMBRAESP, sobre os lançamentos imobiliários. Neste cruzamento, foi necessária a redução do universo de análise, uma vez que os dados disponibilizados pela EMBRAESP compreendem um período que se encerra em 2014. Com o cruzamento destes dados, foi possível identificar o número de unidades de cada empreendimento e sua respectiva área útil; o preço de lançamento de cada unidade; o agente financeiro; e, ainda, o agente incorporador. Com estas informações foi possível calcular o VGV e o preço médio do metro quadrado de cada empreendimento, sendo que tais montantes foram também atualizados pelo IGP-DI.

---

utilizado por cada um deles não tenha sido deduzido do total do estoque. Essa é uma questão a se investigar com maior profundidade.

<sup>134</sup> Optou-se pelo IGP-DI, pois este índice é o resultado da média aritmética de três outros, sendo eles, o Índice de Preços no Atacado - IPA; o Índice de Preços ao Consumidor - IPC; e o Índice Nacional da Construção Civil - INCC. Justamente por considerar o INCC, o IGP-DI se torna mais adequado para os propósitos desta análise.



Neste Capítulo se intenta sistematizar esse conjunto de informações divididas em duas partes. A primeira trará uma apresentação geral da utilização de Potencial Construtivo Adicional via OODC e do quanto foi arrecadado, além de abordar as frentes de expansão imobiliária identificadas. Na segunda parte, serão abordadas as questões referentes aos fatores de planejamento e de interesse social, objetivando compreender em que medida estes fatores implicaram na redução do total arrecadado com a contrapartida e, em outra direção, cumpriram suas intenções urbanísticas e sociais.

### **3.2 Evolução da utilização de potencial construtivo adicional via OODC**

Como já explanado, com a promulgação do PDE 2002, em concordância com o Estatuto da Cidade, definiu-se que a outorga do direito de construir até o limite estabelecido pelo coeficiente básico seria gratuita. Caso o proprietário desejasse construir acima do limite imposto pelo coeficiente básico, podê-lo-ia fazer, desde que respeitando o limite do coeficiente de aproveitamento máximo, atendendo a OODC, ou outros instrumentos igualmente previstos no Estatuto e no PDE.

Para operacionalizar a aplicação do instrumento e considerando a estrutura administrativa do município de São Paulo, o qual é dividido em Prefeituras Regionais, as quais, por sua vez, são divididas em distritos, o PDE 2002 previu um estoque de potencial construtivo adicional para cada distrito, o qual era passível de ser adquirido por intermédio da OODC ou outros mecanismos previstos em lei (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2002, art.146, XI). Portanto, como visto, havia duas formas de limitação ao uso do potencial construtivo adicional por OODC: uma que decorre do coeficiente de aproveitamento máximo e incide sobre o lote; e outra que decorria do estoque de potencial construtivo adicional e incidia no distrito no qual o lote está localizado. O PDE 2002 definiu que os limites do estoque seriam fixados pela LPUOS, o que veio a ocorrer em 2004 com a promulgação da Lei Municipal nº 13.885/04. Essa segunda forma de controle vigorou até a revisão do Plano Diretor em 2014.

Através da análise dos dados, pode-se examinar onde foi de fato utilizado mais potencial construtivo, e identificar padrões espaciais de utilização deste potencial.

Além disso, foi possível identificar como se distribuiu territorialmente a arrecadação via OODC e, pelo cotejo com os dados da evolução da utilização, ter uma base com a qual se pode averiguar a relação entre área construída e montante arrecadado, sempre considerando o contexto territorial, econômico e social desta relação e não meramente os números empedernidos que pouco revelam sobre as múltiplas dimensões envolvidas no processo de produção do espaço.

É importante notar que, a despeito de um conjunto de trabalhos, inclusive da própria Prefeitura Municipal, não se considera a utilização de potencial construtivo adicional e a arrecadação da contrapartida de forma homogênea dentro das unidades territoriais de análise<sup>135</sup>. Isso significa reconhecer a importância de se identificar espacialmente a utilização deste potencial construtivo e não apenas relacioná-lo, indiscriminadamente, com a unidade territorial de análise. Ainda é essencial reconhecer que não basta indicar a localização do empreendimento que utiliza potencial construtivo adicional, mas assinalar a intensidade territorial dessa utilização.

Em outra direção, é também crucial reconhecer as conexões espaciais da aplicação deste instrumento, ou seja, seu caráter relacional.

Isto posto, a análise aqui apresentada visa desnudar a real dinâmica de utilização de potencial construtivo adicional e da arrecadação via OODC por meio da observação das diferentes unidades territoriais de análise (Município, Prefeitura Regional e Distrito) e reconhecer, a partir da escala específica de cada unidade, as especificidades da manifestação do processo de produção imobiliária e, em última instância, do próprio processo de produção do espaço.

---

<sup>135</sup> Unidade territorial de análise é o limite administrativo que compreende determinada área do município. Aqui se distingue três unidades territoriais de análise: o Município, as Prefeituras Regionais e os Distritos. Tais unidades foram adotadas considerando os dados disponibilizados, portanto, elas foram impostas pela circunstância da produção dos dados que ora se obteve. Contudo, há elementos de discordância frente à adoção de tais limites como ferramenta metodológica para a avaliação dos dados, pois, como será mostrado no decorrer deste texto, as unidades territoriais não são homogêneas, de tal modo que há certa arbitrariedade na produção de informação considerando tais limites. Por isso, conclui-se que seria mais adequado adotar a ideia, proposta por Souza (2013, p. 159), de setor geográfico, este concebido enquanto unidades geográficas que mantêm certo padrão de homogeneidade do conteúdo espacial, portanto, adotando uma dimensão qualitativa do espaço e não meramente limites administrativos arbitrários definidos *ad hoc* ao fenômeno em análise.

### 3.2.1. Uma primeira aproximação: o município

Com a promulgação da LPUOS, em 2004, institui-se o estoque de potencial construtivo adicional no Município de São Paulo, o qual limitava a quantidade de potencial construtivo adicional que poderia ser utilizada dentro de cada distrito. Somando-se o total dos estoques de todos os distritos, tem-se que a LPUOS de 2004 fixou o estoque municipal residencial de potencial construtivo adicional em 6 milhões e 919 mil metros quadrados. Já o estoque municipal não residencial de potencial construtivo adicional foi fixado em 2 milhões e 850 mil metros quadrados.

Consoante ao Decreto Municipal nº 43.232/03, art. 10, era de competência da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano<sup>136</sup> monitorar o estoque de potencial construtivo adicional, em conformidade com § 4º e § 5º do artigo 212 do PDE 2002.

Conforme com os dados divulgados pela SMLU, entre 2002 e 2018 foram utilizados 4.223.571,35 metros quadrados<sup>137</sup> de potencial construtivo adicional do estoque residencial no município de São Paulo, ou seja, 61,04% do total do estoque fixado na LPUOS de 2004. Já do estoque não residencial, utilizou-se 1.567.075,87 metros quadrados, o que corresponde a 54,98% do total do estoque não residencial<sup>138</sup>. Somando-se a utilização dos dois estoques, têm-se um total de 5.790.647,23 metros quadrados de potencial construtivo adicional utilizado via OODC no município de São Paulo entre 2002 e 2018.

---

<sup>136</sup> Atualmente Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL).

<sup>137</sup> Para o cálculo desse montante foram considerados somente os processos com as contrapartidas quitadas, conforme exposto no item 3.1 *Metodologia e dados*.

<sup>138</sup> Como será demonstrada adiante, a utilização de potencial construtivo não residencial foi, em alguns distritos, muito intensa após a promulgação do Plano Diretor de 2014, exatamente neste ano, o qual extinguiu os estoques de potencial construtivo adicional, permitindo a extrapolação dos limites fixados na LPUOS de 2004 e que, em muitos distritos, já haviam sido atingidos. Ou seja, este percentual apresentado já engloba essa utilização de potencial acima dos limites fixados pelos extintos estoques.

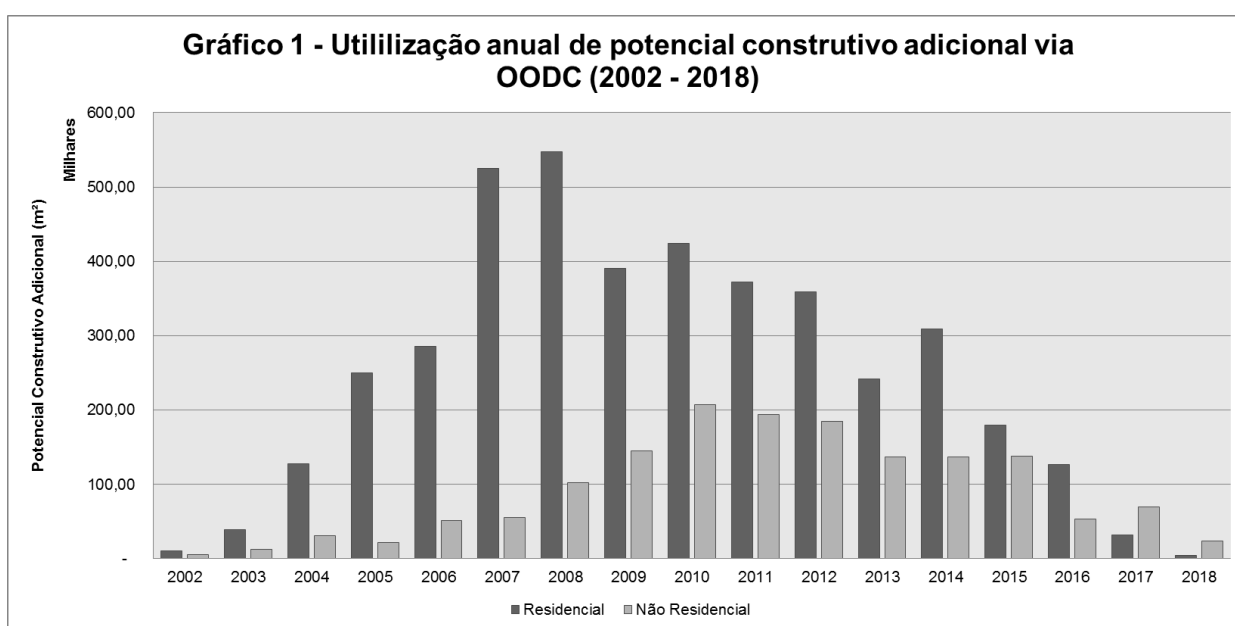
**Tabela 9 – Utilização anual de potencial construtivo adicional no Município de São Paulo (2002 – 2018)**

<b>Ano</b>	<b>Potencial Construtivo Adicional Residencial (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Potencial Construtivo Adicional Não Residencial (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Total</b>
2002	10.702,43	5.410,07	16.122,50
2003	39.344,24	12.855,51	52.199,75
2004	127.181,83	30.941,21	158.123,04
2005	249.803,19	21.108,37	270.911,56
2006	285.761,13	51.084,58	336.845,71
2007	524.698,52	55.576,25	580.274,77
2008	547.129,54	101.894,60	649.024,14
2009	390.381,53	145.339,93	535.721,46
2010	424.522,47	207.357,02	631.879,49
2011	371.669,34	193.641,03	565.310,37
2012	359.348,07	185.058,78	544.406,85
2013	241.565,13	136.208,20	377.773,33
2014	309.284,20	136.619,20	445.903,40
2015	179.138,92	137.335,28	316.474,20
2016	126.410,62	52.814,24	179.224,86
2017	32.136,08	69.890,59	102.026,67
2018	4.494,11	23.941,01	28.435,12
<b>Total</b>	<b>4.223.571,35</b>	<b>1.567.075,87</b>	<b>5.790.647,23</b>

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Como pode ser observado na Tabela 9 e no Gráfico 1, a utilização deste potencial construtivo adicional não se deu linearmente. Nos dois primeiros anos após a aprovação do PDE 2002, a utilização foi baixa, com pouco potencial construtivo adicional sendo utilizado entre 2002 e 2003. A partir de 2004, há uma tendência crescente de utilização de potencial construtivo residencial, a qual apresenta um crescimento explosivo em 2007, sendo mantido em 2008. A partir de 2009 há uma tendência de queda, a qual se acentua em 2013, com exceção do ano de 2014, quando

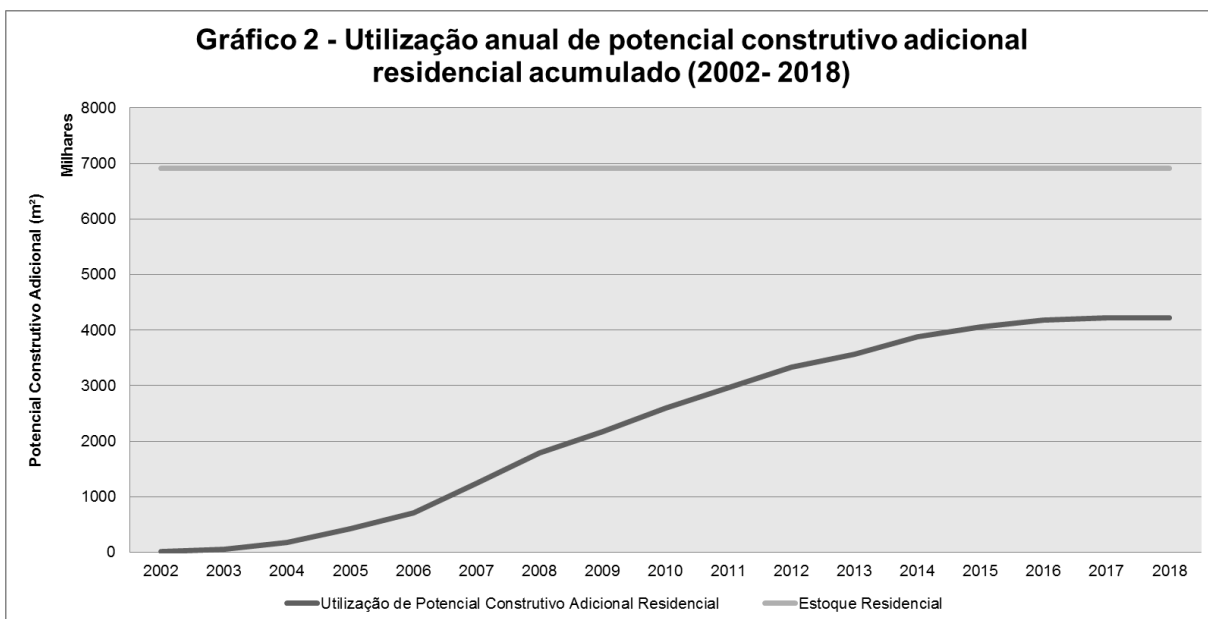
há um aumento do consumo de potencial construtivo adicional residencial. Já em relação ao potencial construtivo adicional não residencial, é possível observar que até 2005 o consumo foi tacaño, e a partir de 2006 se inicia um movimento de crescimento deste consumo, o qual se acentua em 2008 e atinge seu ápice em 2010, mantendo certa constância entre 2011 e 2012 e iniciando um movimento de queda a partir de 2013.



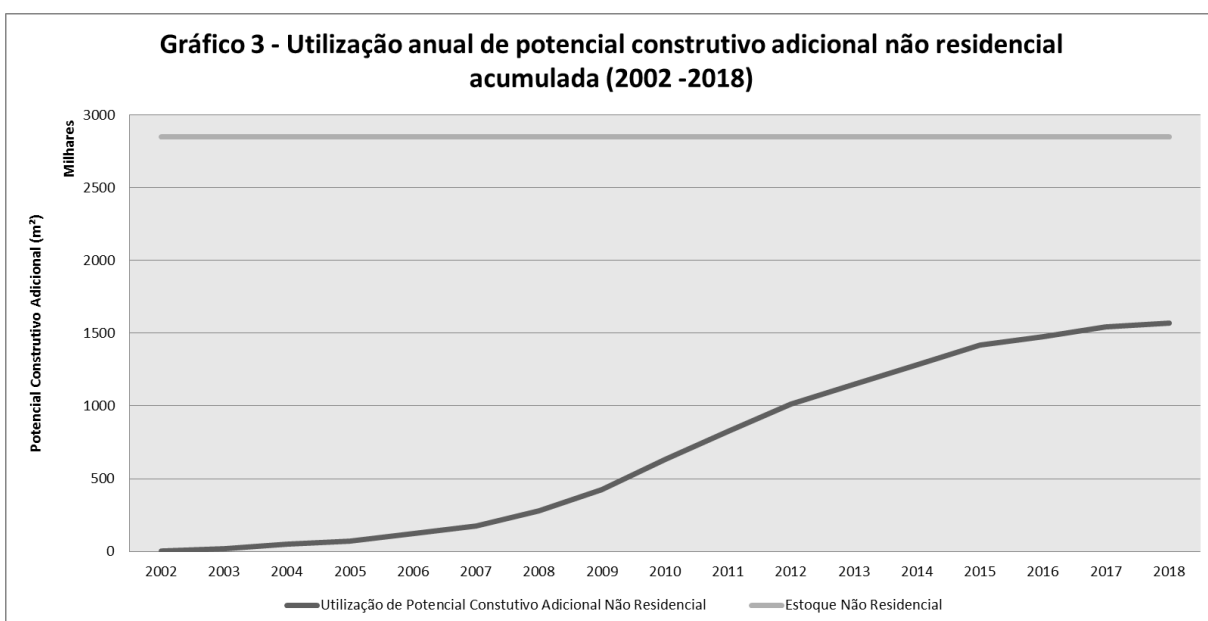
Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

Portanto, considerando a diferença nas dinâmicas de utilização de potencial construtivo adicional, é necessário questionar o porquê do consumo diminuto de potencial construtivo adicional não residencial nos primeiros anos e o expressivo aumento nos anos seguintes, em contraste com uma sensível diminuição no consumo de potencial construtivo adicional residencial.

Essas tendências podem ser mais facilmente visualizadas através dos Gráficos 2 e 3, os quais trazem a progressão acumulada de utilização de potencial construtivo adicional no Município.



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

Pela observação dos dados sistematizados nos Gráficos 2 e 3, pode-se afirmar que, a partir de 2014, há uma tendência de queda na utilização de potencial construtivo adicional residencial e não residencial, a qual se materializa na estabilização da curva de utilização deste potencial. Como será exposto no próximo subitem, muitos distritos e Prefeituras Regionais tiveram todo o seu estoque de

potencial construtivo adicional utilizado no período anterior, ou seja, entre 2002 e 2011. Logo, pode ser que esse *gap* entre o estoque utilizado e o saldo restante seja de potencial construtivo adicional disponível em áreas nas quais o mercado imobiliário não teve interesse em investir, por uma série de fatores que necessitariam ser investigados. Nessa direção, é importante revelar, do ponto de vista do território, onde foi utilizado este potencial construtivo adicional e, por outro lado, revelar também onde não foi utilizado o estoque, a despeito de sua disponibilidade.

Por outro lado, não se pode ignorar o movimento da economia nacional e sua relação com a produção imobiliária, sobretudo a expansão do crédito habitacional. Alguns autores já mostraram que a partir de 2004 se inicia um ciclo de expansão do crédito em geral, mas também do crédito habitacional, em específico.

Do ponto de vista da produção imobiliária, não se pode ignorar o fato de que as décadas de 1980 e 1990 representaram um período de grande estagnação na oferta de crédito, ainda que a demanda por crédito, sobretudo para a aquisição do imóvel residencial, tenha aumentando substancialmente conforme os movimentos demográficos, sobretudo de transição. Na década de 1980, cessou-se os financiamentos do BNH para a produção imobiliária, os quais passaram a ser direcionados para obras de infraestrutura. Além disto, e do ponto de vista da oferta geral de crédito, houve um quadro macroeconômico que articulou alta inflação, elevada dívida pública de curto prazo e restrições externas vigentes resultando em um ambiente de extrema incerteza e de aversão ao risco, o qual foi decisivo para a retração da oferta de crédito. O quadro se manteve na década de 1990, apesar de as políticas de liberalização financeira terem propiciado uma estabilização dos preços, a partir de 1994. É consenso na doutrina econômica que em momentos de incerteza, os quais estão associados com instabilidades macroeconômicas e baixo crescimento econômico, haja uma piora nas expectativas, influenciando negativamente nas decisões de gastos. Portanto, há de se inferir que o quadro de retração e estagnação na oferta de crédito implicou num panorama de encolhimento da produção imobiliária, o que teve como efeito a criação de uma demanda reprimida por imóveis residenciais e, por conseguinte, o aumento da demanda por crédito.

Este panorama se altera a partir de meados dos anos 2000. De acordo com a exposição de Lima (2015, p. 61) houve dois marcos fundamentais para a reorganização do crédito habitacional no Brasil: i. a promulgação da Lei Federal nº 9.514, que instituiu o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI); e, ii. a recomposição da exigibilidade do crédito habitacional via SBPE, o que garantiu o fluxo de recursos efetivos para o crédito imobiliário. Esses avanços institucionais e regulatórios tiveram resultado efetivo na expansão do crédito, revertendo a tendência à estagnação, pois se associaram a uma melhora dos parâmetros macroeconômicos e de crescimento econômico experimentados pelo Brasil a partir de 2004, os quais deram início a um novo ciclo de expansão da economia brasileira. As taxas de crescimento da economia, a diminuição nos níveis de desemprego, o aumento real da renda, associam-se com a expansão do crédito, pois as melhores condições de pagamento dos tomadores proporcionou uma redução dos *spreads* bancários, reduzindo o custo financeiro dos empréstimos e facilitando o acesso dos agentes a estes recursos. Por fim, a inflação menor permitiu a vigência de menores taxas básicas de juros (dentro da lógica do tripé macroeconômico, isto é, dentro do regime de metas da inflação). Carvalho (2018) sintetiza os resultados da expansão do crédito ao longo da década de 2000:

O saldo acumulado de operações de crédito, que representava 25,5% do PIB em janeiro de 2002, alcançou 49,2% do PIB em dezembro de 2012. Dentro desse total, o saldo da carteira de crédito de pessoas físicas aumentou dez pontos percentuais em relação ao PIB nos últimos dez anos, passando de 14% em março de 2007 para mais de 24,9% em dezembro de 2016. Esse crescimento foi muito mais rápido entre 2003 e 2009 do que no período seguinte, que se inicia em 2010. O aumento da carteira de crédito às famílias foi impulsionado inicialmente pelas operações com recursos livres, que reúnem todas as linhas de financiamento ao consumo, e depois, em menor escala, pela expansão do chamado crédito direcionado – concedido primordialmente pelos bancos públicos para financiamento habitacional e rural. (CARVALHO, 2018, p. 25-26)

A partir de 2009, o aumento do crédito se deu, especialmente pela adoção de medidas anticíclicas adotadas pelo governo federal, sobretudo a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o qual implicou no aumento da disponibilidade de crédito habitacional, mesmo em um contexto econômico externo de alta incerteza decorrente da crise financeira de 2008.

Contudo, a partir de 2012, nota-se, segundo Mendonça (2013), uma tendência de desaceleração na concessão de crédito habitacional, a qual é intensificada ao longo



dos anos seguintes com o agravamento da crise econômica nacional. Os dados da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário (ABECIP) revelam que em 2013 foram financiados pelo SBPE mais de 109 bilhões de reais em crédito habitacional, enquanto que em 2017 o montante financiado foi de pouco mais de 43 bilhões, indicando uma redução de 60,55% nos montantes financiados.

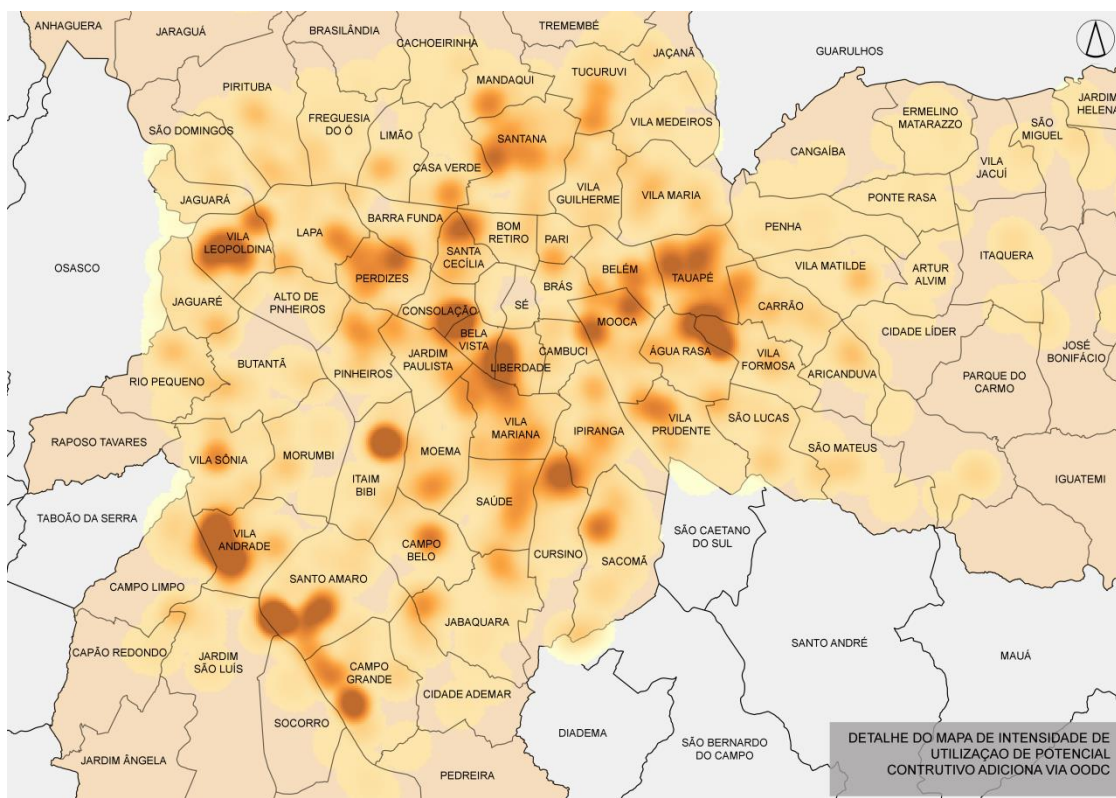
Não há como negar esta evidência empírica acerca da causalidade entre o uso de potencial construtivo adicional via OODC e a expansão do crédito habitacional e a manutenção de um quadro de estabilidade macroeconômica e de crescimento econômico, ainda que se reconheça a necessidade de estudos mais aprofundados acerca de tal relação. De todo modo, é possível afirmar que, tal como esta concebida, a OODC tem um comportamento cíclico, isto é, responde diretamente aos ciclos de expansão e retração da economia. Os dados indicam, de modo incontestado, que o movimento de consumo de potencial construtivo adicional via OODC está relacionado, temporalmente, com o movimento geral da economia, sobretudo com a expansão e a retração do crédito habitacional, indicando que o instrumento está concebido de um modo pró-cíclico e de acordo com os ditames do mercado, os quais, devido ao regime federalista brasileiro, não estão sob o controle institucional e legislativo do Município.

Além desta diferenciação no tempo, cabe aqui ainda ressaltar que a utilização de potencial construtivo adicional via OODC também não foi homogênea pelo território. O Mapa 1, que mostra a concentração dos empreendimentos que utilizaram OODC, representa claramente como há áreas com maior concentração de empreendimentos que utilizaram tal instrumento, destacando a concentração espacial da utilização do instrumento. Além disto, é possível inferir que há a reafirmação do padrão de concentração de investimentos imobiliários no setor Sudoeste da cidade, reiterando a tese de Villaça (2001), bem como dá pistas de novas áreas de expansão do mercado imobiliário, sobretudo para a zona Leste no distrito do Tatuapé, e na zona Oeste, na Vila Leopoldina, além da retomada de antigos setores, como a região do Baixo Augusta, nos distritos da Consolação e Bela Vista, e o distrito da Liberdade, todos localizados na Prefeitura Regional da Sé, isto é, na área central e seus arredores.





**Mapa 4 – Detalhe do mapa de intensidade de utilização de potencial construtivo adicional via Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de São Paulo (2002 – 2018)**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Tal identificação deste duplo padrão será investigada considerando dois aspectos, sendo eles, questões qualitativas do território e o preço do metro quadrado da contrapartida a ser adimplida por aqueles que se beneficiaram da maior exploração construtiva do lote por intermédio da OODC.

De modo preliminar é possível afirmar que o maior número de empreendimentos localizados no setor Sudoeste da cidade está relacionado com os padrões tradicionais de expansão da metrópole, conforme tese de Villaça (1998). Isto é, estes empreendimentos foram lançados no setor de mais alta renda do município e onde há a maior concentração geográfica de investimentos de capital, sobretudo do setor imobiliário. A partir da década de 1990 houve, neste setor do município, um processo de reestruturação urbana, apoiado na produção de uma nova centralidade terciária, a qual foi produzida através da articulação de capitais e novas ferramentas urbanísticas, com as Operações Urbanas Consorciadas (NOBRE, 2000; FIX, 2001, 2007) Todavia, sustenta-se que estes empreendimentos não tenham tanta

representatividade na intensidade de utilização deste potencial construtivo adicional devido ao fator fundiário. Observando os dados referentes ao tamanho médio dos lotes, é possível notar que este era menor nos distritos da Prefeitura Regional de Pinheiros, onde estão localizados os principais distritos do tradicional quadrante sudoeste, quando comparado ao das frentes onde mais houve utilização de potencial adicional.

**Tabela 10 – Tamanho médio do lote nos distritos onde houve maior utilização de potencial construtivo adicional e dos distritos da Prefeitura Regional de Pinheiros**

<b>Distrito</b>	<b>Prefeitura Regional</b>	<b>Tamanho médio do lote (m<sup>2</sup>)</b>
Tatuapé	Mooca	3.564,98
Vila Andrade	Campo Limpo	4.935,01
Vila Leopoldina	Lapa	8.864,23
Santo Amaro	Santo Amaro	15.622,31
Santana	Santana	2.366,91
Vila Mariana	Vila Mariana	1.355,34
Alto de Pinheiros	Pinheiros	1.704,33
Itaim Bibi	Pinheiros	2.492,88
Jardim Paulista	Pinheiros	2.737,63
Pinheiros	Pinheiros	1.452,19

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Isto revela que a maior intensidade de utilização de potencial construtivo, além de se relacionar com os interesses do mercado imobiliário, depende de lotes com determinadas características. Portanto, a definição de um grande estoque de potencial construtivo em áreas com grandes lotes é um fator de estímulo ao avanço do mercado imobiliário sobre estes setores.

Por outro lado, estas novas frentes de expansão do setor imobiliário não se deram ao esmo ou por mera causalidade do tamanho dos lotes disponíveis. Em realidade, o PDE 2002 propõe uma reestruturação urbana ao longo da marginal do Rio

Tietê e da linha férrea, alterando o antigo padrão industrial de ocupação do solo, por um novo padrão residencial. As palavras de Jorge Wilhelm, então secretário da SEMPLA, em texto de opinião publicado no jornal *Folha de São Paulo*, em 12 de abril de 2002, não deixam dúvidas de que era uma intenção deliberada promover o maior adensamento nessas áreas.

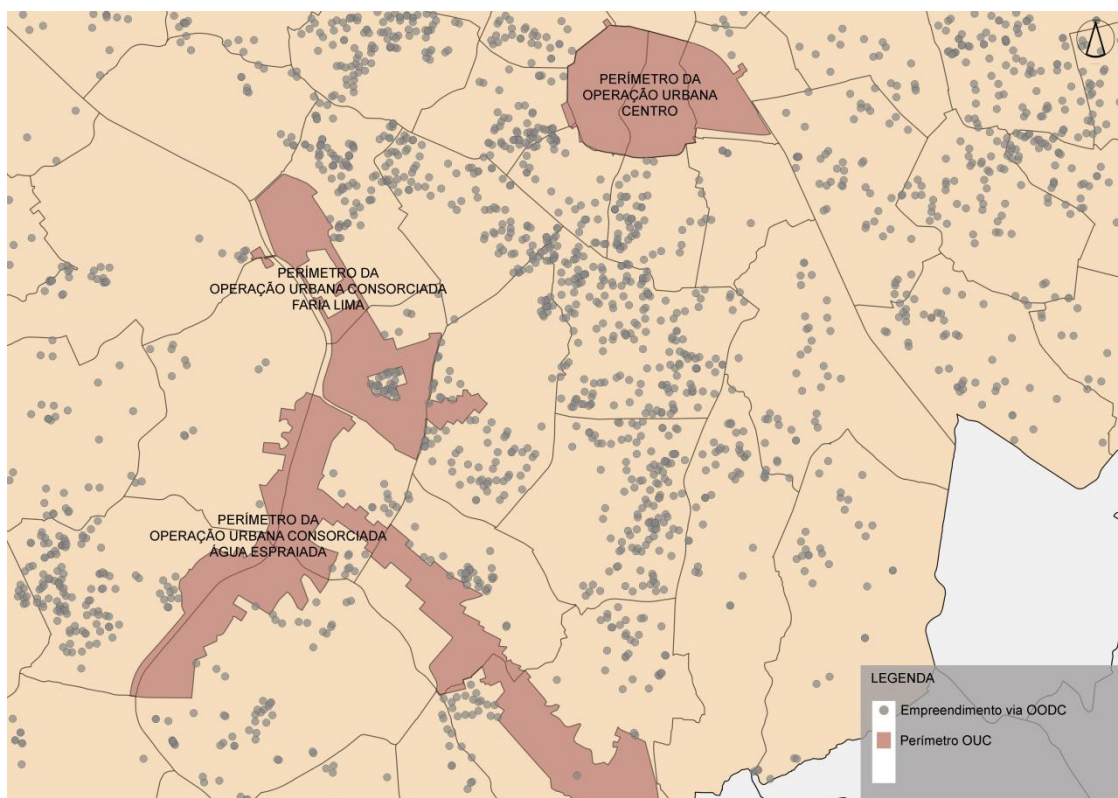
Qual é a “previsão”, o cenário de São Paulo em 2010, proposto pelo plano? Uma metrópole mais descentralizada, com adensamentos e verticalizações mais distribuídas, nas áreas das operações urbanas: Faria Lima, Águas Espraiadas, Vila Leopoldina, ao sul, sudoeste e oeste; em Carandiru e Vila Maria, ao norte; e ao longo da Jacu-Pêssego na zona leste. Mas também um adensamento e maior dinamismo ao longo das linhas de metrô e de trem urbano e na importante “diagonal de oportunidades”, que corta o centro da cidade, partindo do ABC e terminando em Pirituba e Perus, recuperando, além do Centro, as áreas que perderem moradores ao longo do Tamanduateí e da estrada-de-ferro, em bairros como Ipiranga, Mooca, Cambuci, Brás, Pari, Água Branca e Pirituba. (WILHEIM, *Folha de São Paulo*, 12/04/2002, p. A3, Primeiro Caderno)

Para tanto, alterou-se o zoneamento de alguns setores da cidade, o que permitiu o avanço do mercado imobiliário sobre estes setores, que em alguma medida já eram servidos de importantes infraestruturas de transporte de massa, sobretudo o metrô e o trem. Estas alterações impactaram principalmente a área do Tatuapé, da Mooca e da Vila Leopoldina.

Ainda é importante ressaltar que os dados sobre a produção imobiliária viabilizada pela compra de potencial construtivo por OODC não refletem a produção imobiliária total do município. O clarão que pode ser visualizado no Mapa 5 ao longo da marginal do Rio Pinheiros é justamente a área da Operação Urbana Faria Lima e da Operação Urbana Água Espraiada, nas quais houve intensa produção imobiliária viabilizada por CEPAC e não por OODC. Do mesmo modo, a não utilização de potencial construtivo adicional via OODC nos distritos da República e da Sé não significa que não houve produção imobiliária lá. Pelo contrário, segundo estudo realizado pela Prefeitura (2018a, 2018b), entre 2007 e 2017, 10% da produção imobiliária residencial ocorreu nos distritos da Prefeitura Regional da Sé, sendo que foram lançadas no distrito da República, entre 2007 e 2016, mais de 6 mil unidades, enquanto que no distrito da Sé foram lançadas mais de 1 mil unidades, no mesmo período. Contudo, tal produção imobiliária foi viabilizada pelas regras da Operação Urbana Centro, a qual se sobrepunha às imposições do PDE 2002, e garantia ao empreendedor coeficiente

máximo gratuito para o uso residencial. Assim, é importante reconhecer que há múltiplas dinâmicas de produção imobiliária, as quais se articulam de modo intricado com a regulação urbanística.

**Mapa 5 – Perímetro das Operações Urbanas Consorciadas e a localização dos empreendimentos que utilizaram OODC**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

### 3.2.2 Prefeituras Regionais e Distritos

O Município de São Paulo é dividido em 32 Prefeituras Regionais, as quais, por sua vez, são compostas por inúmeros distritos<sup>139</sup>. Como já comentado, os estoques de potencial construtivo adicional foram definidos tendo como unidade territorial os

<sup>139</sup> Na sistematização dos dados disponibilizados é importante notar que há 31 Prefeituras Regionais, pois, a Prefeitura Regional de Sapopemba foi criada apenas no ano de 2013. Como os dados referentes à utilização de potencial construtivo adicional começaram a ser produzidos em 2002 e a Prefeitura Regional de Sapopemba não se configurava como tal nessa data, ela não aparece com este status nesta análise, mas sim como um distrito pertencente à Prefeitura Regional da Vila Prudente.

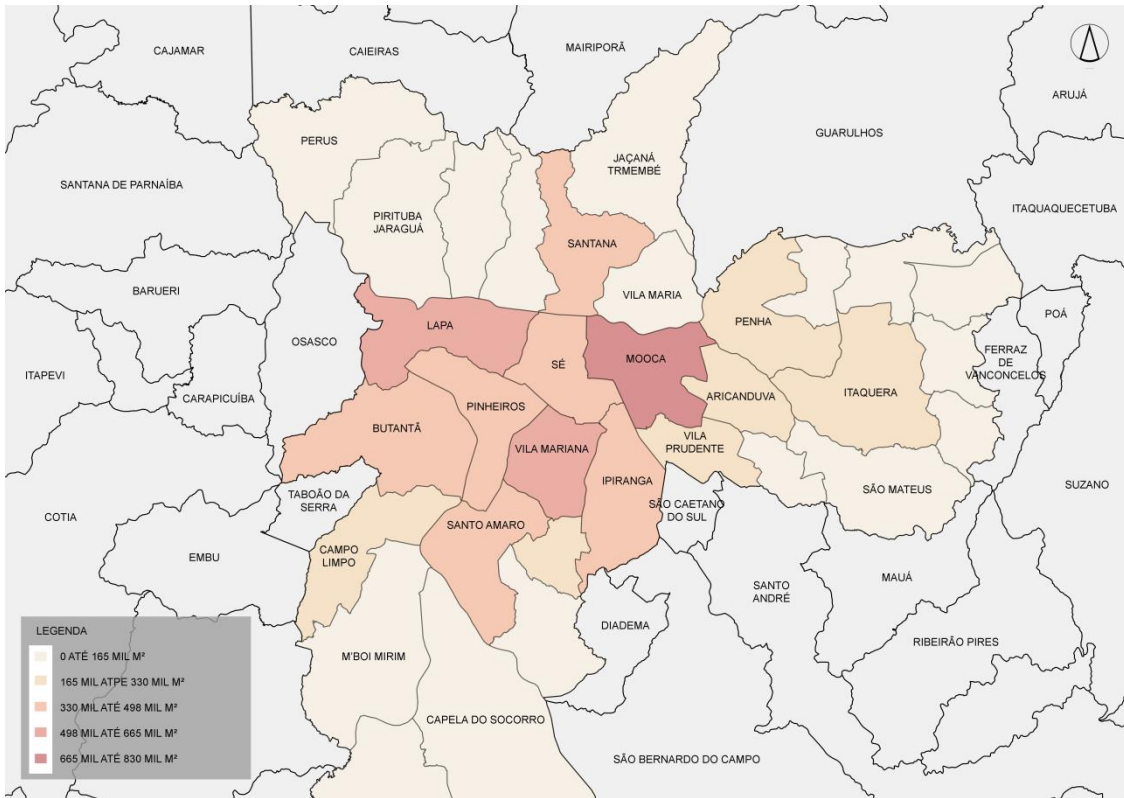
distritos. Cada distrito dispunha de certo estoque, o qual era um dos limites impostos à utilização da OODC. Aqui, é importante ter clareza que há duas escalas de controle à utilização da OODC: uma do próprio lote, decorrente do coeficiente de aproveitamento máximo; e outra do distrito, consubstanciada no limite do estoque de potencial construtivo adicional. Dessa maneira, há uma dupla dimensão da utilização do instrumento, de modo que o coeficiente de aproveitamento máximo não era o único elemento a ser considerado na utilização da OODC.

Feita esta observação, é necessário ainda uma adicional, que diz respeito à organização deste subitem. Apesar dos estoques terem sido definidos tendo em consideração os distritos, aqui serão apresentados os resultados da sistematização dos dados considerando as Prefeituras Regionais nas quais os distritos estão inseridos. Tal opção deve-se ao fato de que há uma melhor organização dos dados apresentados, considerando que há 31 Prefeituras Regionais e 96 Distritos.

Como pode ser observado na Tabela 11 e no Mapa 6 e 7, a Prefeitura Regional com maior estoque de potencial construtivo adicional residencial foi a Mooca, com 830 mil metros quadrados disponíveis. Logo em sequência, Vila Mariana e Lapa, com 660 mil e 637 mil respectivamente. Entre 500 mil e 200 mil temos Santo Amaro, Pinheiros, Butantã, Sé, Santana/Tucuruvi, Ipiranga, Campo Limpo, Penha, Aricanduva, Itaquera e Vila Prudente. Abaixo de 200 mil temos Jabaquara, Vila Maria/Vila Guilherme, Pirituba/Jaraguá, Freguesia do Ó, Casa Verde, M'Boi Mirim, Itaim Paulista, São Miguel Paulista, Guaianases, Capela do Socorro, São Mateus, Cidade Ademar, Ermelino Matarazzo, Jaçanã/Tremembé, Perus e Cidade Tiradentes. Somente Parelheiros não teve estoque de potencial construtivo adicional fixado.

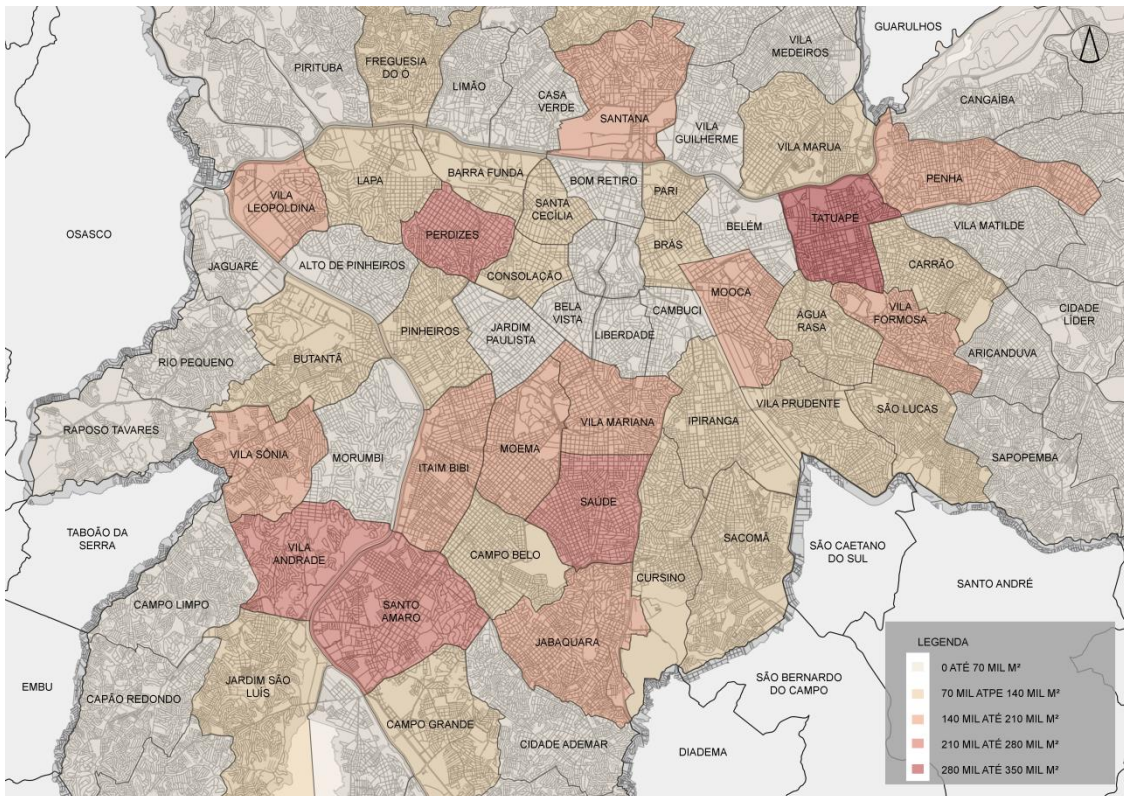


**Mapa 6 – Distribuição espacial do estoque de potencial construtivo adicional residencial**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

**Mapa 7 – Distribuição espacial do estoque de potencial construtivo adicional residencial por distrito**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

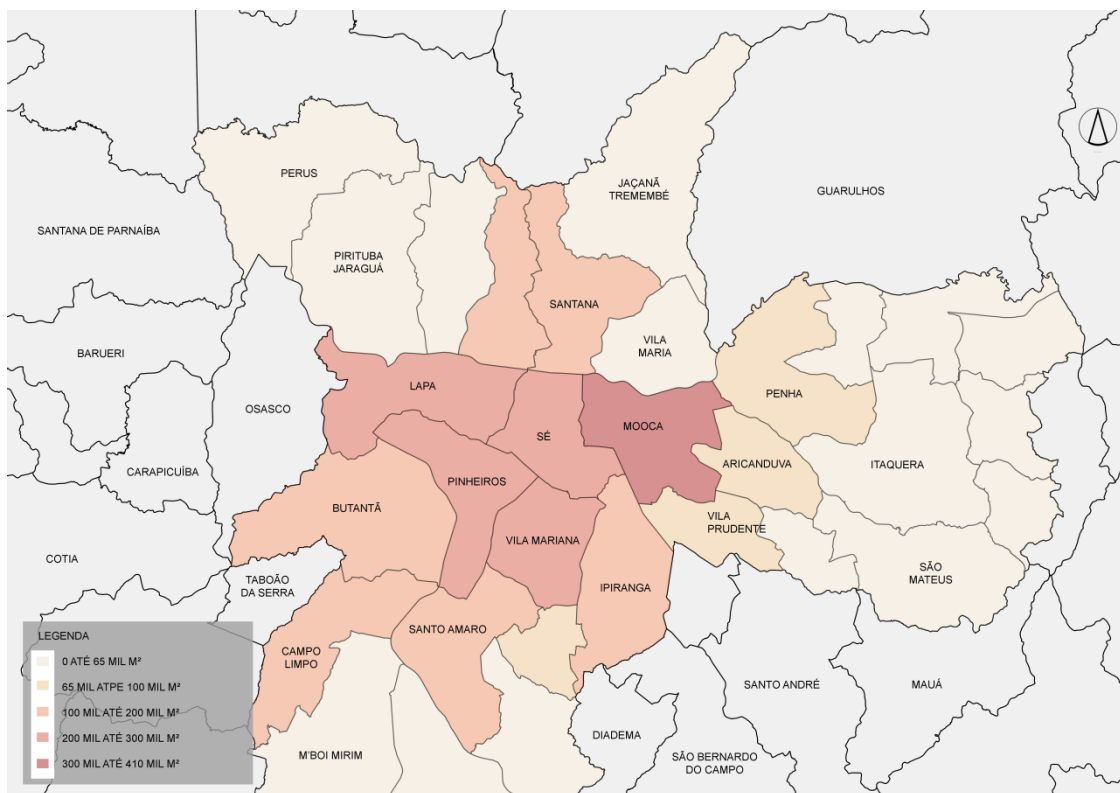
**Tabela 11 – Total do Estoque de Potencial Construtivo Adicional Residencial por Prefeitura Regional**

<b>Prefeitura Regional</b>	<b>Total do Estoque de Potencial Construtivo Adicional (m<sup>2</sup>)</b>
Mooca	830.000,00
Vila Mariana	660.000,00
Lapa	637.000,00
Santo Amaro	480.000,00
Pinheiros	395.000,00
Butantã	390.000,00
Sé	365.000,00
Santana/Tucuruvi	350.000,00
Ipiranga	340.000,00
Campo Limpo	320.000,00
Penha	290.000,00
Aricanduva	280.000,00
Itaquera	215.000,00
Vila Prudente	206.000,00
Jabaquara	170.000,00
Vila Maria/Vila Guilherme	145.000,00
Pirituba/Jaraguá	136.000,00
Freguesia do Ó	115.000,00
Casa Verde	100.000,00
M'Boi Mirim	85.000,00
Itaim Paulista	75.000,00
São Miguel Paulista	72.000,00
Guaianases	55.000,00
Capela do Socorro	47.000,00
São Mateus	47.000,00
Cidade Ademar	45.000,00
Ermelino Matarazzo	30.000,00
Jaçanã/Tremembé	20.000,00
Perus	10.000,00
Cidade Tiradentes	9.000,00

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

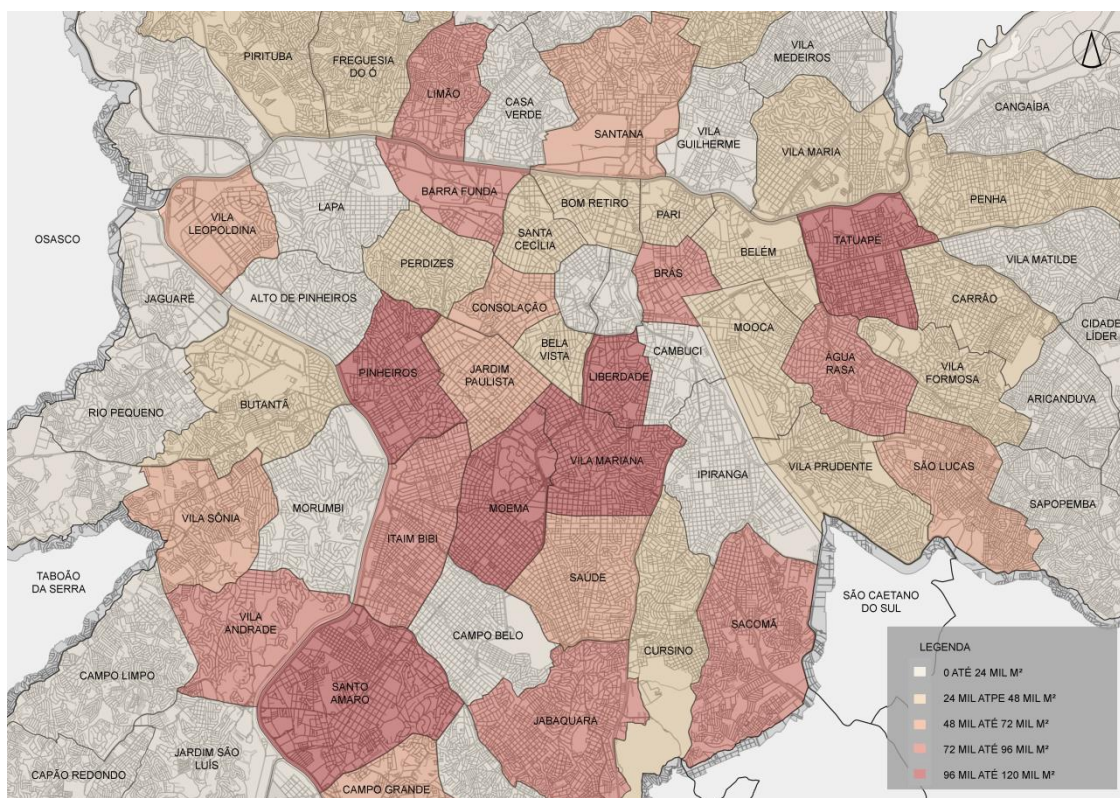
Já a Tabela 12 e o Mapa 8 e 9, por sua vez, trazem os dados referentes aos estoques de potencial construtivo não residencial. A Prefeitura Regional da Mooca novamente tem o maior estoque, com 410 mil metros quadrados. Em sequência, têm-se as Prefeituras Regionais da Sé e da Vila Mariana, com 295 mil e 270 mil, respectivamente. Acima de 200 mil metros quadrados, ainda há Pinheiros e Lapa. Entre 200 mil e 100 mil temos Santo Amaro, Ipiranga, Butantã, Casa Verde, Campo Limpo, Santana/Tucuruvi. Abaixo de 100 mil temos Aricanduva, Vila Prudente, Jabaquara, Penha, Pirituba/Jaraguá, Vila Maria/Vila Guilherme, Itaquera, Freguesia do Ó, São Miguel Paulista, Cidade Ademar, Itaim Paulista, Capela do Socorro, São Mateus, Guaianases, M'Boi Mirim, Ermelino Matarazzo, Jaçanã/Tremembé, Perus e Cidade Tiradentes.

**Mapa 8 – Distribuição espacial do estoque de potencial construtivo adicional não residencial**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

**Mapa 9 – Distribuição espacial do estoque de potencial construtivo adicional não residencial por distrito**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

**Tabela 12 – Total do Estoque de Potencial Construtivo Adicional Não Residencial por Prefeitura Regional**

Prefeitura Regional	Total do Estoque de Potencial Construtivo Adicional (m <sup>2</sup> )
Mooca	410.000,00
Sé	295.000,00
Vila Mariana	270.000,00
Pinheiros	265.000,00
Lapa	218.000,00
Santo Amaro	170.000,00
Ipiranga	130.000,00
Butantã	120.000,00
Casa Verde	115.000,00
Campo Limpo	110.000,00
Santana/Tucuruvi	110.000,00
Aricanduva	90.000,00

Vila Prudente	84.000,00
Jabaquara	80.000,00
Penha	80.000,00
Pirituba/Jaraguá	64.000,00
Vila Maria/Vila Guilherme	45.000,00
Itaquera	38.000,00
Freguesia do Ó	35.000,00
São Miguel Paulista	23.000,00
Cidade Ademar	17.000,00
Itaim Paulista	15.000,00
Capela do Socorro	13.000,00
São Mateus	12.000,00
Guaianases	11.000,00
M'Boi Mirim	11.000,00
Ermelino Matarazzo	10.000,00
Jaçanã/Tremembé	6.000,00
Perus	2.000,00
Cidade Tiradentes	1.000,00

---

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Apesar desta definição da quantidade dos estoques, a qual deveria estar relacionada com a disponibilidade de infraestrutura existente, os objetivos da política municipal de desenvolvimento urbano, além de outros critérios mencionados na LPUOS, tal qual analisado no Capítulo 2, a utilização deste potencial não se deu uniformemente. É importante questionar se, de fato, há critérios objetivos para se aferir a disponibilidade de infraestrutura e como estes critérios poderiam ser utilizados para definir os coeficientes de aproveitamento e os estoques.

Conforme se pode observar através da comparação da Tabela 13 com a Tabela 14, há um descompasso entre a quantidade de potencial construtivo adicional utilizado e o percentual de utilização do estoque de potencial de cada Prefeitura Regional. Na Prefeitura Regional da Mooca, por exemplo, onde se tinha o maior estoque de potencial construtivo adicional residencial, também ocorreu o maior consumo, chegando-se ao total de 546.810,48 m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional. Todavia,

isso significou apenas 65,88% do total do estoque, sendo, assim, apenas a décima segunda Prefeitura Regional onde foi consumido mais estoque. Na Prefeitura Regional da Vila Mariana, a segunda com maior estoque de potencial, foi consumido 343.674,68 m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional, o quarto maior consumo em termos nominais. Porém, em termos percentuais de comprometimento do estoque, isso significou ainda menos, apenas 52,07% do total, sendo a décima quarta Prefeitura Regional a mais comprometer o seu estoque. Na terceira com maior estoque, a Lapa, foi consumido 466.548,35 m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional, o que a coloca na segunda posição entre as Prefeituras Regionais onde se consumiu mais potencial. Contudo, em termos percentuais de utilização do estoque, a Lapa teve 73,24% do total do estoque comprometido. Neste sentido, é ainda mais paradigmático o dado da Prefeitura Regional de Pinheiros. Tendo o quinto maior estoque de potencial, foi consumido apenas 36,21% deste estoque, o que significa 143.040,16 m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional.

Por outro lado, as três Prefeituras Regionais que mais consumiram o seu estoque não estão entre as que tinham o maior estoque. A Prefeitura Regional de Aricanduva, onde se consumiu 278.923,14 m<sup>2</sup> do estoque, teve a maior porcentagem de utilização do estoque de potencial construtivo: 99,62%. Já na Prefeitura Regional do Ipiranga foi consumido 99,55% do estoque, sendo a segunda maior taxa de consumo do estoque registrada no período, enquanto que o terceiro maior consumo se deu na Prefeitura Regional do Campo Limpo, onde se consumiu 94,53% do total do estoque. O Gráfico 4 ilustra a relação entre o total do estoque de potencial construtivo adicional e a utilização deste estoque, ilustrando os dados das Tabelas 13 e 14.

**Tabela 13 – Porcentagem de Utilização do Estoque de Potencial Construtivo Adicional Residencial por Prefeitura Regional (2002 – 2018)**

<b>Prefeitura Regional</b>	<b>Utilização do Estoque de Potencial Construtivo Adicional (%)</b>
Aricanduva	99,62
Ipiranga	99,55
Campo Limpo	94,53
Vila Maria/Vila Guilherme	93,32
Sé	79,97
Santana/Tucuruvi	79,34
Santo Amaro	74,75
Vila Prudente	74,02
Casa Verde	73,96
Lapa	73,24
Pirituba	71,90
Mooca	65,88
Cidade Ademar	53,21
Vila Mariana	52,07
Jaçanã	48,97
Jabaquara	46,23
Butantã	42,30
Pinheiros	36,21
Ermelino Matarazzo	32,21
São Mateus	30,23
Freguesia do Ó	24,98
Capela do Socorro	16,39
M'Boi Mirim	13,14
Penha	13,07
Itaim Paulista	8,61
Itaquera	7,69
São Miguel Paulista	6,98
Perus	3,21
Guaianases	1,15
Cidade Tiradentes	-

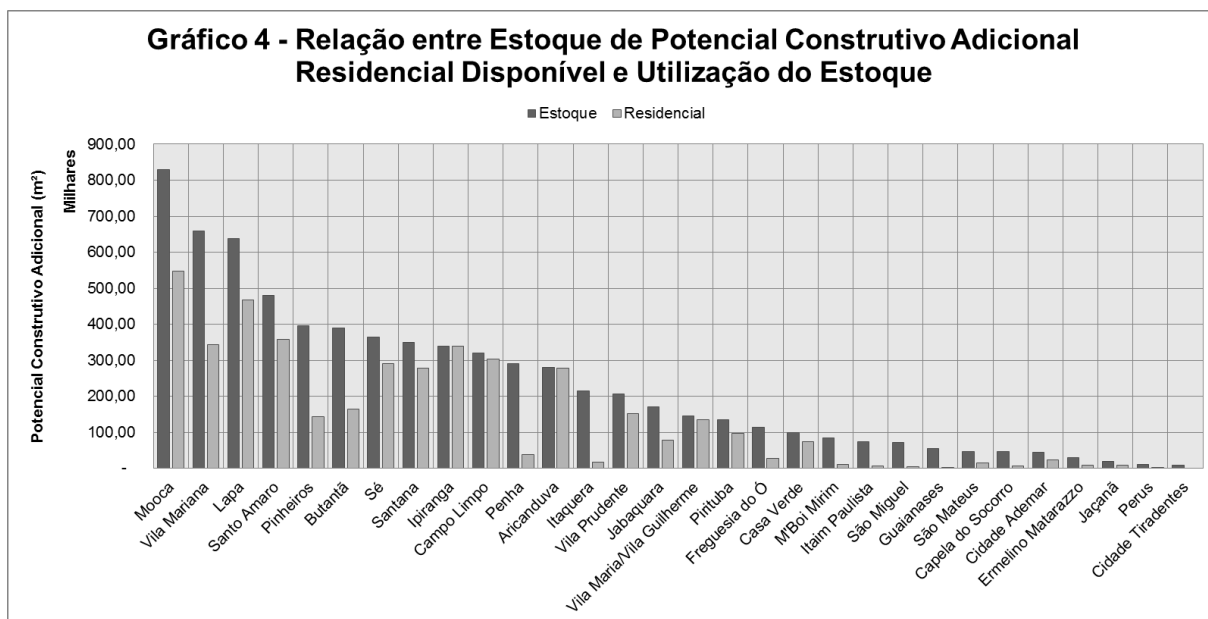
Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

**Tabela 14 – Total de Potencial Construtivo Adicional Residencial Utilizado por Prefeitura Regional (2002 – 2018)**

<b>Prefeitura Regional</b>	<b>Total de Potencial Construtivo Adicional Utilizado (m<sup>2</sup>)</b>
Mooca	546.810,48
Lapa	466.548,35
Santo Amaro	358.815,68
Vila Mariana	343.674,68
Ipiranga	337.467,59
Campo Limpo	302.508,67
Sé	291.901,61
Aricanduva	278.923,14
Santana/Tucuruvi	277.682,36
Butantã	164.988,31
Vila Prudente	152.484,74
Pinheiros	143.040,16
Vila Maria/Vila Guilherme	135.308,19
Pirituba/Jaraguá	97.780,48
Jabaquara	78.589,63
Casa Verde	73.962,62
Penha	37.904,17
Freguesia do Ó	28.726,76
Cidade Ademar	23.942,54
Itaquera	16.540,79
São Mateus	14.207,13
M'Boi Mirim	11.172,66
Jaçanã/Tremembé	9.794,76
Ermelino Matarazzo	9.661,80
Capela do Socorro	7.702,85
Itaim Paulista	6.455,07
São Miguel Paulista	5.022,30
Guaianases	633,13
Perus	320,70
Cidade Tiradentes	0,00

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor



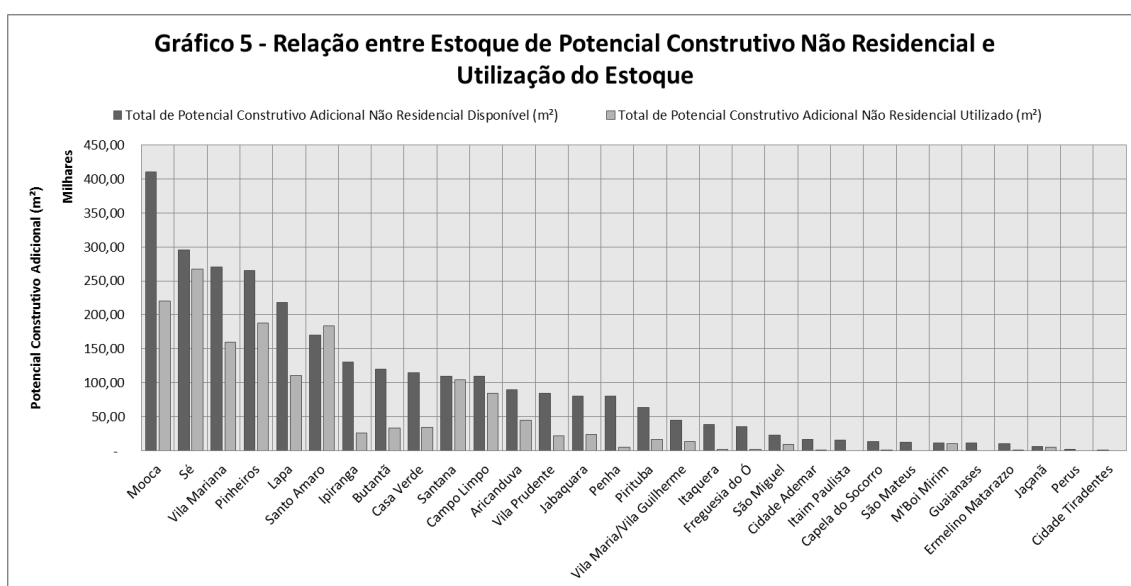


Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

O mesmo desequilíbrio entre o valor nominal de metros quadrados de potencial construtivo adicional consumido e a porcentagem que este consumo representa no total do estoque também se verifica para o uso não residencial. Considerando os dados das Tabelas 15 e 16, é possível observar que não há, necessariamente, uma correspondência entre o maior consumo de potencial construtivo adicional e o maior comprometimento do estoque, quer dizer, ainda que em algumas Prefeituras Regionais o consumo tenha sido maior do que em outras, isto não significa que, em termos percentuais, tal consumo tenha sido o maior.

Os dados sobre o estoque não residencial corroboram esta perspectiva. Novamente a Prefeitura Regional da Mooca tinha o maior estoque de potencial construtivo adicional não residencial e, no período em análise, foi consumido nesta Prefeitura Regional 220.319,90 m<sup>2</sup> de potencial adicional, sendo o segundo maior consumo em termos nominais. Porém, em termos percentuais, tal consumo representa apenas o oitavo, com 53,74% do total do estoque consumido no período. Das cinco Prefeituras Regionais que apresentavam o maior estoque de potencial construtivo adicional não residencial (Mooca, Sé, Vila Mariana, Pinheiros e Lapa), quatro estão entre as cinco que mais consumiram potencial construtivo no período, Sé, Mooca, Pinheiros e Vila Mariana, enquanto que a Prefeitura Regional da Lapa foi a

sexta. Entretanto, em termos percentuais, apenas a Prefeitura Regional da Sé está entre as cinco primeiras, com um total de 90,74% de consumo de seu estoque de potencial não residencial. É importante ressaltar que, por exemplo, a Prefeitura Regional de M'Boi Mirim está na terceira posição em termos percentuais de consumo do estoque, contudo, seu consumo, em termos nominais, foi de apenas 9.834,66 m<sup>2</sup>. Desse modo, é necessário relativizar alguns dados, pois não podemos analisar hermeticamente os dados percentuais, da mesma forma que não podemos fazê-lo para os dados nominais de consumo do estoque. De todo modo, esta análise é precípua, pois ela revela uma dimensão fundamental da utilização do instrumento, a saber, a relação entre o consumo de potencial construtivo e o território, ainda que tal relação precise ser mais bem analisada considerando outros aspectos. O Gráfico 5 ilustra os dados apresentados nas Tabelas 15 e 16.



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

**Tabela 15 – Porcentagem de Utilização do Estoque de Potencial Construtivo Adicional Não Residencial por Prefeitura Regional (2002 – 2018)**

<b>Prefeitura Regional</b>	<b>Utilização do Estoque de Potencial Construtivo Adicional (%)</b>
Santo Amaro	107,96
Santana/Tucuruvi	94,86
Sé	90,74
M'Boi Mirim	89,41
Jaçanã/Tremembé	81,86
Campo Limpo	76,81
Pinheiros	70,75
Vila Mariana	59,20
Mooca	53,74
Lapa	50,89
Aricanduva	49,60
São Miguel Paulista	40,81
Casa Verde	29,98
Jabaquara	29,38
Vila Maria/Vila Guilherme	29,13
Butantã	27,38
Pirituba	26,57
Vila Prudente	25,91
Ipiranga	19,76
Ermelino Matarazzo	9,25
Cidade Ademar	7,05
Penha	6,61
Itaquera	5,61
Freguesia do Ó	4,31
Capela do Socorro	1,73
Cidade Tiradentes	0,00
Guaianases	0,00
Itaim Paulista	0,00
Perus	0,00
São Mateus	0,00

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

**Tabela 16 – Total de Potencial Construtivo Adicional Não Residencial Utilizado por Prefeitura Regional (2002 – 2018)**

<b>Prefeitura Regional</b>	<b>Total de Potencial Construtivo Adicional Utilizado (m<sup>2</sup>)</b>
Sé	267.696,89
Mooca	220.319,90
Pinheiros	187.476,55
Santo Amaro	183.528,14
Vila Mariana	159.835,58
Lapa	110.938,51
Santana/Tucuruvi	104.343,80
Campo Limpo	84.495,05
Aricanduva	44.637,66
Casa Verde	33.477,45
Butantã	32.857,97
Ipiranga	25.684,71
Jabaquara	23.502,34
Vila Prudente	21.763,18
Pirituba	17.002,96
Vila Maria/Vila Guilherme	13.109,01
M'Boi Mirim	9.834,66
São Miguel Paulista	9.386,93
Penha	5.285,35
Jaçanã/Tremembé	4.911,85
Itaquera	2.131,33
Freguesia do Ó	1.507,96
Cidade Ademar	1.197,98
Ermelino Matarazzo	924,64
Capela do Socorro	225,47
Cidade Tiradentes	0,0
Guaianases	0,0
Itaim Paulista	0,0
Perus	0,0
São Mateus	0,0

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Estes dados indicam que não se pode relacionar indiscriminadamente a definição do coeficiente de aproveitamento máximo e a fixação do limite do estoque de potencial construtivo com a utilização mais intensiva do lote. Tais parâmetros deveriam ser definidos, considerando o adequado equilíbrio entre infraestrutura disponível e adensamento, como concebido quando Solo Criado. Contudo, como já salientado, parece ser inviável a adoção de métodos objetivos neste sentido.

No momento em que se esgota o estoque de potencial construtivo adicional, significaria que a infraestrutura urbana disponível opera dentro do limite máximo de sua capacidade, considerando o equilíbrio buscado, isso sem avaliar os usos que já ocorriam e outras formas de se ultrapassar o coeficiente básico. Dessa forma, esse descompasso entre o percentual de comprometimento do estoque de potencial construtivo e o valor nominal da quantidade de metros quadrados de potencial construtivo adicional consumido precisa ser considerado, pois ele revela, em última instância, onde há maior comprometimento da infraestrutura urbana disponível, a despeito de uma utilização mais intensa de potencial construtivo adicional em uma área específica.

Por outro lado, é importante ressaltar que tais parâmetros – coeficiente de aproveitamento máximo e estoque de potencial construtivo - permitem a utilização mais intensa do lote, mas esta só ocorrerá sob condições determinadas pelas intenções dos agentes do mercado imobiliário, as quais são moldadas por um conjunto de relações e interesses obductos. Ou seja, não é a simples existência da possibilidade de se construir até o limite definido pelo coeficiente de aproveitamento máximo que fará com que tal possibilidade se concretize. Há um conjunto de elementos, os quais necessitam de algum escrutínio, que guiam a atuação dos agentes do mercado para alguns setores da cidade e são nestes setores que mais potencial construtivo adicional é utilizado, a despeito de uma maior disponibilidade de estoque em outros. Por óbvio, uma menor disponibilidade ou uma não disponibilidade de estoque condicionará, mais diretamente, a ação dos agentes. Contudo, com o processo de revisão do PDE e a promulgação de sua revisão em 2014, teve-se o fim do estoque de potencial construtivo adicional e, caiu por terra um dos limitadores à utilização da OODC.

Agora procederemos ao exame particular de duas (Prefeitura Regional da Mooca e Prefeitura Regional da Lapa) das seis frentes de expansão identificadas – Tatuapé, Vila Leopoldina, Santo Amaro, Vila Andrade, Baixo Augusta e Liberdade –, para aprofundar a análise dos dados em relação aos aspectos qualitativos do território. Como já mencionado, optou-se por trabalhar com estes recortes territoriais porque eles apresentaram consumos expressivos de potencial construtivo adicional. Nesta análise, consideraremos as informações obtidas com a sistematização dos dados frente às especificidades e a dimensão espacial da utilização do potencial construtivo adicional.

### 3.2.1.1 Prefeitura Regional da Mooca

A Prefeitura Regional da Mooca, onde o distrito de Tatuapé está localizado, como já referido, apresentava os maiores estoques de potencial construtivo adicional, tanto residencial quanto não residencial. E foi lá onde também se verificou o maior consumo de estoque residencial, e o segundo maior de estoque não residencial. O estoque residencial era de 830 mil m<sup>2</sup>, e foi consumido 546.810,48 m<sup>2</sup>, perfazendo 65,88% de consumo do total do estoque. O estoque não residencial era de 410 mil m<sup>2</sup>, sendo consumido 220.319,90 m<sup>2</sup>, o que representa 53,74% do total do estoque. Somando-se os dois estoques, a Prefeitura Regional da Mooca apresentava um estoque total de 1.240.000,00 m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional via OODC disponível. Deste total, foi consumido 767.130,38 m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional, o que representa 61,86% do total do estoque.

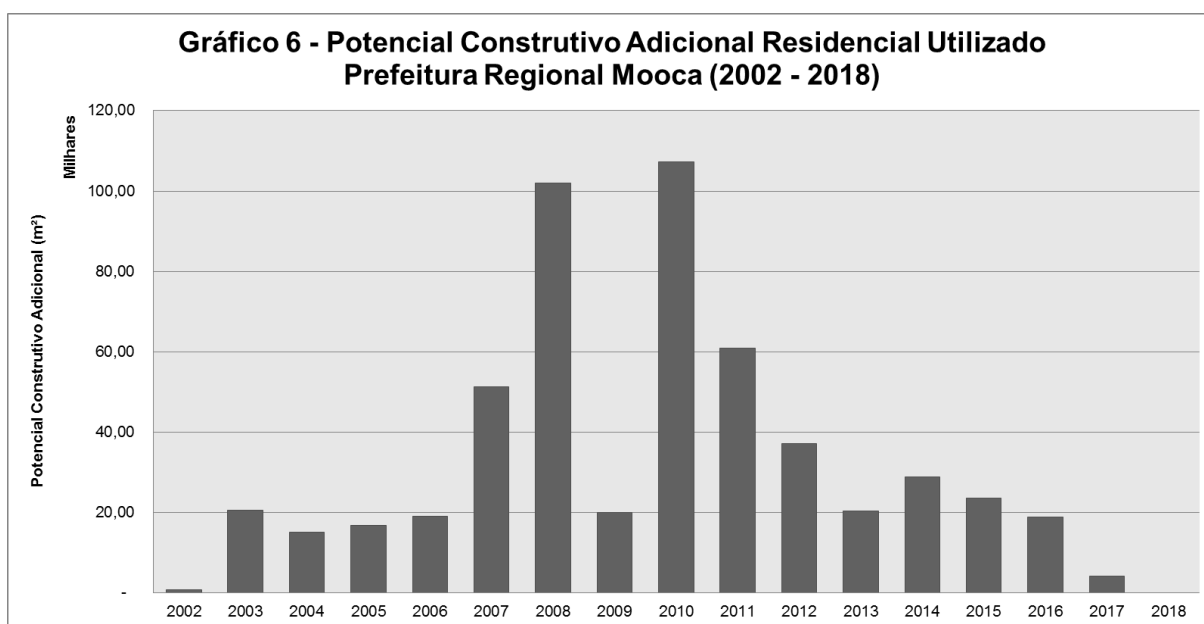
A Prefeitura Regional da Mooca faz parte do centro expandido da capital e está localizada no início da Zona Leste. Ela é composta de seis distritos, sendo eles: Água Rasa, Belém, Brás, Mooca, Pari e Tatuapé. Segundo os dados da Prefeitura Municipal<sup>140</sup>, o total de habitantes na Mooca, de acordo com o Censo 2010, é de 342.980, em uma área de 35,20 km<sup>2</sup>, perfazendo uma densidade demográfica de 9.972 hab/km<sup>2</sup>. Após dois Censos contínuos com taxa de crescimento negativa (-1,33% de

---

<sup>140</sup>[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/subprefeituras/dados\\_demograficos/index.php?p=12758](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?p=12758)

1980/1991, e -1,51% de 1991/2000)<sup>141</sup>, o período compreendido pelo Censo 2010, a saber, 2000/2010, apresentou taxa de crescimento positiva, de 1,11%.

O consumo de potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Mooca se deu mais intensamente entre os anos de 2007 e 2012, com especial destaque para os anos de 2008 e 2010, quando o consumo registrado foi muito superior, conforme se pode observar no Gráfico 6 e na Tabela 17.



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

<sup>141</sup>[http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7\\_populacao\\_recenseadatas\\_de\\_crescimento\\_1980\\_10745.html](http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_recenseadatas_de_crescimento_1980_10745.html)

**Tabela 17 – Consumo anual de potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Mooca (2002 – 2018)**

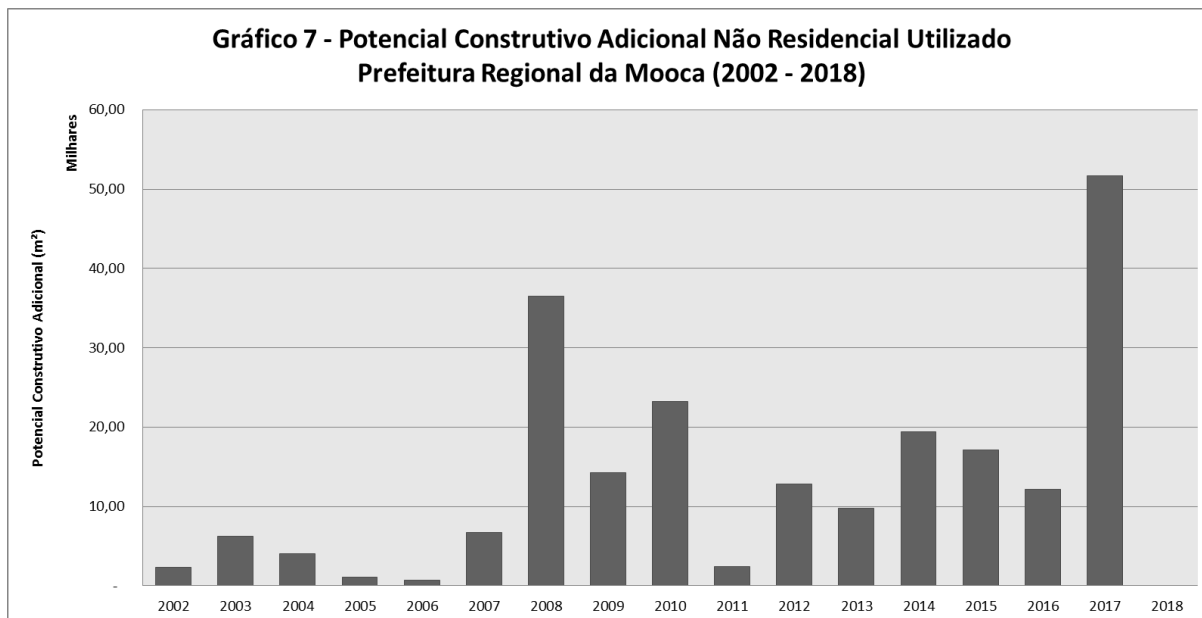
<b>Anos</b>	<b>Consumo de Potencial Construtivo Adicional Residencial (m<sup>2</sup>)</b>
2002	720,05
2003	20.591,31
2004	15.131,92
2005	16.741,10
2006	19.001,34
2007	51.282,98
2008	101.964,80
2009	19.925,94
2010	107.298,81
2011	60.943,85
2012	37.207,93
2013	20.448,16
2014	28.800,57
2015	23.659,56
2016	18.919,00
2017	4.173,16
2018	0,00

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Já a utilização de potencial construtivo adicional não residencial se deu mais intensamente a partir de 2008. Na verdade, é necessário distinguir quatro momentos. O primeiro, entre 2002 e 2007, quando houve uma utilização muito tímida de potencial construtivo adicional via OODC, inferior a 10 mil m<sup>2</sup> ao ano, sendo que no ano de 2006 foi consumido apenas 657,48 m<sup>2</sup>. O segundo é o ano de 2008, quando o consumo registrado, 36.424,27 m<sup>2</sup>. Por fim, o terceiro é de 2009 até 2016, quando houve a manutenção de certo padrão de utilização, variando de 12 mil até pouco mais de 23mil m<sup>2</sup>, com exceção do ano de 2011, quando foi utilizado somente 2.396,09 m<sup>2</sup>.



Por fim, o quarto momento se dá no ano de 2017, quando ocorre a maior utilização de potencial construtivo adicional não residencial, no total de 51.667,77 m<sup>2</sup>. O Gráfico 7 e a Tabela 18 complementam as informações.



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

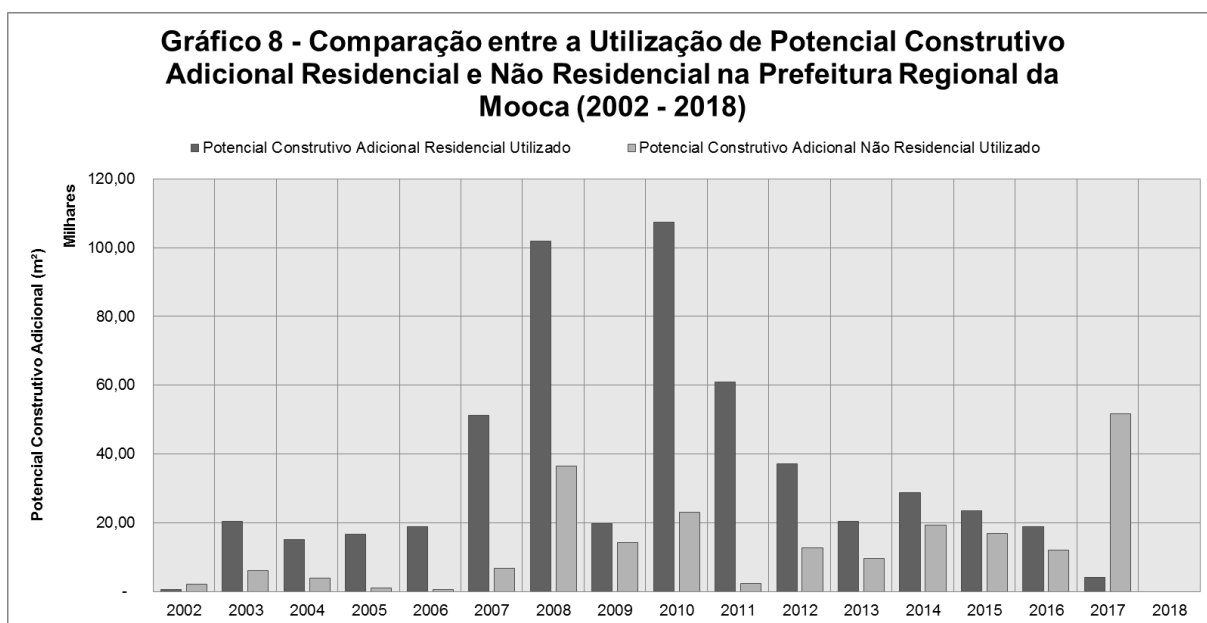
**Tabela 18 – Consumo anual de potencial construtivo adicional não residencial na Prefeitura Regional da Mooca (2002 – 2018)**

Anos	Consumo de Potencial Construtivo Adicional Não Residencial (m <sup>2</sup> )
2002	2.289,27
2003	6.283,15
2004	4.032,89
2005	1.051,10
2006	657,48
2007	6.757,85
2008	36.464,27
2009	14.226,69
2010	23.199,83
2011	2.396,09

2012	12.876,60
2013	9.739,59
2014	19.412,22
2015	17.081,39
2016	12.183,71
2017	51.667,77
2018	0,00

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

O Gráfico 8 traz os dados comparativos da utilização de potencial construtivo adicional residencial e não residencial para o período.

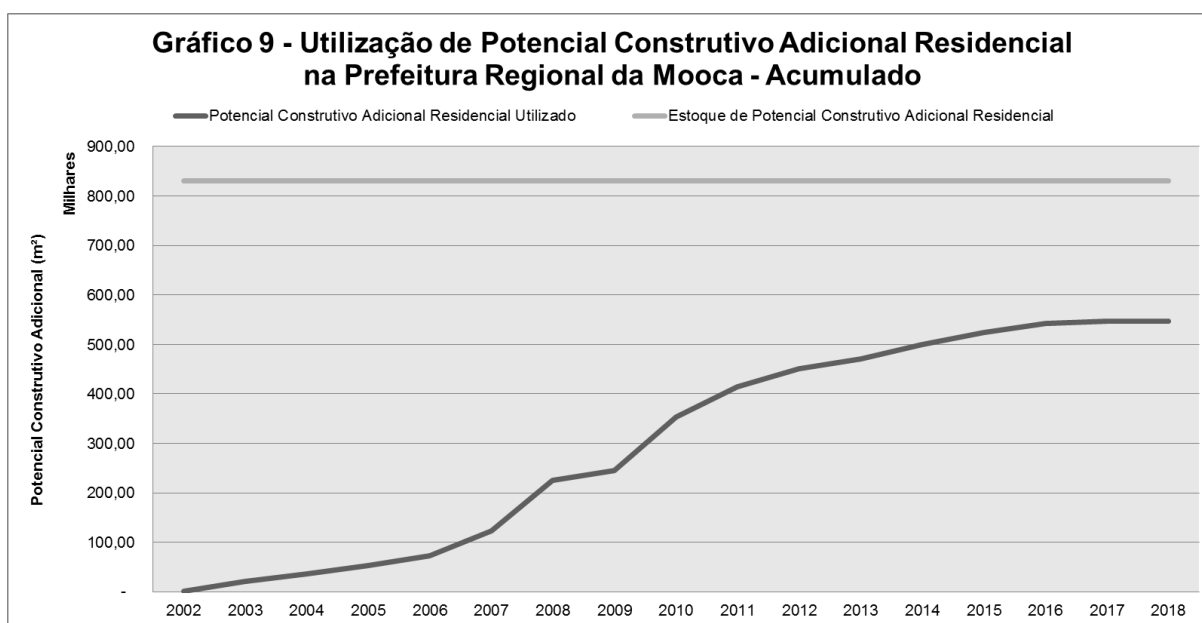


Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

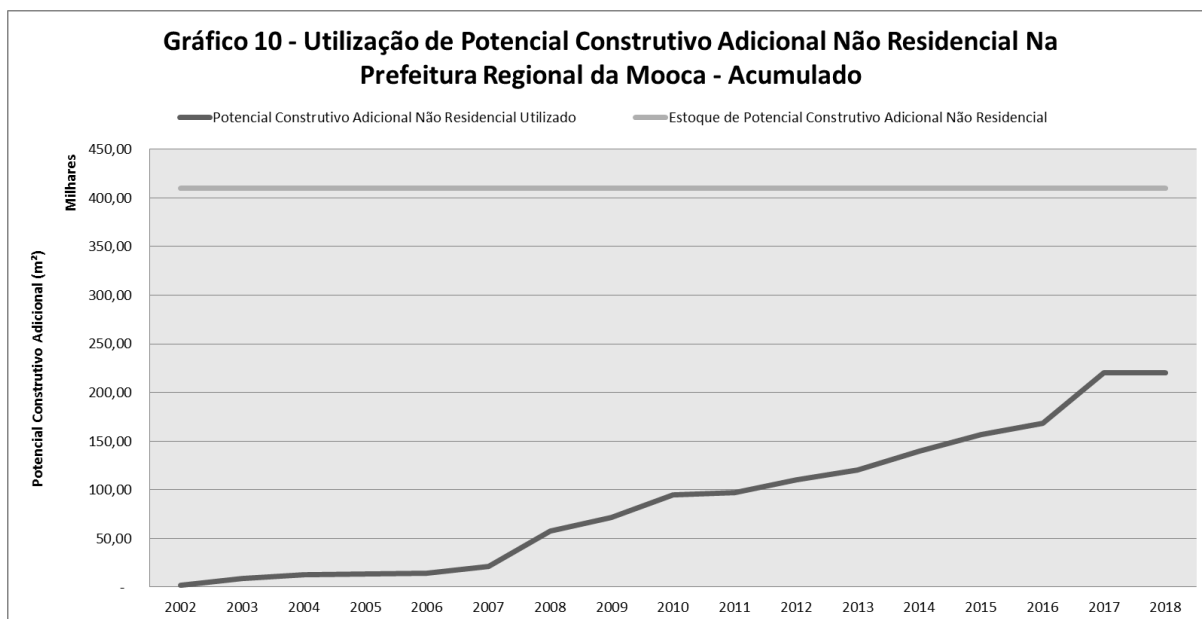
É notório que houve, apesar do expressivo consumo de potencial construtivo adicional, um *gap* entre o saldo restante de potencial construtivo adicional e aquilo que foi consumido, conforme pode ser mais bem visualizado nos Gráficos 9 e 10. Mais precisamente, o saldo do estoque de potencial construtivo adicional residencial após dezembro de 2018 era de 283.189,52 m<sup>2</sup>. Já o saldo do estoque não residencial era de 189.680,10 m<sup>2</sup>. Por exemplo, considerando-se os limites dos estoques originais, esse

saldo restante do estoque residencial da Prefeitura Regional da Mooca seria o décimo segundo maior estoque entre todos. Fazendo-se a mesma comparação para o estoque não residencial, o saldo ocuparia a sexta posição, considerando-se os estoques originais.

Abordar-se aqui a utilização do potencial construtivo adicional tendo como referência os distritos e as diferenças de consumo entre cada um deles, com a esperança de que tal análise possa fornecer novos indícios para se pensar essa questão, sobretudo porque visa incorporar a dimensão territorial do instrumento. Quer dizer, quais são os elementos territoriais que podem influenciar nesta dinâmica e na formação deste *gap* aqui identificado?



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

A distribuição do estoque de potencial construtivo pelos distritos não foi homogênea. Como se pode observar na Tabela 19, apenas o distrito do Tatuapé concentra 42,17% do total do estoque de potencial residencial da Prefeitura Regional da Mooca, enquanto que, por exemplo, o distrito do Belém, concentra apenas 6,02% do total.

**Tabela 19 – Distribuição do estoque de potencial construtivo adicional residencial da Prefeitura Regional da Mooca pelos Distritos**

Distrito	Total do Estoque de Potencial Construtivo Adicional (m <sup>2</sup> )	Porcentagem em Relação ao Total do Estoque da Prefeitura Regional (%)
Água Rasa	100.000,00	12,05
Belém	50.000,00	6,02
Brás	90.000,00	10,84
Mooca	160.000,00	19,28
Pari	80.000,00	9,64
Tatuapé	350.000,00	42,17

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Todo o saldo restante do estoque de potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Mooca se encontra em três distritos: Brás, Pari e Tatuapé, conforme os dados da Tabela 20. No Brás nenhum metro quadrado de potencial construtivo adicional residencial foi consumido. Já no Pari foi consumido 12,65% e em Tatuapé, 71,19%. No distrito da Mooca foi consumido 93,66% do estoque, e no distrito de Belém, 73,31%. Contudo, em tais distritos, todo o potencial construtivo estava comprometido, mesmo que nem todas as solicitações ainda estivessem quitadas. Na Água Rasa, extrapolou-se, ainda que insignificadamente, o limite do estoque.

**Tabela 20 – Utilização de Potencial Construtivo Adicional Residencial nos distritos da Prefeitura Regional da Mooca**

<b>Distrito</b>	<b>Total de Potencial Construtivo Adicional Utilizado (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Porcentagem de Utilização do Estoque de Potencial Construtivo Adicional (%)</b>
Água Rasa	100.999,61	100,99
Belém	36.657,69	73,31
Brás	0	0
Mooca	149.868,95	93,66
Pari	10.116,42	12,65
Tatuapé	249.167,81	71,19

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

A não homogeneidade na distribuição dos estoques residenciais pelos distritos também se repete para os estoques de potencial construtivo adicional não residencial, porém, há aqui uma menor discrepância na distribuição, do que aquela verificada para o estoque residencial. Ainda assim, o distrito do Tatuapé concentra 29,26% do total do estoque não residencial, seguido pelo distrito do Brás com 21,95%. Três distritos têm apenas 9,75% do total do estoque, são eles, Belém, Mooca e Pari. O distrito da Água Rasa concentra 19,51% do total do estoque da Prefeitura Regional da Mooca. Tais informações estão sintetizadas na Tabela 21 abaixo.

**Tabela 21 – Distribuição do estoque de potencial construtivo adicional não residencial da Prefeitura Regional da Mooca pelos Distritos**

<b>Distrito</b>	<b>Total do Estoque de Potencial Construtivo Adicional (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Porcentagem em Relação ao Total do Estoque da Prefeitura Regional (%)</b>
Água Rasa	80.000,00	19,51
Belém	40.000,00	9,75
Brás	90.000,00	21,95
Mooca	40.000,00	9,75
Pari	40.000,00	9,75
Tatuapé	120.000,00	29,26

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Do ponto de vista da utilização do estoque de potencial construtivo adicional não residencial, é importante destacar que o *gap* adquiriu aqui novos contornos, sobretudo em decorrência da revisão do Plano Diretor promulgada em 2014. Como se pode observar na Tabela 22, o distrito da Mooca utilizou 139,00% do total do estoque. Em realidade, este dado indica que se extrapolou o limite do estoque definido em 2004, quando da supressão dos estoques com a revisão do Plano Diretor de 2014. Talvez não seja mais nem adequado falar em “extrapolar o limite do estoque”. De qualquer maneira, este dado mostra que havia interesse específico em consumir potencial construtivo adicional não residencial no distrito da Mooca e não nos demais, o que pode ocorrer com a derrogação dos estoques.

**Tabela 22 – Utilização de Potencial Construtivo Adicional Não Residencial nos distritos da Prefeitura Regional da Mooca**

<b>Distrito</b>	<b>Total de Potencial Construtivo Adicional Utilizado (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Porcentagem de Utilização do Estoque de Potencial Construtivo Adicional (%)</b>
Água Rasa	24.076,09	30,09
Belém	21.659,50	54,14
Brás	14.815,81	16,46
Mooca	55.601,11	139,00

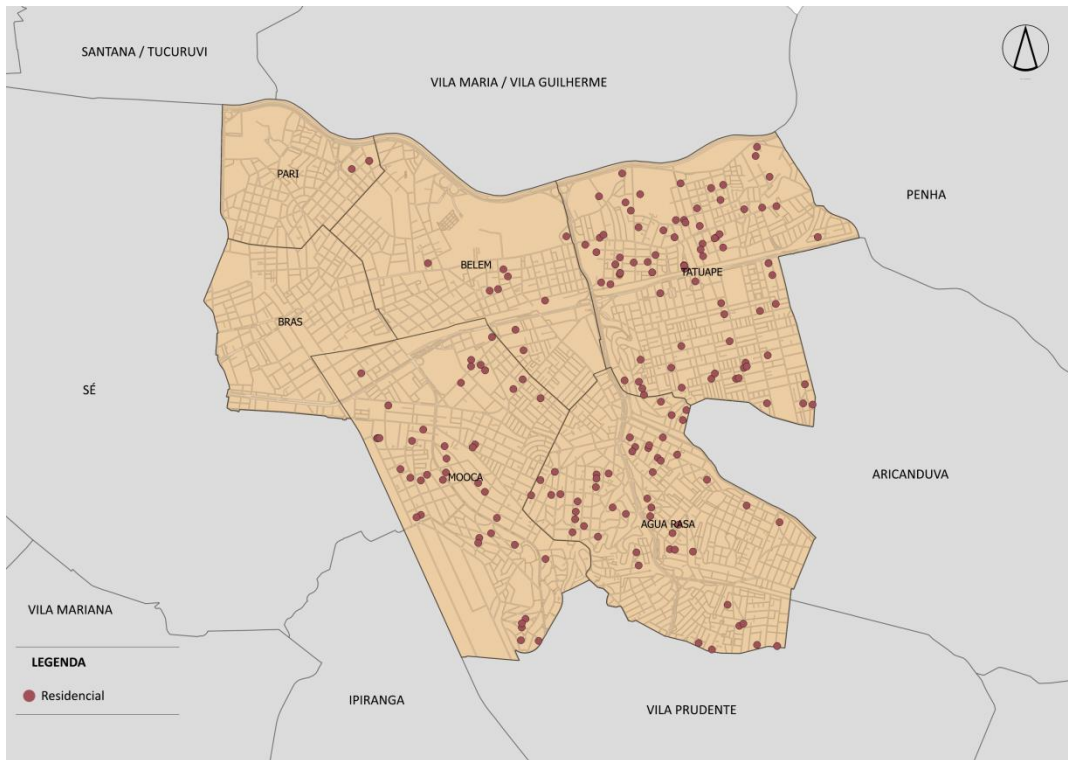
Pari	36.580,51	91,45
Tatuapé	67.586,88	56,32

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Exceto o caso do distrito da Mooca, é importante notar que, diferentemente do que ocorreu com o estoque residencial, não há aqui o consumo total do estoque em nenhum distrito. No distrito de Pari foi consumido 91,45% do estoque, nos distritos do Tatuapé e do Belém foi consumido cerca da metade, enquanto que na Água Rasa consumiu-se cerca de um quarto. Novamente, o distrito onde houve o menor consumo foi o Brás, onde foi utilizado apenas 16,46% do total do estoque não residencial.

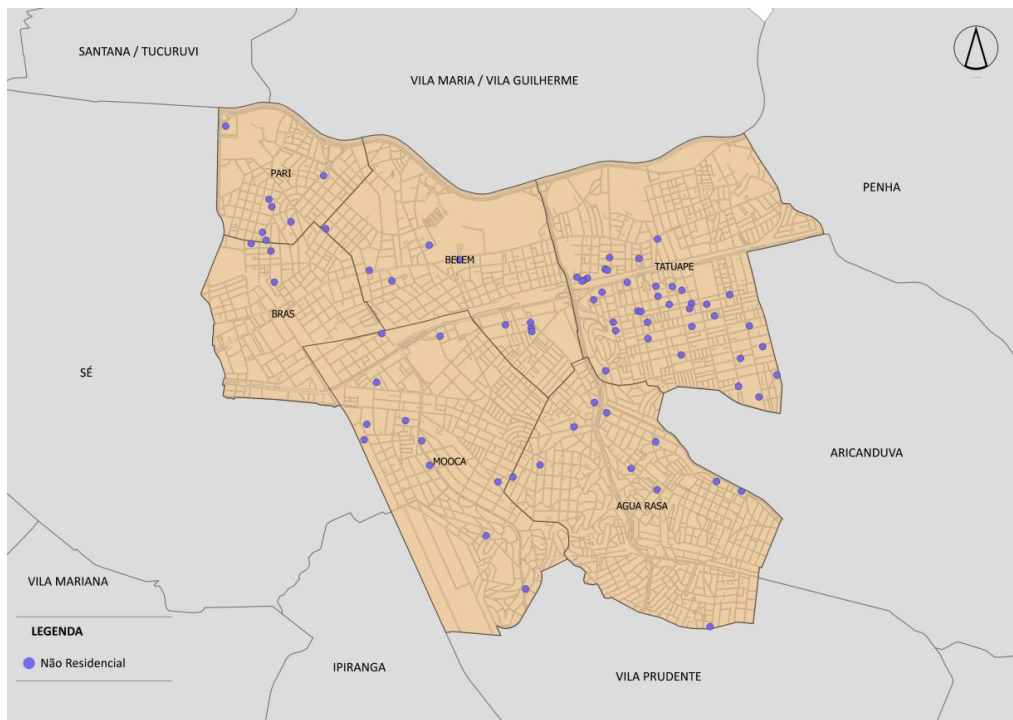
Tais dados ensejam, sem maiores percalços, a compreensão de que há fatores, além dos macro e microeconômicos, que influenciaram na escolha dos locais onde os agentes do mercado imobiliário mais consumiram potencial construtivo adicional através da OODC. O Mapa 10 ajuda a visualizar este ponto ao representar territorialmente a localização de todos os empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Mooca, enquanto que o Mapa 11 representa os empreendimentos que utilizaram potencial construtivo adicional não residencial. Não há como supor que apenas fatores econômicos sejam capazes de justificar a utilização de 100% do estoque de alguns distritos, enquanto que em outros – o Brás, por exemplo – absolutamente nada tenha sido consumido do estoque residencial, a despeito da proximidade espacial e da existência de um estoque relativamente grande para o distrito – no caso do Brás, 90.000,00 m<sup>2</sup>. A pergunta que fica, apenas para exemplificar, é: por que e como se deu a utilização de todo o estoque de potencial construtivo adicional em Belém e, no distrito contíguo, o Brás, absolutamente nada tenha sido consumido? Essa pergunta pode ser refeita considerando outros distritos da cidade e mesmo Prefeituras Regionais.

**Mapa 10 – Localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Mooca**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

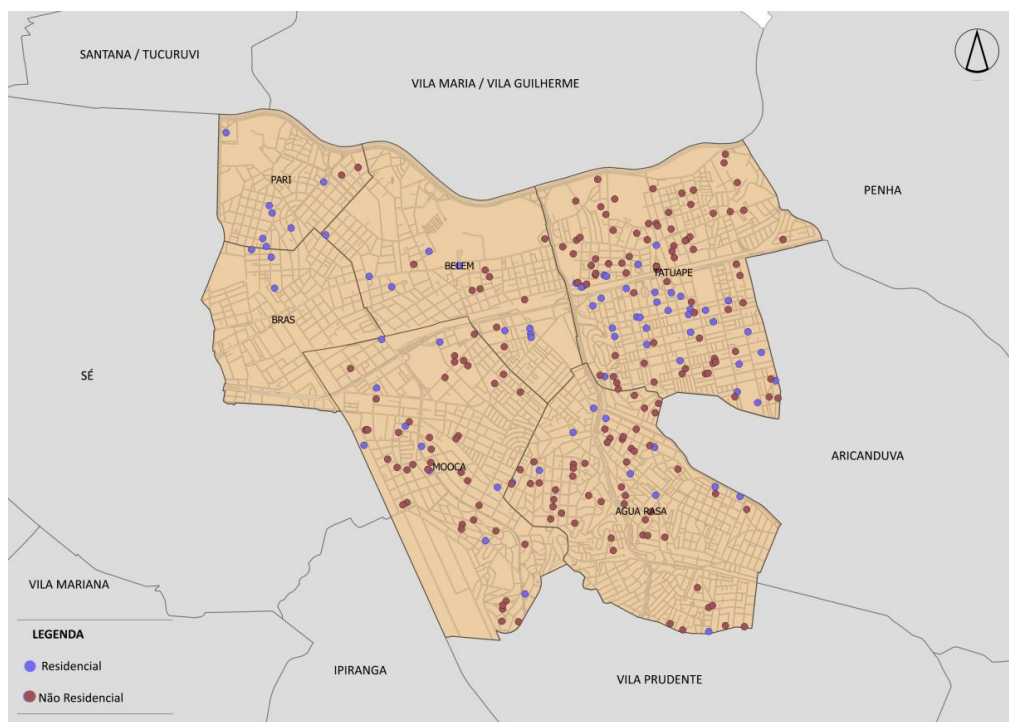
**Mapa 11 – Localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional não residencial na Prefeitura Regional da Mooca**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor



**Mapa 12 – Localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional residencial e não residencial na Prefeitura Regional da Mooca**



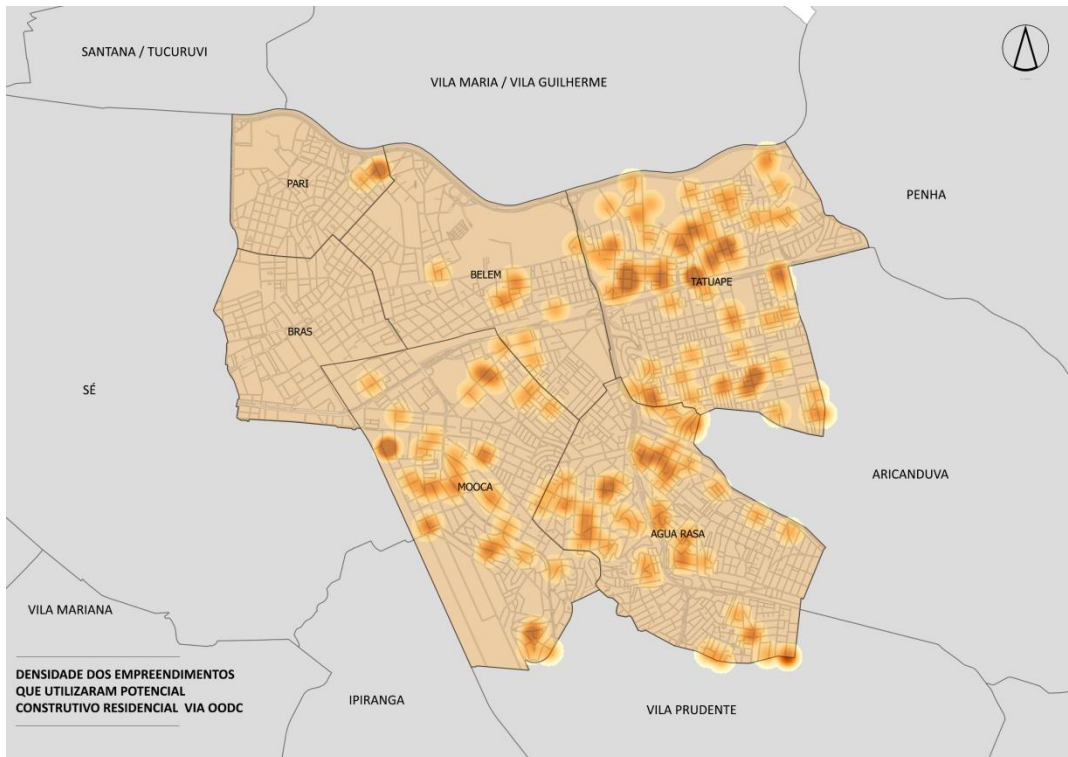
Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Nessa direção, ainda, é importante ressaltar, como já foi mencionado na introdução deste capítulo, de que não se pode considerar a utilização de potencial construtivo adicional de forma homogênea pela unidade territorial de análise, no caso, os distritos. Os Mapas 5 e 6 já sinalizam que os empreendimentos que se beneficiam de potencial construtivo adicional residencial e não residencial via OODC não estão dispersos homogeneamente pelo território. Portanto, é um erro metodológico e de representação considerar que a distribuição da utilização de potencial construtivo adicional é homogênea dentro da unidade territorial de análise. Tal erro leva, invariavelmente, ao obscurecimento da análise territorial da aplicação do instrumento, visto que ele simplesmente encobre uma dimensão fundamental, a saber, a espacial. Na verdade, em muitos trabalhos, a dimensão espacial é simplesmente reduzida a uma relação entre unidade territorial de análise (Município, Prefeitura Regional, Distrito etc.) e quantidade de potencial construtivo adicional consumido. Essa posição hermética cumpre um duplo papel no encobrimento da dimensão espacial: por um lado, isola a unidade territorial de análise do seu contexto e, por outro, não considera os elementos internos à unidade. Os Mapas 13, 14, 15 e 16 indicam a densidade dos

empreendimentos que utilizaram potencial construtivo adicional na Prefeitura Regional da Mooca, e a intensidade de utilização deste potencial. Através da análise destes mapas é possível perceber como a distribuição não é homogênea pela unidade territorial de análise, nesse caso, nem a Prefeitura Regional e nem os distritos e, por outro lado, como há alguns padrões de proximidade que precisam ser analisados. O mapa de densidade leve em consideração apenas a localização dos empreendimentos que utilizaram potencial construtivo adicional via OODC. Já os mapas de intensidade de utilização ilustram a quantidade de potencial que foi utilizada em cada empreendimento. Ou seja, enquanto o primeiro mostra as relações de proximidade entre empreendimentos que se beneficiaram de maior exploração construtiva do lote por intermédio da OODC, o segundo trata de um aspecto qualitativo desta utilização, a saber, a quantidade de potencial explorada.

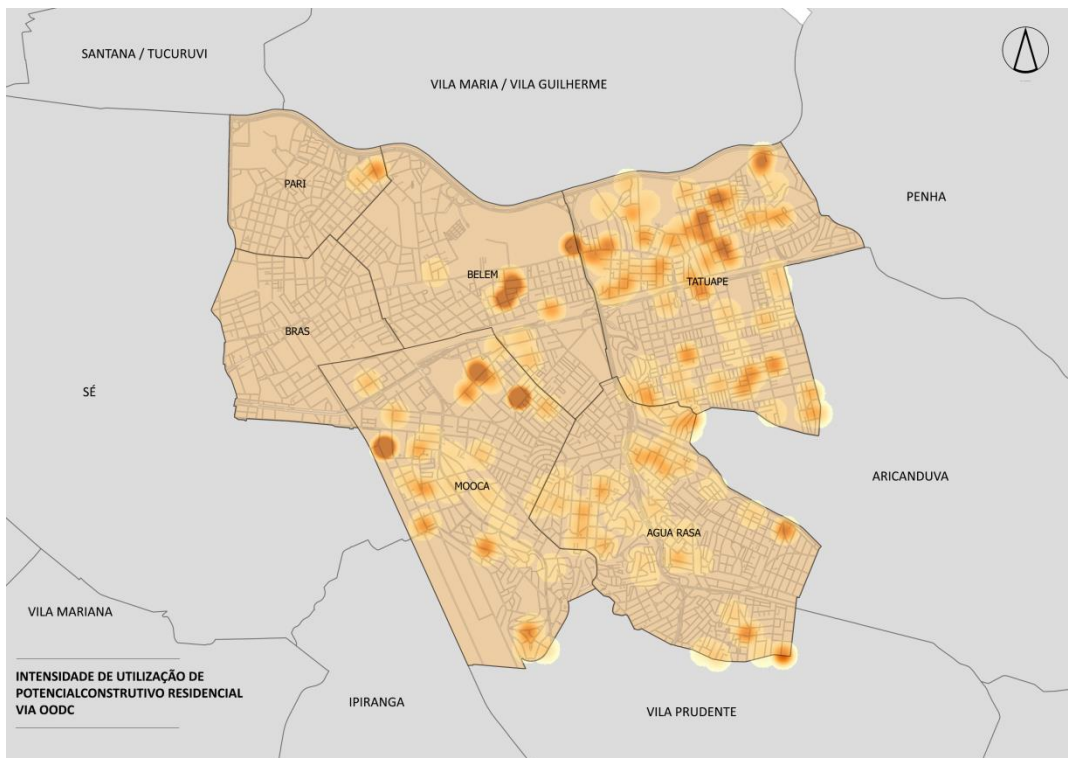
O exemplo do Tatuapé é sintomático, neste sentido. Há uma concentração de empreendimentos que utilizaram potencial construtivo adicional residencial via OODC – leia-se: empreendimentos que se verticalizaram mais – ao norte da Rua Melo Freire e da linha de ferro da CPMT. Aproximando-se ainda mais, é possível observar que há uma intensa concentração justamente nas proximidades do Shopping Metrô Boulevard Tatuapé e, por conseguinte, da própria estação Tatuapé de metrô, trem e ônibus. Outra mancha de concentração, também ao norte da Rua Melo Freire, se dá entre a estação Vila Carrão e a Avenida Celso Garcia. Já os empreendimentos que utilizaram potencial construtivo adicional não residencial estão concentrados ao sul da Rua Melo Freire e da linha de ferro da CPTM. Há uma mancha coincidente em torno da estação de metrô e trem do Tatuapé e há outra mancha nas proximidades da estação Vila Carrão.

**Mapa 13 – Densidades dos empreendimentos que utilizaram Potencial Construtivo Adicional Residencial na Prefeitura Regional da Mooca**



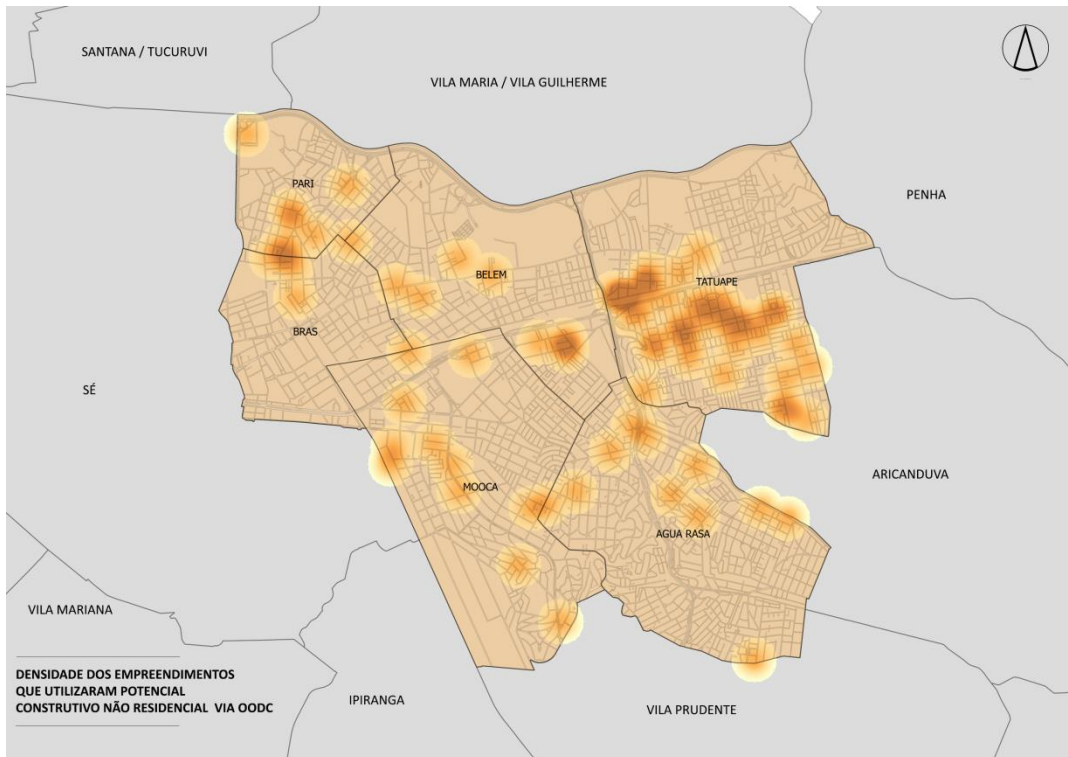
Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

**Mapa 14 - Intensidade de utilização de potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Mooca**



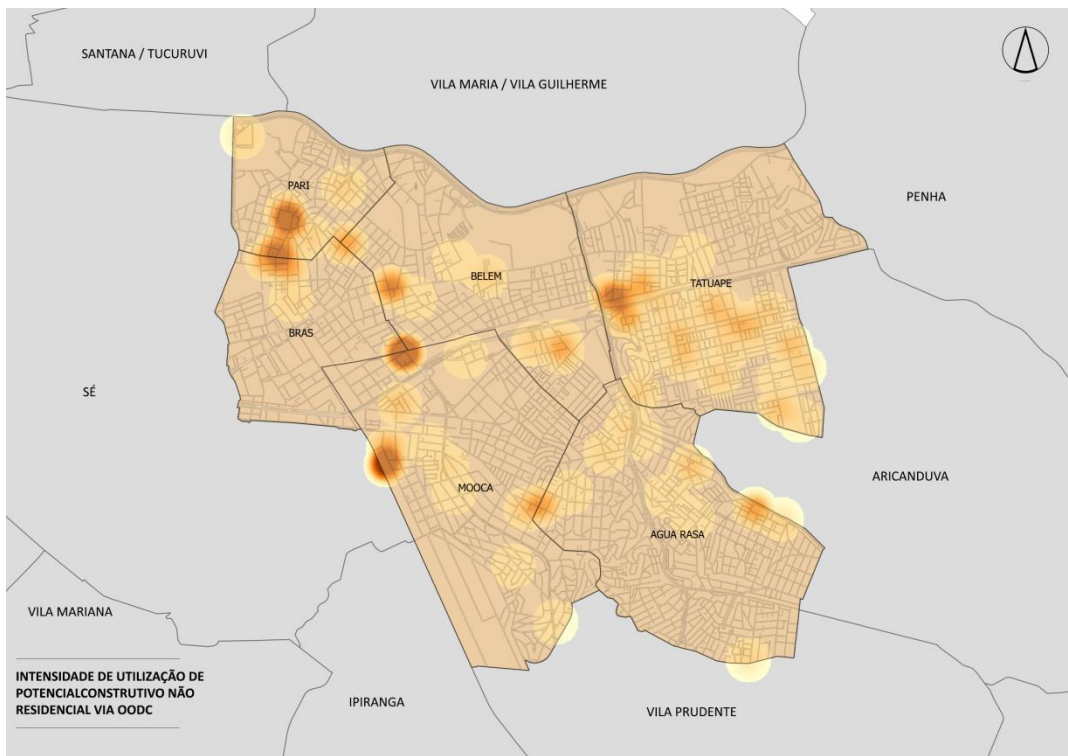
Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

**Mapa 15 – Densidades dos empreendimentos que utilizaram Potencial Construtivo Adicional Não Residencial na Prefeitura Regional da Mooca**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

**Mapa 16 - Intensidade de utilização de potencial construtivo adicional não residencial na Prefeitura Regional da Mooca**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

A identificação destas relações espaciais e padrões locacionais, ainda que exaustiva, é necessária para se compreender a dimensão territorial da aplicação da OODC, para além daquela que visa redistribuir a valorização recuperada.

### 3.2.1.2 Prefeitura Regional da Lapa

A Prefeitura Regional da Lapa localiza-se na zona Oeste do Município de São Paulo. Ela é dividida em seis distritos: Barra Funda, Jaguará, Jaguaré, Lapa, Perdizes e Vila Leopoldina. De acordo com o último Censo, o total de habitantes na Lapa era de 305.526, o que corresponde a uma densidade de 7.619 hab/km<sup>2</sup>. Após dois Censos contínuos com taxa de crescimento negativa (-0,70% de 1980/1991, e -0,99% de 1991/2000)<sup>142</sup>, o período compreendido pelo Censo 2010, a saber, 2000/2010, apresentou taxa de crescimento positiva, de 1,22%. Neste tocante, destaca-se o distrito da Vila Leopoldina, que registrou, no último período, taxa de crescimento de 3,92%.

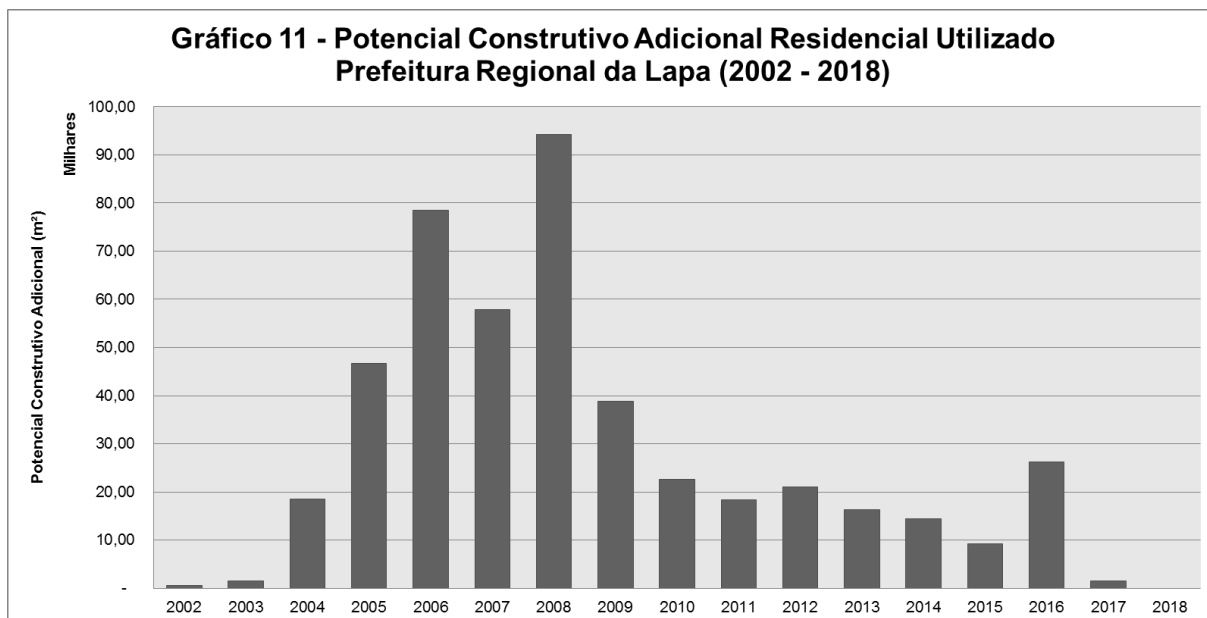
Como já aludido, a Prefeitura Regional da Lapa apresentou o terceiro maior estoque residencial, de 637 mil m<sup>2</sup>, e o quinto maior estoque não residencial, de 218 mil m<sup>2</sup>. Foi lá onde se verificou o segundo maior consumo de potencial construtivo adicional residencial, no total de 466.548,35 m<sup>2</sup>, e o sexto maior consumo de potencial construtivo adicional não residencial, no total de 110.938,51 m<sup>2</sup>. Considerando os limites dos estoques, foi consumido 73,24% do total disponível do estoque residencial, e 50,88% do total do estoque não residencial. Somando-se os dois estoques, a Prefeitura Regional da Lapa apresentava um estoque total de 855 mil m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional via OODC disponível. Deste total, foi consumido 577.486,86 m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional, o que representa 67,54% do total do estoque.

Este elevado consumo de potencial construtivo adicional, comparativamente as demais unidades territoriais de análise, não ocorreu de forma homogênea no tempo. Conforme pode ser visualizado no Gráfico 11 e na Tabela 23, houve, para o uso

---

<sup>142</sup>[http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7\\_populacao\\_recenseadataxas\\_de\\_crescimento\\_1980\\_10745.html](http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_recenseadataxas_de_crescimento_1980_10745.html)

residencial, um pico de consumo no ano de 2008, quando mais de 94 mil m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional foram utilizados. De maneira geral, entre 2005 e 2008 se registrou um intenso consumo de potencial construtivo adicional, e, a partir de 2009, há uma queda efetiva na utilização de tal potencial, com exceção de 2016, quando é registrado um aumento.



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

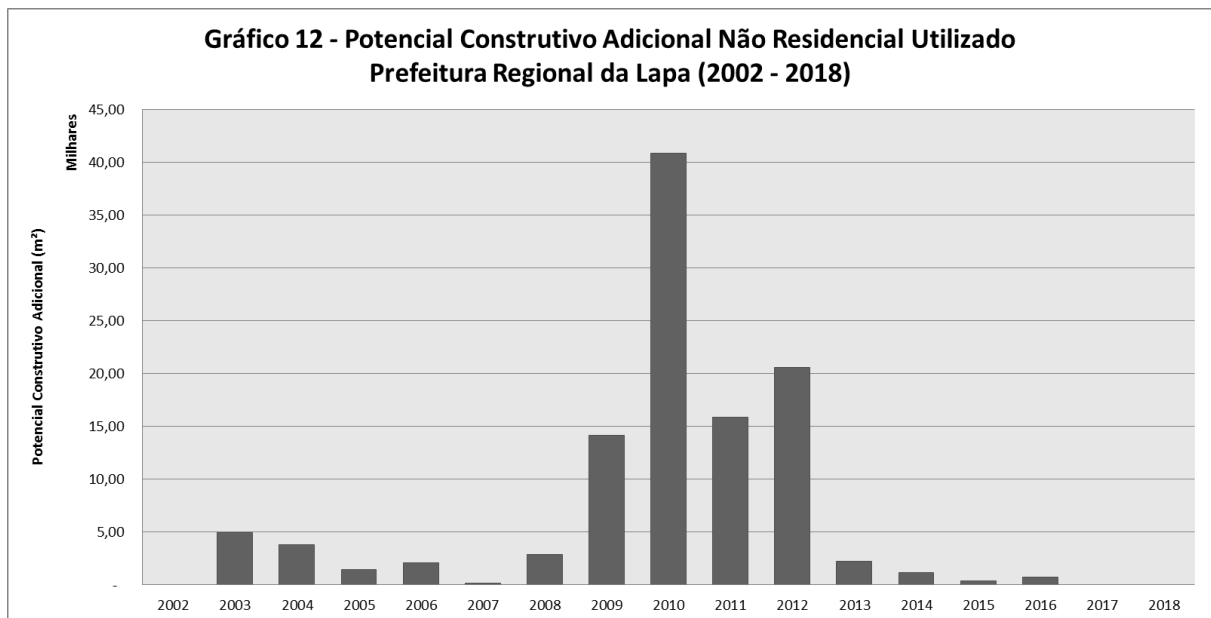
**Tabela 23 – Consumo anual de potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Lapa (2002 – 2018)**

Anos	Consumo de Potencial Construtivo Adicional Residencial (m <sup>2</sup> )
2002	528,65
2003	1.455,26
2004	18.562,58
2005	46.659,18
2006	78.564,03
2007	57.875,66
2008	94.215,93
2009	38.852,04

2010	22.593,78
2011	18.425,50
2012	21.027,40
2013	16.366,48
2014	14.432,86
2015	9.254,15
2016	26.183,87
2017	1.550,98
2018	0,00

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

A utilização de potencial construtivo adicional não residencial se deu de forma distinta, ainda que guarde certas similaridades. A similaridade reside no fato de que em apenas em um ano houve um consumo expressivo e muito superior aos demais, no caso isto ocorreu em 2010, quando foi consumido mais de 40 mil m<sup>2</sup> de potencial adicional não residencial.



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

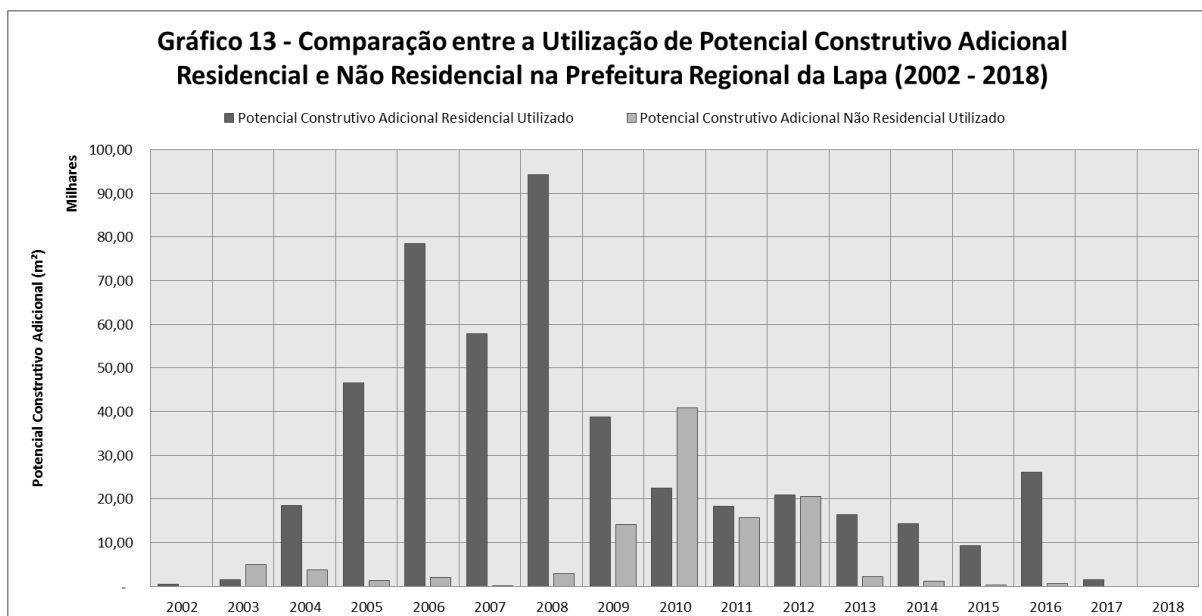
**Tabela 24 – Consumo anual de potencial construtivo adicional não residencial na Prefeitura Regional da Lapa (2002 – 2018)**

<b>Anos</b>	<b>Consumo de Potencial Construtivo Adicional Não Residencial (m<sup>2</sup>)</b>
2002	0,00
2003	4.916,57
2004	3.752,38
2005	1.429,30
2006	2.085,81
2007	108,12
2008	2.829,55
2009	14.154,82
2010	40.855,55
2011	15.824,30
2012	20.561,95
2013	2.227,11
2014	1.125,27
2015	348,66
2016	719,12
2017	0,00
2018	0,00

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

O Gráfico 13 traz os dados comparativos da utilização de potencial construtivo adicional residencial e não residencial para o período.





Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

Considerando a distribuição do estoque pelos distritos, é possível observar que tal disponibilidade não era homogênea, sendo assim, o consumo de potencial construtivo adicional também não foi homogêneo no território. Conforme se pode analisar pela Tabela 25, mais de 65% do total do estoque da Prefeitura Regional da Lapa estava concentrada em apenas dois dos seis distritos: Perdizes e Vila Leopoldina.

**Tabela 25 – Distribuição do estoque de potencial construtivo adicional residencial da Prefeitura Regional da Lapa pelos Distritos**

<b>Distrito</b>	<b>Total do Estoque de Potencial Construtivo Adicional (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Porcentagem em Relação ao Total do Estoque da Prefeitura Regional (%)</b>
Barra Funda	100.000,00	15,69
Jaguará	10.000,00	1,56
Jaguaré	32.000,00	5,02
Lapa	75.000,00	11,77
Perdizes	230.000,00	36,10
Vila Leopoldina	190.000,00	29,82

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Já a Tabela 26 concentra os dados referentes à utilização deste estoque de potencial residencial nos distritos. Neste sentido, é importante observar que em três distritos – Jaguaré, Lapa e Vila Leopoldina – praticamente todo o estoque de potencial construtivo adicional residencial foi utilizado. No distrito do Jaraguá foi utilizado 66,52%, enquanto que em Perdizes esse percentual foi de 60,97%. Já na Barra Funda foi utilizado 26,88%. O caso do distrito de Perdizes é interessante, pois apenas pouco mais da metade do total do estoque residencial foi utilizado, sendo que tal estoque era o maior de todos dentre os distritos que compõem a Prefeitura Regional da Lapa.

**Tabela 26 – Utilização de Potencial Construtivo Adicional Residencial nos Distritos da Prefeitura Regional da Lapa**

<b>Distrito</b>	<b>Total de Potencial Construtivo Adicional Utilizado (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Porcentagem de Utilização do Estoque de Potencial Construtivo Adicional (%)</b>
Barra Funda	26.881,95	26,88
Jaguará	6.652,37	66,52
Jaguaré	31.999,50	99,99
Lapa	71.636,88	95,51
Perdizes	140.236,23	60,97
Vila Leopoldina	189.141,42	99,54

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Os dados referentes aos estoques de potencial construtivo adicional não residencial também mostram que não houve homogeneidade em sua distribuição pelos distritos e nem na sua utilização destes. No caso da fixação dos estoques não residenciais, é importante notar que o distrito da Barra Funda concentrou 36,69% do potencial construtivo adicional disponível para a Prefeitura Regional da Lapa, a Vila Leopoldina concentrou 27,52% e Perdizes 18,34%. Os distritos de Jaguará, Jaguaré e Lapa concentram os pouco mais de 17% restante.

**Tabela 27 – Distribuição do estoque de potencial construtivo adicional não residencial da Prefeitura Regional da Lapa pelos Distritos**

<b>Distrito</b>	<b>Total do Estoque de Potencial Construtivo Adicional (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Porcentagem em Relação ao Total do Estoque da Prefeitura Regional (%)</b>
Barra Funda	80.000,00	36,69
Jaguará	10.000,00	4,58
Jaguaré	8.000,00	3,66
Lapa	20.000,00	9,17
Perdizes	40.000,00	18,34
Vila Leopoldina	60.000,00	27,52

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Por outro lado, quando observados os dados referentes à utilização deste estoque, contidos na Tabela 28, é possível observar que no distrito da Barra Funda, onde havia a maior disponibilidade de estoque não residencial na Prefeitura Regional da Lapa, foi consumido apenas 3,34% do total deste estoque, ao passo que em Jaguaré e Lapa foi consumido praticamente 100% do estoque, na Vila Leopoldina pouco mais de 85%, e, em Perdizes, quase  $\frac{3}{4}$  do estoque disponível. Assim sendo, a parte mais significativa do saldo do estoque de potencial construtivo adicional não residencial está contido nos distritos da Barra Funda, de Perdizes e do Jaguaré, sendo que este concentrava apenas 4,58% do total do estoque.

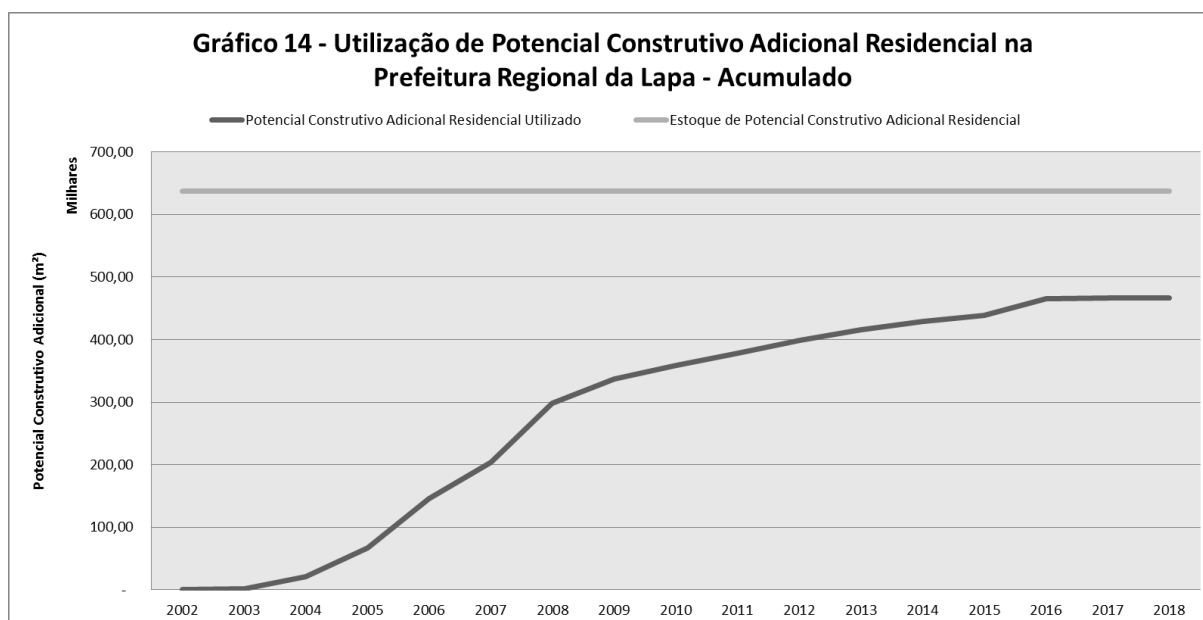
Portanto, há aqui também a existência de um *gap* entre o total disponível do estoque e o total utilizado, materializado em um saldo positivo deste estoque. Por outra forma, sobrou potencial construtivo adicional. Já se elaborou um argumento para se pensar esta questão: a seletividade territorial dos agentes do mercado imobiliário. Mas é ainda fundamental esboçar mais um: o superdimensionamento dos estoques. Na verdade, mais do que um suposto superdimensionamento, é necessário investigar o método de fixação destes estoques. Quais foram os critérios, teórico-metodológicos, que guiaram a formulação dos limites dos estoques?

**Tabela 28 – Utilização de Potencial Construtivo Adicional Não Residencial nos Distritos da Prefeitura Regional da Lapa**

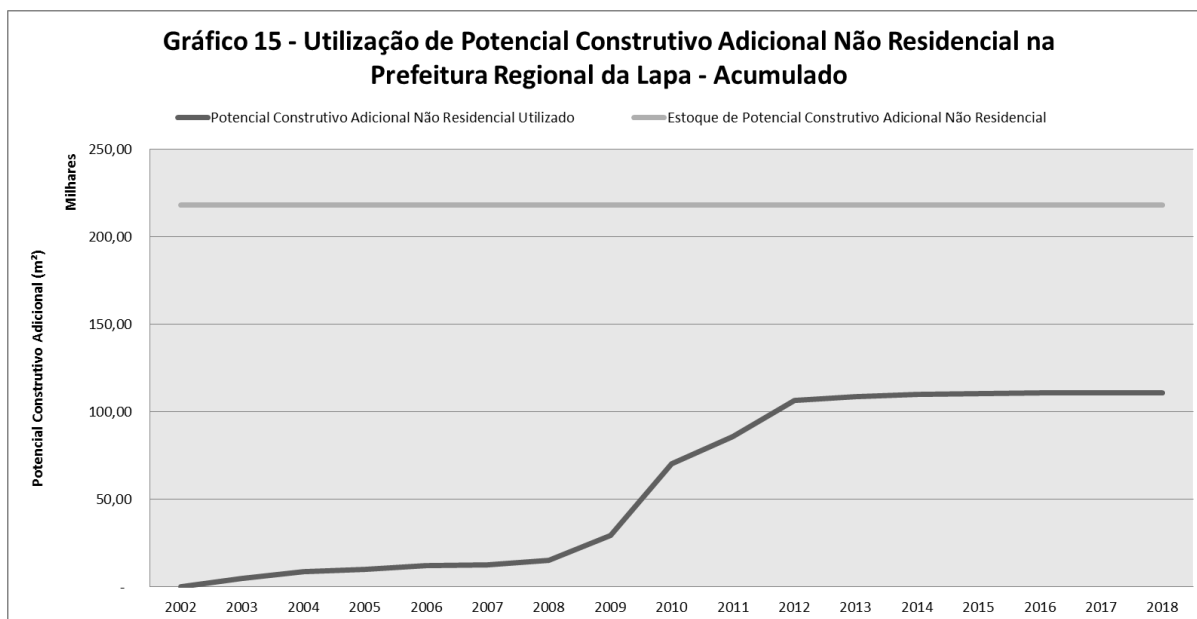
Distrito	Total de Potencial Construtivo Adicional Utilizado (m <sup>2</sup> )	Porcentagem de Utilização do Estoque de Potencial Construtivo Adicional (%)
Barra Funda	2.673,55	3,34
Jaguará	0	0
Jaguaré	7.999,38	99,99
Lapa	18.489,57	92,44
Perdizes	29.725,90	74,31
Vila Leopoldina	52.050,11	86,75

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Os Gráficos 14 e 15 ilustram este saldo do estoque, que estamos aqui a chamar de *gap*.



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

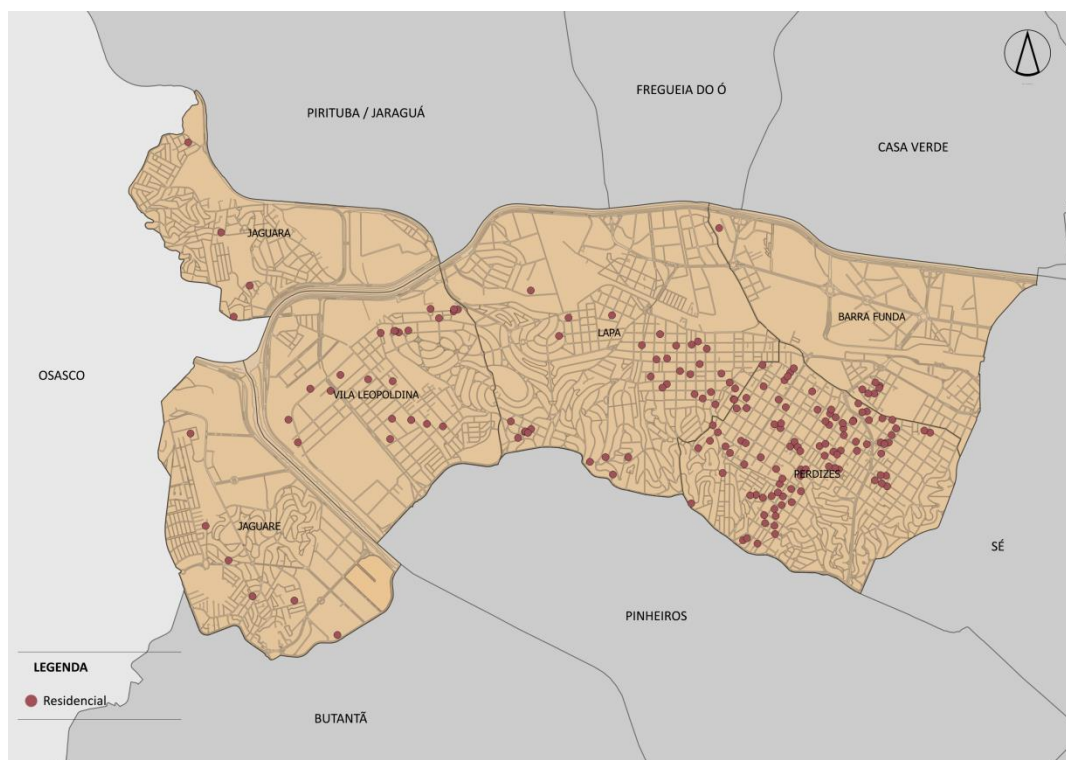


Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

Para além destas hipóteses, é precípuo também reconhecer a dimensão territorial da utilização deste potencial construtivo adicional, justamente porque a OODC necessita ser avaliada não apenas do ponto de vista da contrapartida, mas também do ponto de vista do território, ou seja, do resultado concreto na produção da cidade. O Mapa 17 representa territorialmente a localização de todos os empreendimentos que utilizaram potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Lapa. É possível notar que, a despeito da maior utilização de potencial construtivo adicional residencial ter ocorrido no distrito da Vila Leopoldina, foi no distrito de Perdizes onde houve o maior número de empreendimentos que utilizaram potencial construtivo adicional residencial. É possível afirmar, apenas com este dado, que os edifícios que se beneficiaram da utilização de potencial construtivo adicional residencial via OODC no distrito da Vila Leopoldina, o fizeram intensamente, pois o montante total utilizado foi distribuído em poucos empreendimentos. Justamente o contrário do distrito de Perdizes, no qual um elevado número de empreendimentos se beneficiou da utilização deste potencial adicional. É ainda interessante notar certa proximidade entre os empreendimentos localizados no distrito da Lapa e aqueles localizados no distrito de Perdizes, o que indica a importância dos aspectos qualitativos do espaço para a localização dos empreendimentos, pois eles não estão distribuídos homoganeamente pelo território e

nem circunscritos aos limites administrativos impostos pela definição político-administrativa dos distritos e Prefeituras Regionais.

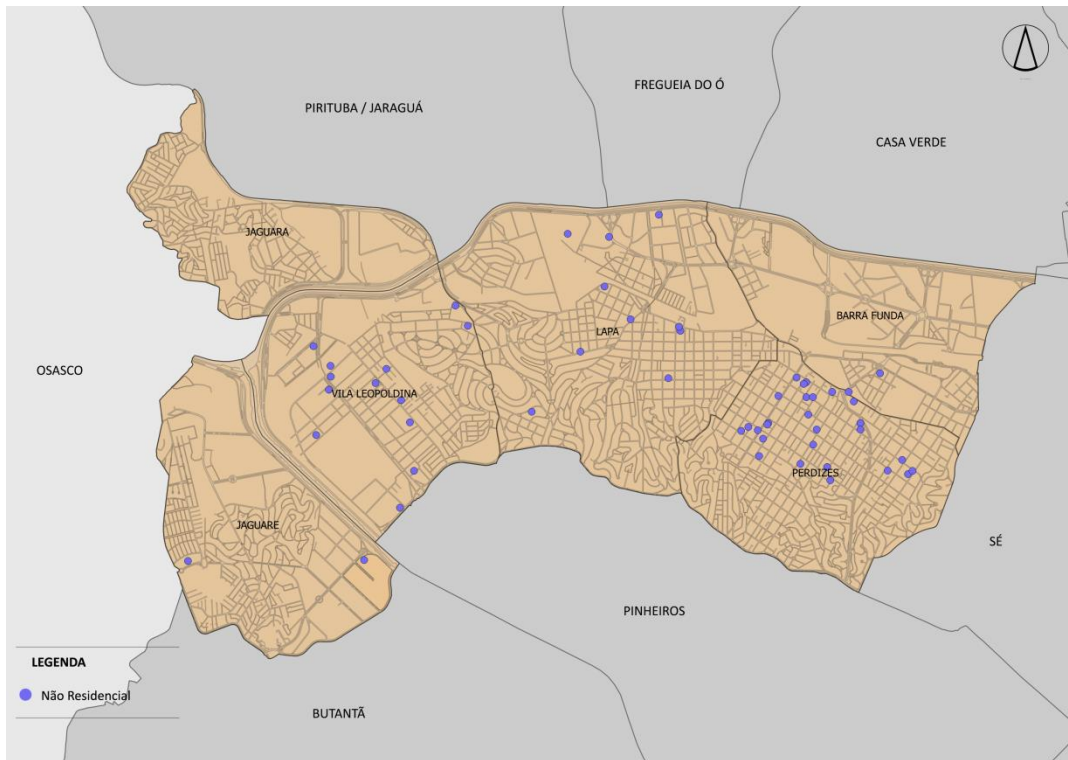
**Mapa 17 – Localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Lapa**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

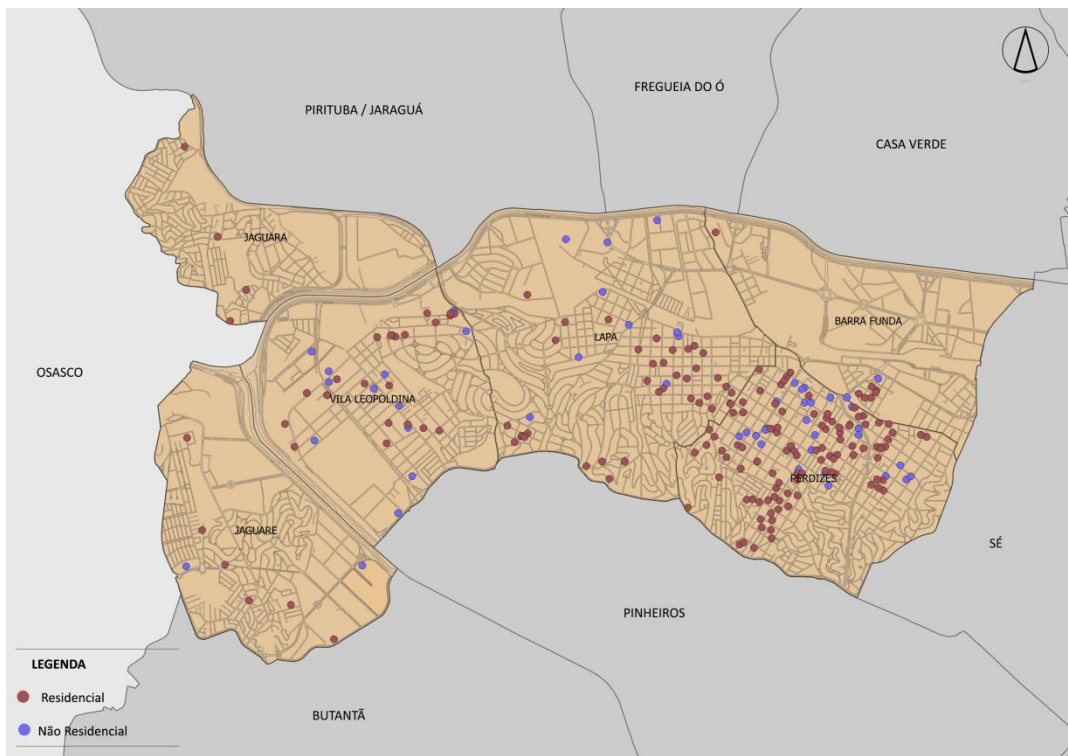
Já o Mapa 18, traz os dados referentes à localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional não residencial via OODC. A mesma situação do caso anterior se repete, a saber, um elevado consumo de potencial construtivo adicional não residencial no distrito da Vila Leopoldina dividida entre poucos empreendimentos; e uma também elevada utilização no distrito de Perdizes, contudo, dividida entre um número mais expressivo de empreendimentos. O Mapa 19 traz os dados territoriais da localização tanto dos empreendimentos que utilizaram potencial construtivo adicional residencial, como daqueles outros que consumiram potencial construtivo adicional não residencial.

**Mapa 18 – Localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional não residencial na Prefeitura Regional da Lapa**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

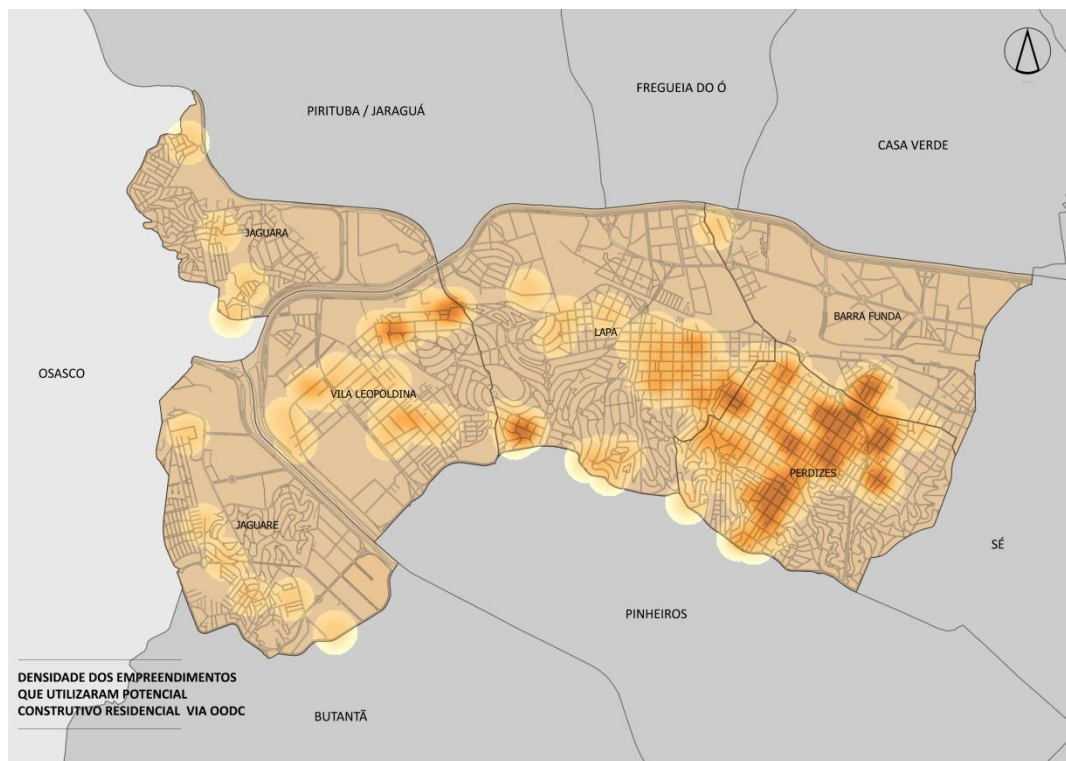
**Mapa 19 – Localização dos empreendimentos que consumiram potencial construtivo adicional residencial ou não residencial na Prefeitura Regional da Lapa**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Os mapas 20, 21, 22 e 23 apresentam a densidade de empreendimentos que utilizaram potencial construtivo via OODC e a intensidade de tal utilização para o uso residencial e não residencial, respectivamente. Através da manipulação das informações no software *QGIS* e do método de Kernel para manipulação dos dados, foi possível obter a densidade por área de análise. Estes mapas revelam informações importantes sobre o padrão espacial da localização dos empreendimentos que utilizaram potencial adicional via OODC.

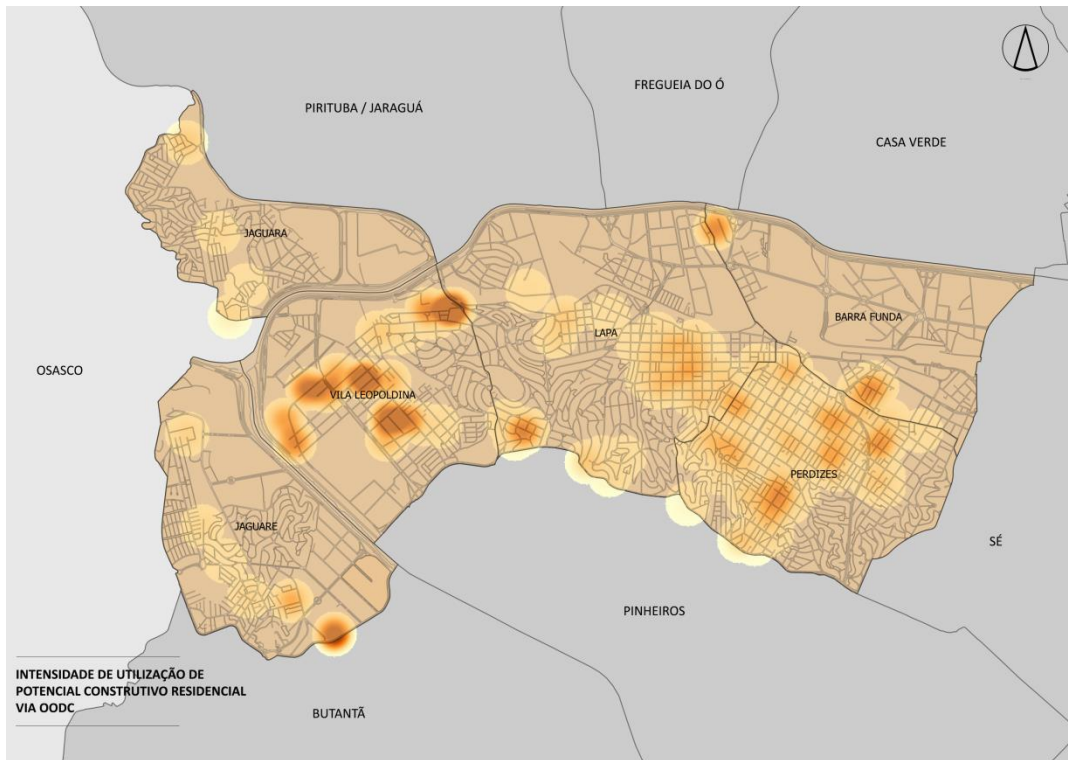
**Mapa 20 – Densidade dos empreendimentos que utilizaram Potencial Construtivo Adicional Residencial na Prefeitura Regional da Lapa**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

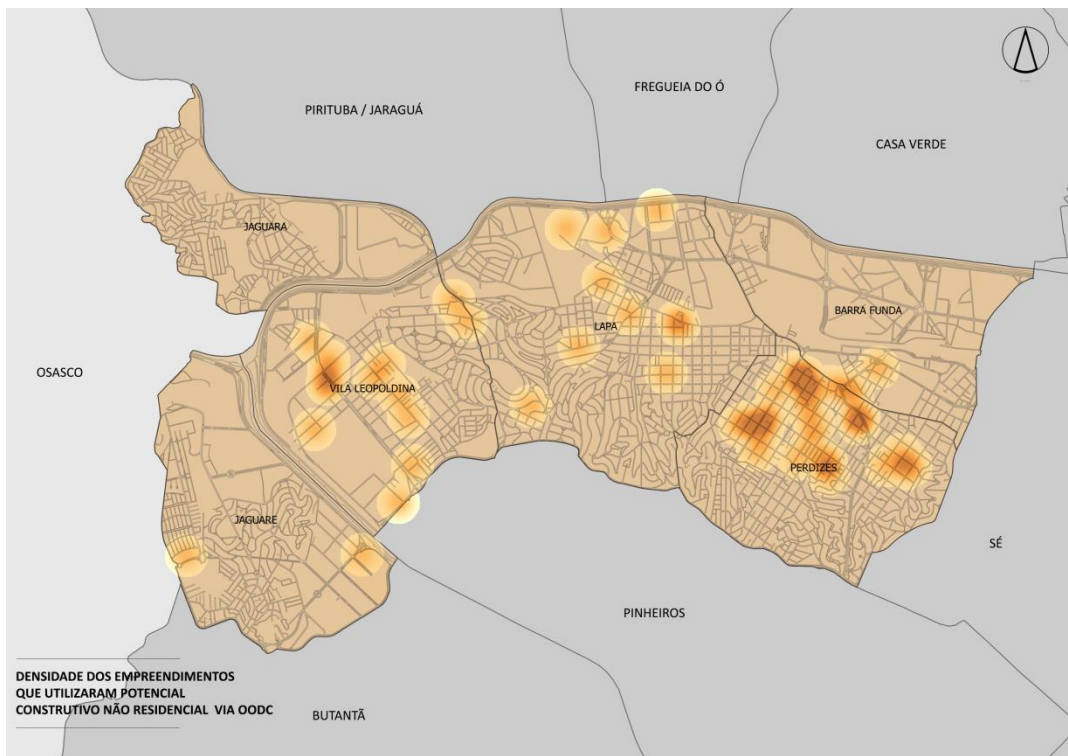


**Mapa 21 – Intensidade de utilização de potencial construtivo adicional residencial na Prefeitura Regional da Lapa**



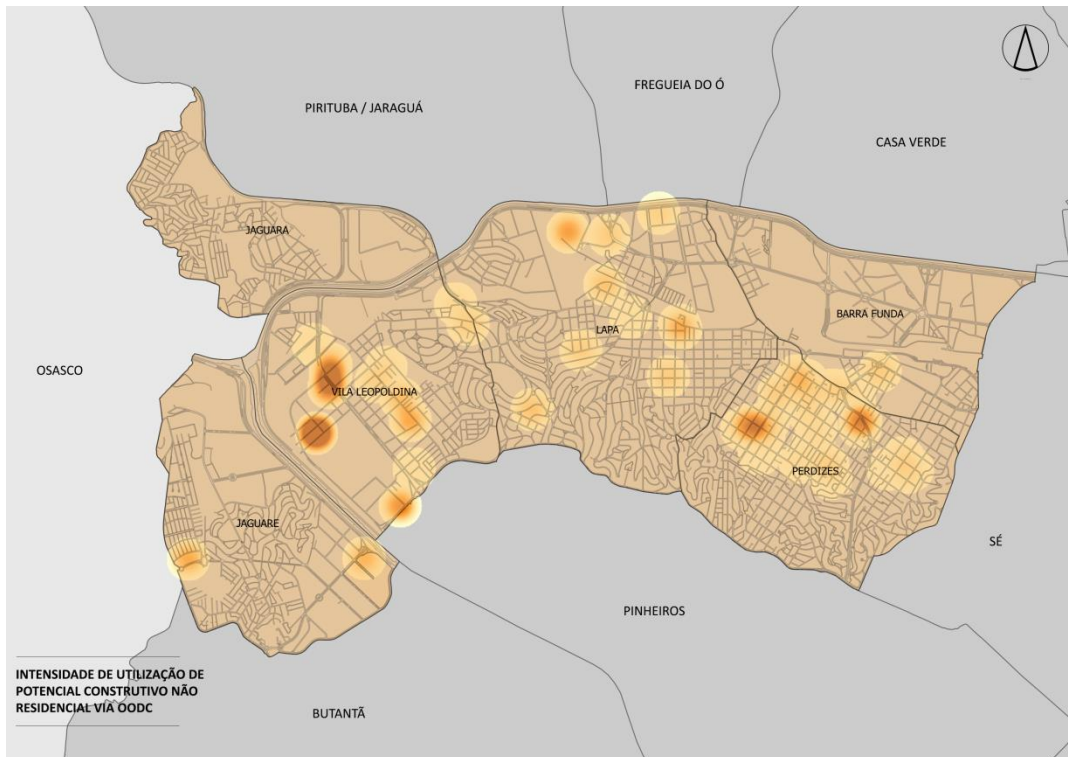
Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

**Mapa 22 – Densidade dos empreendimentos que utilizaram Potencial Construtivo Adicional Não Residencial na Prefeitura Regional da Lapa**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

**Mapa 23 – Intensidade de utilização de potencial construtivo adicional não residencial na Prefeitura Regional da Lapa**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Pela análise dos mapas é possível notar a elevada concentração de empreendimentos que se beneficiaram da utilização da OODC no distrito de Perdizes, sobretudo de potencial construtivo adicional residencial. Sendo mais preciso, entre 2002 e 2018, 100 empreendimentos utilizaram potencial construtivo adicional residencial no distrito de Perdizes, conforme os dados disponibilizados pelo Departamento Técnico de Uso do Solo da SMLU. Segundo estes mesmos dados, o empreendimento que mais utilizou potencial construtivo adicional residencial, fez um consumo de 4.476 m<sup>2</sup> de potencial, enquanto que a média de potencial adicional residencial utilizado foi de 1.410, m<sup>2</sup>. Além desta informação, é possível notar que há uma concentração de empreendimentos que se beneficiaram de potencial adicional residencial entre a Rua Apinajés e a Avenida Pompéia, nas proximidades da estação de metrô Vila Madalena. Outro foco de concentração importante ocorre nas proximidades da estação de trem e metrô Palmeiras-Barra Funda, do Parque da Água Branca, do estádio Allianz Parque, e da Avenida Sumaré até a altura da Rua Bartira. Em torno do campus da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo também se pode notar alguma concentração. No distrito da Vila Leopoldina é possível identificar uma

concentração entre as Ruas Guaipá e Barão da Passagem e entre as estações de trem Imperatriz Leopoldina e Domingos de Moraes. Ainda em relação ao distrito da Vila Leopoldina, é importante notar que foi lá onde se verificou o maior consumo de potencial construtivo adicional residencial para o período em análise. Contudo, o número de empreendimentos que utilizaram potencial foi muito menor do que no caso do distrito de Perdizes, por exemplo. Sendo mais preciso, entre 2002 e 2018, 24 empreendimentos se beneficiaram da utilização de potencial construtivo adicional residencial via OODC no distrito da Vila Leopoldina. O empreendimento que mais utilizou potencial adicional residencial consumiu 25.917,58 m<sup>2</sup>, sendo que a média de consumo no distrito foi de 7.880 m<sup>2</sup> por empreendimento. Lá houve, então, um uso muito mais intenso de potencial construtivo adicional, tanto considerando o distrito em si, quanto considerando a utilização individual de cada empreendimento, o que difere o caso do distrito da Vila Leopoldina, não apenas quantitativamente, mas também qualitativamente, em relação ao caso do distrito de Perdizes, por exemplo. No restante da área da Prefeitura Regional da Lapa não há mais nenhum padrão de localização definido, apenas alguns edifícios dispersos pelo território.

### **3.3 Arrecadação**

A contrapartida a ser adimplida pelo beneficiário da OODC é calculada através de uma fórmula, conforme exposto no Capítulo 2. O Estatuto da Cidade, efetivamente, não define os elementos e nem o método desta fórmula de cálculo, apenas delega ao município tal tarefa, bem como a de definir os casos passíveis de isenção.

Antes de avançar na explanação da sistematização dos dados referentes à arrecadação, é importante que se faça uma ressalva de cunho metodológico. Para a construção deste indicador se enfrentou sérias dificuldades, em parte, advindas do método e do critério utilizado, pela própria Prefeitura Municipal, para a construção da tabela sobre a Situação Geral dos Processos. O que ocorre é que há critérios temporais distintos para a inserção dos dados referentes à utilização de potencial construtivo adicional e ao recebimento da contrapartida. A quantidade de potencial construtivo adicional utilizado por determinado empreendimento era automaticamente deduzida

do total do estoque assim que se protocolava o processo. Já o valor da contrapartida era somente contabilizado quando ingressava no caixa do FUNDURB. Portanto, há um lapso temporal entre a dedução da quantidade de metros quadrados de potencial construtivo adicional do total do estoque e a contabilização da contrapartida no caixa do Fundo. Logo, foi posto o seguinte desafio: como relacionar, temporalmente, a utilização de potencial construtivo adicional por um empreendimento com o pagamento da contrapartida, visto que eles ocorreram em momentos distintos?

Aqui se optou por apresentar os dados da arrecadação considerando o momento de dedução da quantidade de metros quadrados de potencial adicional do total do estoque, pois consideramos que se estabelece uma relação direta entre os dois indicadores. Todavia, certos dados sobre a arrecadação, disponibilizados e sistematizados pela Prefeitura, consideram o momento quando da contabilização da contrapartida no caixa do Fundo. Por conta da dependência que temos em relação aos dados, algumas informações que aqui serão apresentadas poderão estar divergentes.

Segundo os dados disponibilizados pela Prefeitura, por meio do Sistema de Orçamento e Finanças<sup>143</sup>, até dezembro de 2018 foram arrecadados, via OODC, R\$ 2.692.044.089,72, o que, em valores atualizados<sup>144</sup>, representa R\$ 3.654.903.292,36. Neste montante estão inclusas todas as contrapartidas obtidas com a aplicação da OODC, as quais tenham sido efetivamente pagas até dezembro de 2018. Não há a distinção, nos dados disponibilizados pela Prefeitura, entre o montante arrecadado pelo uso residencial e pelo uso não residencial, distinção esta que seguimos para sistematizar os dados.

Como pode ser observada na Tabela 29, a arrecadação não foi homogênea no tempo. No ano de 2004<sup>145</sup>, o primeiro no qual se registrou venda de potencial construtivo adicional, obteve-se o montante de R\$6.653.138,14, o que em valores corrigidos equivale a R\$14.277.761,69. Entretanto, nos anos seguintes a dinâmica foi

---

<sup>143</sup> [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao\\_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443)

<sup>144</sup> Os montantes foram atualizados pelo IGP-DI.

<sup>145</sup> O ano de 2004 surge nesta tabela, pois a OODC, apesar de ter sido definida no PDE de 2002, passou a ser cobrada somente após a promulgação da LPUOS. Por isso, já houve alguns pagamentos que foram efetuados ainda no ano de 2004, ainda que a quantidade de potencial construtivo adicional utilizada tenha sido deduzida do estoque somente no ano de 2005.

bem distinta. Entre 2005 e 2007, registrou-se um aumento progressivo da arrecadação, sendo que no ano de 2007, quando comparado com 2004, registrou-se um aumento de mais de quinze vezes do montante arrecadado.

**Tabela 29 – Evolução da arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir por ano – Município**

<b>Ano</b>	<b>Total arrecadado</b>	<b>Total Corrigido pelo IPCA</b>	<b>Valor percentual correspondente</b>
2004	R\$ 6.653.138,14	R\$14.272.761,69	114,52%
2005	R\$ 41.070.672,77	R\$86.645.566,22	110,96%
2006	R\$ 64.715.120,28	R\$131.782.635,18	103,63%
2007	R\$ 99.937.329,76	R\$190.886.445,99	91,00%
2008	R\$ 118.127.457,69	R\$ 202.904.474,57	71,76%
2009	R\$ 115.928.337,49	R\$ 202.698.692,54	74,84%
2010	R\$ 189.808.305,19	R\$ 299.629.074,91	57,85%
2011	R\$ 339.961.202,76	R\$ 508.293.230,28	49,51%
2012	R\$ 203.047.680,55	R\$ 283.113.908,95	39,43%
2013	R\$ 300.833.766,93	R\$ 397.605.516,22	32,16%
2014	R\$ 206.776.881,50	R\$ 262.527.650,74	26,95%
2015	R\$ 249.973.455,46	R\$ 286.921.306,99	14,78%
2016	R\$ 209.947.937,53	R\$ 225.765.688,08	7,53%
2017	R\$ 210.187.562,35	R\$ 226.781.071,68	7,89%
2018	R\$ 335.075.268,32	R\$ 335.075.268,32	-

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

A partir de 2008 ultrapassa-se a marca de R\$ 200.000.000,00, e entre 2008 e 2009 mantém-se certa estabilidade no montante arrecadado. Em 2010 há um novo salto no montante arrecadado, com o aumento de aproximadamente 1,5 vezes em relação ao ano anterior. Mas o maior aumento se verifica justamente no ano seguinte, 2011, quando se majorou em 1,7 vezes o total arrecadado. A partir de 2011 identifica-se uma tendência de retração, sendo que nos anos de 2013 e 2015 ainda houve certo aumento, quando comparado aos respectivos anos anteriores.

Da mesma forma que não há homogeneidade temporal na arrecadação, também não há do ponto de vista territorial, uma vez que não foi homogênea a utilização de potencial construtivo adicional, como explanado no item anterior. Através da Tabela 30 e 31 é possível observar como houve uma arrecadação muito superior em algumas Prefeituras Regionais, e, também, como a relação entre a quantidade de metros quadrados de potencial construtivo adicional e o montante arrecadado não guarda relações diretas de correspondência, ou seja, não é porque em uma dada unidade territorial de análise houve o maior consumo de potencial construtivo adicional via OODC que, necessariamente, se dará lá a maior arrecadação.

A maior arrecadação via OODC para uso residencial ocorreu na Prefeitura Regional da Vila Mariana, onde foi arrecadado, entre 2004 e 2018, R\$ 196.233.607,20. Em sequência, aparecem as Prefeituras Regionais da Lapa, Pinheiros, Sé, Mooca e Santo Amaro todas com arrecadação superior a R\$ 100 milhões. Aparece em sequência, com uma arrecadação superior a R\$ 50 milhões, a Prefeitura Regional de Santana/Tucuruvi. Devem-se destacar, ainda, as Prefeituras Regionais de Aricanduva, do Campo Limpo e do Ipiranga, onde ocorreu uma arrecadação superior a R\$ 40 milhões. Em sequência, com uma arrecadação pouco superior a R\$ 20.000.000,00, aparece a Prefeitura Regional do Butantã, seguida da Vila Prudente e do Jabaquara, ambas com arrecadação superior a R\$ 15 milhões. Acima dos R\$ 10 milhões, ainda têm-se a Prefeitura Regional de Vila Maria/Vila Guilherme. Cidade Ademar, Freguesia do Ó, Penha e Itaquera tiveram arrecadação via OODC entre R\$ 10 milhões e R\$ 1 milhão. Por fim, abaixo de R\$ 1 milhão, encontram-se as Prefeituras Regionais de São Mateus, São Miguel, Jaçanã/Tremembé, Ermelino Matarazzo, M'Boi Mirim, Capela do Socorro e Itaim Paulista. Na Prefeitura Regional de Cidade Tiradentes não houve consumo de potencial construtivo adicional e na Prefeitura Regional de Parelheiros não havia estoque de potencial construtivo adicional para ser explorado.

**Tabela 30 – Total Arrecadada via Outorga Onerosa do Direito de Construir para uso Residencial por Prefeitura Regional (2002 – 2018)**

Prefeitura Regional	Total de Potencial Construtivo Adicional Utilizado (m <sup>2</sup> )	Arrecadação (R\$)	Preço médio do m <sup>2</sup> (R\$)
Vila Mariana	343.674,68	196.233.607,20	545,07
Lapa	466.548,35	155.025.901,90	406,97
Pinheiros	143.040,16	139.830.905,28	978,61
Sé	291.901,61	118.859.246,73	461,27
Mooca	546.810,48	117.472.376,47	204,14
Santo Amaro	358.815,68	100.959.749,93	361,12
Santana/Tucuruvi	277.682,36	67.400.964,17	235,11
Aricanduva	278.923,14	48.053.361,10	170,32
Campo Limpo	302.508,67	45.596.047,27	144,40
Ipiranga	338.467,59	45.481.473,19	129,67
Butantã	164.988,31	22.654.917,86	155,29
Vila Prudente	152.484,74	18.942.186,17	141,65
Jabaquara	78.589,63	16.237.983,40	199,32
Pirituba/Jaraguá	97.780,48	16.182.004,20	133,76
Vila Maria/Vila Guilherme	135.308,19	13.117.008,39	108,44
Casa Verde	73.962,62	9.053.056,34	111,95
Cidade Ademar	23.942,54	5.115.355,38	198,41
Freguesia do Ó	28.726,76	4.138.703,87	112,56
Penha	37.904,17	2.798.275,35	105,96
São Mateus	14.207,13	880.537,31	87,53
São Miguel	5.022,30	764.678,47	136,14
Jaçanã/Tremembé	9.794,76	756.300,20	82,65
Itaquera	16.540,79	755.964,45	42,19
Ermelino Matarazzo	9.661,80	607.903,66	51,74
M'Boi Mirim	11.172,66	513.918,77	49,64
Capela do Socorro	7.702,85	503.918,77	75,16
Itaim Paulista	6.455,07	267.923,67	199,61
Perus	320,7	14.364,15	44,79

Guaianases	633,13	6.486,49	19,41
Cidade Tiradentes	-	-	

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Além do total arrecadado, é importante observar o preço médio do metro quadrado do potencial construtivo adicional, pois este varia conforme a localização. E é justamente pela existência dessa diferença no preço médio do metro quadrado que não há uma relação necessária entre a maior utilização de potencial construtivo adicional e uma maior arrecadação. Como podemos comparar, o maior consumo de potencial construtivo adicional residencial ocorreu na Prefeitura Regional da Mooca, conforme explorado no tópico anterior. Entretanto, a arrecadação na Prefeitura Regional da Mooca foi somente a quarta maior, a despeito de lá ter ocorrido o maior consumo de potencial construtivo adicional. Comparando os preços médios do metro quadrado do potencial construtivo adicional, tem-se que na Prefeitura Regional da Mooca foi de R\$ 204,14, enquanto que na Prefeitura Regional da Vila Mariana, onde houve a maior arrecadação, foi de R\$ 545,07, ou seja, 267% maior. Nesse sentido, vale destacar a Prefeitura Regional de Pinheiros, pois foi lá onde se verificou o maior preço médio do metro quadrado de potencial construtivo adicional residencial, a saber, R\$ 978,61.

Considerando os dados da arrecadação via OODC para o uso não residencial, pode-se corroborar esta abordagem, ou seja, sublinhar a necessidade de não se observar somente o montante total arrecadado, mas ter certa atenção para com o preço médio do metro quadrado, visto que ele revela importantes aspectos da relação entre consumo de potencial construtivo adicional e o total arrecadado. Isto é, o preço médio é um elemento fundamental para a avaliação da relação entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória, na medida em que ele representa as múltiplas determinações entre os anseios ditos urbanísticos e as interações econômicas resultantes. A Tabela 31 apresenta os dados acerca da arrecadação via OODC para uso não residencial.



**Tabela 31 – Total Arrecadada via Outorga Onerosa do Direito de Construir para uso Não Residencial por Prefeitura Regional (2002 – 2018)**

Prefeitura Regional	Total de Potencial Construtivo Adicional Utilizado (m <sup>2</sup> )	Arrecadação (R\$)	Preço médio do m <sup>2</sup> - PDE 2002 (R\$)	Preço médio do m <sup>2</sup> - PDE 2014 (R\$)
Pinheiros	187.476,55	332.797.209,93	1.470,28	1.602,59
Vila Mariana	159.835,58	169.427.276,71	1.068,35	-
Sé	267.696,89	165.258.254,34	619,47	-
Mooca	220.319,90	122.024.166,27	514,23	658,45
Santo Amaro	183.528,14	67.305.825,01	434,81	-
Lapa	110.938,51	54.128.160,85	658,65	-
Campo Limpo	84.495,05	23.796.651,49	203,90	-
Santana/Tucuruvi	104.343,80	21.812.848,10	287,99	-
Butantã	32.857,97	11.354.201,64	310,40	475,36
Casa Verde	34.477,45	9.883.637,06	226,88	-
Aricanduva	44.637,66	9.824.965,84	242,59	466,87
Jabaquara	23.502,34	8.919.479,19	271,27	528,50
Ipiranga	25.684,71	6.290.751,01	256,23	-
Pirituba/Jaraguá	17.002,96	3.808.263,81	201,93	-
Vila Maria/Vila Guilherme	13.109,01	3.055.564,52	193,78	-
Vila Prudente	21.763,18	2.566.441,52	158,10	-
São Miguel	9.386,93	994.148,12	72,5	-
Penha	5.285,35	823.907,10	131,68	-
M'Boi Mirim	9.834,66	823.520,10	42,50	-
Jaçanã/Tremembé	4.911,85	526.749,64	125,72	-
Cidade Ademar	1.197,98	178.694,65	186,82	-
Freguesia do Ó	1.507,96	155.211,98	107,16	-
Capela do Socorro	225,47	47.688,85	214,20	-
Ermelino Matarazzo	924,64	44.151,11	60,21	-
Itaquera	2.131,33	39.436,25	21,58	-
Cidade Tiradentes	-	-	-	-
Guaianases	-	-	-	-
Itaim Paulista	-	-	-	-

Perus	-	-	-	-
São Mateus	-	-	-	-

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

É possível notar, que houve uma arrecadação muito superior às demais na Prefeitura Regional de Pinheiros, onde foi arrecadado R\$ 332.797.209,93. Neste sentido, é importante observar que o preço médio do potencial construtivo adicional é bem alto, quando comparado aos demais, a saber, R\$ 1.470,28. O único preço médio do metro quadrado do potencial construtivo adicional que se equipara é o verificado na Prefeitura Regional da Vila Mariana, a segunda com maior arrecadação, e na qual o preço médio do metro quadrado ficou em R\$ 1.068,35. De maneira geral, é possível distinguir, alargando-se os limites, dois grandes grupos. Um primeiro conformado pelas Prefeituras Regionais onde se verificou uma arrecadação superior a R\$ 50 milhões. E um segundo, com arrecadação inferior a R\$ 25 milhões.

No primeiro grupo, além das já citadas Prefeituras Regionais de Pinheiros e Vila Mariana, encontram-se, ainda, Sé, Mooca, Santo Amaro e Lapa. Estas seis Prefeituras Regionais também apresentam os maiores preços médios do metro quadrado de potencial construtivo adicional, e, relativamente superior, aos das demais Prefeituras Regionais.

O segundo grupo é mais heterogêneo e pode ser dividido em subgrupos. Um primeiro subgrupo seria formado pelas Prefeituras Regionais do Campo Limpo e Santana/Tucuruvi, nas quais houve uma arrecadação na casa dos R\$20 milhões. Abaixo deste primeiro subgrupo, encontra-se outro, formado por aquelas Prefeituras Regionais, nas quais foi arrecadado um montante entre R\$ 10 milhões e R\$ 1 milhão. São elas, Aricanduva, Casa Verde, Ipiranga, Pirituba/Jaraguá, Vila Maria/Vila Guilherme, Jabaquara e Vila Prudente. Por fim, o último subgrupo seria formado por aquelas com arrecadação inferior a R\$1 milhão. São elas, Penha, São Miguel, M'Boi Mirim, Jaçanã/Tremembé, Freguesia do Ó, Cidade Ademar, Capela do Socorro, Ermelino Matarazzo e Itaquera. Nas demais Prefeituras Regionais não houve consumo de potencial construtivo adicional não residencial.

Destes dados, ainda, é interessante destacar que surge no horizonte uma nova possibilidade de comparação e análise, quando observado a diferença do preço médio do metro quadrado entre os empreendimentos submetidos ao Plano Diretor de 2002 e à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação de 2004, e aqueles submetidos ao Plano Diretor de 2014 e à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016. Isso porque, na revisão do plano diretor, alterou-se a fórmula de cálculo e criou-se uma nova base para o preço do terreno, a saber, o Cadastro de Valor de Terrenos para fins de OODC, conforme já aludido. Considerando o recorte temporal adotado, não havia empreendimentos residenciais submetidos ao novo Plano Diretor e à nova lei de Zoneamento, em parte, também, devido ao chamado Direito de Protocolo. Mas, para o uso não residencial, já havia alguns empreendimentos submetidos às novas leis. Ainda que pouco, acredita-se que é interessante observar e explorar a diferença entre o total arrecadado por estes novos empreendimentos, sobretudo considerando o preço médio do metro quadrado, para que seja possível auferir, ainda que não expressamente, o impacto das mudanças na fórmula de cálculo para a arrecadação.

Pode-se trabalhar na direção de compreender que não há uma relação de correspondência entre a maior utilização de potencial construtivo adicional e uma maior arrecadação, em uma dada unidade territorial de análise. Ao considerar-se este pressuposto, novos desafios analíticos surgem. Em que medida se pode relacionar os seguintes parâmetros: infraestrutura disponível – utilização de potencial construtivo adicional – arrecadação para redistribuição? Há ainda um quarto, que perpassa todos os outros três: a “mais-valia fundiária” e/ou a “valorização imobiliária”. Este é um desafio analítico, mas que tem em sua base uma concepção teórica que precisa estar suficientemente clara para que se possa explorar, analiticamente, os casos empíricos.

### **3.4 Construindo um problema**

Ao longo deste trabalho se intentou compreender como o duplo objetivo imputado à OODC reflete na sua operacionalização enquanto instrumento de planejamento urbano pela Prefeitura do Município de São Paulo.

Discutiu-se teoricamente esta questão, abordou-se o desenvolvimento histórico da legislação paulistana e, através da análise dos dados efetuada neste capítulo, foi possível notar que há uma relação entre o preço médio da contrapartida da OODC e os movimentos do mercado imobiliário, embora não se esteja defendendo aqui que há alguma correlação direta.

O que interessa investigar, respeitando o escopo da pesquisa, é como os propósitos urbanísticos impactaram a arrecadação e, se esta diminuição na arrecadação é compensada pelos resultados urbanísticos e sociais alcançados.

A corrente que sustenta o instrumento como uma forma de recuperação da “mais-valia fundiária” argumenta que os descontos concedidos por meio dos fatores de planejamento e de interesse social e as isenções comprometem o intuito do instrumento, pois permitem que o proprietário fundiário continue se apropriando de ganhos imerecidos. Por outro lado, a corrente que o assume como uma ferramenta de organização da ocupação do solo urbano defende que incentivos financeiros são necessários para melhorar se organizar os padrões de ocupação do território de uma dada cidade por meio do direcionamento do adensamento.

Mas, o desafio colocado é analisar se estes incentivos, que foram adotados no caso de São Paulo, cumprem ou não sua função urbanística e social. É isto que tentaremos responder nas próximas seções.

#### *3.4.1 A dimensão urbanística versus a dimensão arrecadatória*

O Solo Criado, do ponto de vista jurídico, é toda a área construída computável que exceda o coeficiente de aproveitamento básico, respeitando os limites impostos pelo coeficiente de aproveitamento máximo. Toda a área que ultrapassar o coeficiente de aproveitamento básico só poderá ser construída por intermédio da compra de potencial construtivo adicional. O montante a ser pago pela compra deste potencial construtivo adicional é materializado em uma contrapartida, a qual pode se dar tanto em forma pecuniária, quanto na doação de terrenos ou serviços, conforme definido pela legislação municipal. Isto posto, a OODC é um instrumento que gera recursos para

as prefeituras municipais, pelo pagamento das contrapartidas pelo potencial construtivo adicional.

Um das finalidades correntes do instrumento da OODC, como discutido ao longo deste trabalho, está assentado na ideia de recuperação da valorização imobiliária, uma vez que é permitido o maior adensamento nas áreas da cidade que são mais bem servidas de infraestrutura, isto é, nas áreas onde houve, historicamente, maior confluência de investimentos públicos e privados. Neste tocante, impõe-se um ônus para aqueles que irão se apropriar de forma privada dos ganhos propiciados pelos investimentos públicos em infraestrutura, além de maiores índices construtivos, permitindo uma maior exploração econômica do lote urbano.

Além dos recursos auferidos com as contrapartidas, o instrumento da OODC pode, inversamente, ser manejado para incentivar determinados usos e o adensamento em áreas específicas da cidade mediante a isenção e descontos na contrapartida, conforme fixado no art. 30, II, do Estatuto da Cidade. Estas isenções cumpriam funções sociais e urbanísticas. Quer dizer, através da promoção de isenções, as prefeituras têm a capacidade de usar o instrumento não apenas com fins arrecadatórios e fiscais, mas como forma de promover os escopos da política urbana e de programas sociais, ainda que isto signifique uma diminuição da arrecadação com as contrapartidas.

Tanto no PDE 2002 quanto no PDE 2014, atribuiu-se funções urbanísticas e sociais ao instrumento da OODC. No PDE 2002, a OODC foi manejada para incentivar a ocupação em setores específicos do município e coibir em outros. Isto se deu por meio da utilização de fatores de planejamento, os quais foram diferenciados conforme os distritos. Para cada distrito da cidade havia um fator de planejamento correspondente, o qual variava entre 0,65 e 0,90 para o uso residencial, e de 0,65 a 1,00 para o uso não residencial. Furtado, Biasotto e Maleronka (2012, p. 44) afirmam que o fator de planejamento deve ser considerado como um incentivo para a promoção de alguns usos, sendo que ele “pode ser definido por bairro ou região da cidade, e pode, inclusive, ser maior do que 1,0, quando se deseja limitar determinados usos”. De fato, com a promulgação da LPUOS, em 2004, os fatores de planejamento foram revistos e alguns definidos maiores do que 1,0, sendo que para o uso residencial estes fatores

passaram a variar de 0,6 a 1,4; e para o uso não residencial passaram a variar de 0,25 a 1,2. Estes fatores foram utilizados como forma de minorar a contrapartida devida ou, em outros termos, conceder descontos na contrapartida frente a um propósito urbanístico maior. E estes descontos ocorriam, pois a fórmula de cálculo da contrapartida da OODC, como exposto no Capítulo 2, era a seguinte:  $Ct = Fp \times Fs \times B$ ; onde  $Ct$  corresponde à contrapartida financeira relativa a cada  $m^2$  de área construída adicional;  $Fp$  corresponde ao fator de planejamento;  $Fs$  corresponde ao fator de interesse social; e  $B$  corresponde ao benefício econômico agregado ao imóvel, obtido pela divisão do valor do  $m^2$  do terreno fixado na PGV pelo coeficiente de aproveitamento básico. Por ser o fator de uma multiplicação, quando menor do que 1,0, o fator de planejamento minora a contrapartida.

Outra função urbanística, e também social, se deu com a adoção dos fatores de interesse social. Este fator, segundo Furtado, Biasotto e Maleronka (2012, p. 44), “tem a função de incentivar certos tipos de empreendimentos de especial interesse social [...]”. O PDE de 2002 fixou os fatores de interesse social com o intuito de não criar óbices econômicos para e/ou fomentar os empreendimentos de HIS; HMP; hospitais públicos; escolas públicas; postos públicos de saúde e creches; unidades administrativas; instituições de cultura, esporte e lazer; templos religiosos; hospitais e clínicas sem fins lucrativos; e universidades, escolas e creches também sem fins lucrativos. Para cada um desses usos foi definido um fator de interesse social, o qual variava entre 0,0 e 1,0. Destes usos, os mais importantes são os relacionados com a produção de HIS e HMP. O PDE 2002 previu a gratuidade da concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico para a produção de HIS e de HMP com até 50  $m^2$  de área útil por unidade, por intermédio da adoção do fator de interesse social de 0,0 para ambos os usos. Além destas isenções, foi adotado o fator de interesse social de 0,7 para HMP com até 70  $m^2$  de área útil por unidade. Tais fatores também foram alterados com a promulgação da LPUOS, em 2004, sendo que foi revogada a gratuidade da concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico para a produção de HMP e ficou definido o fator de interesse social de 0,5 para HMP com até 50 $m^2$  de área útil por unidade, e o fator de 0,9 para

HMP com até 70m<sup>2</sup> de área útil por unidade. A gratuidade da concessão para HIS foi mantida.

Ficou definido, além do mais, que haveria gratuidade na concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico nas ZEIS, desde que observados alguns critérios. O art. 177 do PDE 2002 definiu a gratuidade na concessão da OODC para a produção de HIS e de HMP com até 50m<sup>2</sup> de área útil por unidade, até o coeficiente de aproveitamento máximo permitido na ZEIS. Também ficou ratificado que haveria a concessão de um desconto de 50% no valor da contrapartida para a produção de HMP com área útil por unidade entre 50m<sup>2</sup> e 70m<sup>2</sup>. Definiu-se, ainda, que na ZEIS 2, como forma de fomentar a produção privada de HIS e de HMP, a concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo de 2,5 seria gratuita para empreendimentos em que pelo menos 70% da área construída fosse destinada a HIS ou HMP com até 50m<sup>2</sup> de área útil por unidade. Por fim, ficou estabelecido que na ZEIS 3, a concessão da OODC até o coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0 seria gratuita para empreendimentos em que pelo menos 50% da área construída fosse destinada a HIS ou HMP com até 50m<sup>2</sup> de área útil por unidade.

O PDE 2014 seguiu atribuindo funções urbanísticas ao instrumento da OODC. Manteve-se a utilização do fator de planejamento na fórmula de cálculo da contrapartida, contudo, a delimitação territorial deste fator se deu de modo distinto àquele estabelecido no plano predecessor. Antes fixado para cada distrito, o fator de planejamento passou a ser definido por macroárea, mediante a consideração das características socioterritoriais de cada uma delas. Esta alteração na lógica de definição dos fatores de planejamento foi um avanço, na medida em que vinculou de modo mais resolutivo os objetivos do plano com a realidade social, econômica e urbanística de cada setor da cidade, o que não era viável pela lógica anterior, porque os distritos, enquanto limites administrativos, não circunscrevem dinâmicas territoriais. Ficou definido, no Quadro 6 anexo à lei, que os fatores de planejamento variam entre 0,3 e 1,2 para o uso residencial, e entre 0,0 e 1,3 para o uso não residencial. Ao se observar estes fatores, é possível notar que houve no PDE de 2014 um aprofundamento da utilização da dimensão urbanística do instrumento da OODC, pois ficou estabelecido,

por exemplo, a isenção do pagamento da contrapartida da OODC para usos não residenciais, de modo a incentivar a ampliação de empregos em determinados perímetros da metrópole através da dinâmica imobiliária, isto é, cedeu-se à contrapartida em favor do desenvolvimento econômico e urbanístico de perímetros específicos da metrópole.

Do ponto de vista do fator de interesse social, não houve grandes alterações. Como já abordado, ele foi mantido enquanto elemento constituinte da fórmula de cálculo da contrapartida, tendo havido somente alterações nos índices, que passaram a conceder maiores descontos. Ficou definido, no Quadro 5 anexo à lei, o fator de interesse social de 0,0 (zero), logo, isenção, para HIS; de 0,4 para HMP com até 50m<sup>2</sup> de área útil por unidade; de 0,6 para HMP com até 70m<sup>2</sup> de área útil por unidade; de 0,8 para edifícios residenciais em geral com até 50m<sup>2</sup> quadrados de área útil por unidade; e, por fim, de 0,9 para edifícios residenciais em geral com até 70m<sup>2</sup> de área útil por unidade. Pela definição dos índices, é possível notar que houve um aumento nos descontos concedidos mediante o fator de interesse social, além do fato de empreendimentos residenciais em geral passarem a usufruir de tal desconto. Em parte isso ocorreu, segundo a hipótese aqui elaborada, porque foi instituído o coeficiente de aproveitamento único para toda a cidade e criado o Cadastro de Valor de Terrenos para fins de Outorga Onerosa, o qual aproximou os valores dos terrenos com aqueles praticados no mercado. Por isso a contrapartida da OODC ficou mais cara, o que justifica os fatores sociais terem sido majorados, como forma de minimizar o impacto destas alterações. Ainda assim, houve a manutenção da isenção para a produção de HIS e o aprofundamento dos descontos para a produção de HMP, o que é mais um elemento que respalda a interpretação de que houve uma dilatação da dimensão urbanística e social deste instrumento, a despeito de estratégias puramente fiscais, que visariam o aumento da arrecadação com as contrapartidas.

Com a análise da regulação, torna-se nítido que o município de São Paulo, tanto no PDE 2002, quanto no PDE 2014, conferiu uma dimensão urbanística ao instrumento da OODC, a qual, inclusive, sobressai frente à dimensão arrecadatória. A OODC é manejada explicitamente para regular a ocupação do território, além de ser uma ferramenta para incentivar ou coarctar frentes de expansão imobiliária. Além disto, o



município de São Paulo apostou em uma articulação entre o sistema de planejamento e o sistema habitacional, de tal modo que foi dada grande ênfase às isenções e aos descontos como forma de fomentar a produção de HIS e HMP. Resta investigar como esses fatores de planejamento e interesse social se efetivaram na prática e qual foi o impacto na arrecadação, tema que será tratado na próxima seção.

### **3.5 O fator de planejamento**

O primeiro elemento da fórmula de cálculo que será objeto de um escrutínio é o fator de planejamento. Este fator, como já ressaltado, tem o objetivo de estimular determinados usos ou padrões de adensamento.

A investigação proposta se concentra em calcular o quanto a Prefeitura deixou de arrecadar com a adoção do fator de planejamento. O intuito inicial era, além deste cálculo, buscar uma forma de aferir o resultado urbanístico obtido. Contudo, tal aferição se mostrou difícil de efetivar na prática, uma vez que faltam parâmetros objetivos para se estabelecer alguma análise, a base de dados é frágil, e, por fim, é uma tarefa árdua estabelecer correlações entre a aplicação do instrumento e resultados sociais e urbanísticos.

Os resultados dos cálculos efetuados mostram que a Prefeitura de São Paulo deixou de arrecadar, devido ao fator de planejamento, o montante de R\$ 592.797.011,36. Isto representa 27,39% do total arrecadado com OODC entre 2004 e 2018. O montante não é de se ignorar.

Conforme a Tabela 32, as Prefeituras Regionais onde foram concedidos os maiores descontos mediante o fator de planejamento, foram Mooca, Sé, Santo Amaro, Lapa e Santana, o que, em parte, coincide com as frentes de expansão imobiliária identificadas. Só na Prefeitura Regional da Mooca, deixou-se de arrecadar mais de 100 milhões de reais devido ao fator de planejamento. Portanto, é possível argumentar que o fator de planejamento foi um mecanismo importante, ao menos, como estímulo para o avanço dessas frentes imobiliárias.

**Tabela 32 – Total do montante não arrecadado devido ao Fator de Planejamento (Fp) por Prefeitura Regional**

<b>Prefeitura Regional</b>	<b>Contrapartida Paga</b>	<b>Contrapartida sem Fp</b>	<b>Diferença</b>
Mooca	R\$ 239.496.542,74	R\$ 343.920.198,77	R\$ 104.423.656,03
Sé	R\$ 284.117.501,07	R\$ 356.521.859,72	R\$ 72.404.358,65
Santo Amaro	R\$ 168.265.574,94	R\$ 240.278.611,73	R\$ 72.013.036,79
Lapa	R\$ 209.154.062,75	R\$ 273.755.206,52	R\$ 64.601.143,77
Santana	R\$89.213.812,27	R\$ 146.659.629,26	R\$ 57.445.816,99
Vila Mariana	R\$ 365.660.883,91	R\$ 421.063.134,50	R\$ 55.402.250,59
Aricanduva	R\$57.878.326,94	R\$ 104.339.253,71	R\$ 46.460.926,77
Ipiranga	R\$ 51.772.224,20	R\$ 73.866.262,83	R\$ 22.094.382,11
Campo Limpo	R\$ 69.392.698,76	R\$ 88.890.262,83	R\$ 19.497.564,07
Butantã	R\$ 34.009.119,50	R\$ 50.812.714,82	R\$ 16.803.595,32
Jabaquara	R\$ 25.157.462,59	R\$ 39.401.399,26	R\$ 14.243.936,67
Vila Prudente	R\$ 21.508.627,69	R\$ 35.426.135,21	R\$ 13.917.507,52
Pirituba	R\$ 19.990.268,01	R\$ 33.192.180,09	R\$ 13.201.912,08
Casa Verde	R\$ 18.936.693,40	R\$ 30.127.237,11	R\$ 11.190.543,71
Vila Maria/Vila Guilherme	R\$ 16.172.572,91	R\$ 27.150.904,87	R\$ 10.978.331,96
Cidade Ademar	R\$ 5.294.050,03	R\$ 8.878.402,16	R\$ 3.584.352,13
Freguesia do Ó	R\$ 4.293.915,85	R\$ 7.028.829,07	R\$ 2.734.913,22
Penha	R\$ 3.622.182,78	R\$ 6.232.147,81	R\$ 2.609.965,03
São Miguel Paulista	R\$ 1.758.826,59	R\$ 3.205.503,59	R\$ 1.446.677,00
Jaçanã/Tremembé	R\$ 1.283.049,84	R\$ 2.054.399,41	R\$ 771.349,57
M'Boi Mirim	R\$ 1.336.706,22	R\$ 2.035.420,09	R\$ 698.713,87
São Mateus	R\$ 880.537,31	R\$ 1.467.569,09	R\$ 587.031,78
Itaquera	R\$ 795.400,70	R\$ 1.316.621,72	R\$ 521.221,02
Ermelino Matarazzo	R\$ 652.054,77	R\$ 1.100.796,71	R\$ 448.741,94
Capela do Socorro	R\$ 551.607,62	R\$ 908.363,72	R\$ 356.756,10
Itaim Paulista	R\$ 267.923,67	R\$ 439.063,75	R\$ 171.940,08
Perus	R\$ 14.364,15	R\$ 23.940,67	R\$ 9.576,52
Guaianases	R\$ 6.486,49	R\$ 10.810,76	R\$ 4.324,27
Pinheiros	R\$ 472.628.115,21	R\$ 456.801.401,03	R\$ - 15.826.714,18
<b>Total</b>	<b>R\$ 2.164.111.592,91</b>	<b>R\$ 2.756.908.604,27</b>	<b>R\$ 592.797.011,36</b>

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Por óbvio, é necessária uma investigação específica sobre a relação entre as estratégias dos agentes imobiliários frente ao panorama regulatório introduzido pela adoção da OODC. Mas, já há elementos suficientes para argumentar que houve uma intenção deliberada do Executivo Municipal em reestruturar os distritos ao longo do eixo ferroviário e antigas zonas industriais, a qual se deu por intermédio de alterações no zoneamento, definição dos estoques de potencial construtivo adicional e da adoção do fator de planejamento.

Neste sentido, o caso da Prefeitura Regional de Pinheiros é mais um elemento que corrobora o argumento. Neste caso, a Prefeitura tentou restringir o adensamento, sendo que para tanto adotou fatores de planejamento maiores do que 1,0, isto é, fatores que majoraram a contrapartida devida. Isto se deu nos distritos de Alto de Pinheiros e do Itaim Bibi, nos quais os fatores de planejamento, após a revisão pela LPUOS 2004, foram definidos acima de 1. Desse modo, quando se efetuou o cálculo sobre o impacto desse fator na arrecadação, chegou-se a um número negativo, isto é, sem a adoção do fator de planejamento maior do que 1,0, a contrapartida teria sido menor nesses distritos, o que indica que poderia ter havido uma maior exploração imobiliária destes setores.

Do ponto de vista dos distritos, e como sistematizado na Tabela 33, o maior montante não arrecadado se deu em Santana, totalizando mais de 42 milhões de reais. Esse montante se explica pelo índice do fator de planejamento adotado, o qual variava entre 0,6 e 0,75. Esta mesma variação ocorreu na Vila Formosa, distrito que ocupa a segunda posição na Tabela. Em sequência aparecem Santo Amaro, Tatuapé, Vila Mariana e Vila Leopoldina. Mais uma vez há a coincidência entre os distritos onde ocorreram os maiores descontos e as frentes de expansão imobiliária identificadas, ao menos algumas delas.

**Tabela 33 – Total do montante não arrecadado devido ao Fator de Planejamento (Fp) por Distrito**

Distrito	Diferença	Fatores de Planejamento			
		2002		2004	
		Res.	N. Res.	Res.	N. Res.
Santana	R\$ 42.765.812,39	0,75	0,65	0,6	0,7
Vila Formosa	R\$ 38.478.733,77	0,75	0,65	0,6	0,7
Santo Amaro	R\$ 38.225.045,12	0,9	1	0,6	0,8
Tatuapé	R\$ 37.541.948,68	0,9	1	0,7	0,8
Vila Mariana	R\$ 31.981.659,88	0,9	1	0,7	1
Vila Leopoldina	R\$ 28.457.544,82	0,75	0,8	0,7	0,8
Pari	R\$ 24.546.258,00	0,75	0,8	0,6	0,6
Liberdade	R\$ 23.142.407,92	0,75	0,8	0,7	0,7
Consolação	R\$ 20.499.485,48	0,9	1	0,8	0,9
Saúde	R\$ 20.228.893,42	0,75	0,65	0,7	0,7
Perdizes	R\$ 19.993.224,96	0,9	1	0,8	1
Pinheiros	R\$ 18.403.950,26	0,9	1	0,7	0,9
Campo Belo	R\$ 17.808.724,54	0,9	1	0,7	0,9
Mooca	R\$ 17.226.236,01	0,75	0,8	0,6	0,7
Santa Cecília	R\$ 16.367.866,97	0,75	0,8	0,6	0,8
Vila Andrade	R\$ 16.079.329,11	0,9	1	0,8	0,7
Campo Grande	R\$ 15.979.267,12	0,75	0,65	0,6	0,7
Jabaquara	R\$ 14.243.936,67	0,75	0,65	0,6	0,7
Água Rasa	R\$ 12.035.486,32	0,75	0,65	0,6	0,7
Pirituba	R\$ 10.406.990,64	0,75	0,65	0,6	0,7
...	....	...	...	...	...
Alto de Pinheiros	R\$ - 3.524.080,96	0,9	1	1,2	1,2
Itaim Bibi	R\$ - 35.578.015,80	0,9	1	1	1,4

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor

Santana, Tatuapé e Vila Leopoldina são casos paradigmáticos nesse sentido. Esses três setores se conformaram enquanto importantes frentes de expansão imobiliária, a qual, segundo o argumento aqui defendido, consolidou-se mediante a adoção de fatores de planejamento que minoraram a contrapartida devida. Recupera-se, ainda, o argumento sobre a questão fundiária, isto é, a existência de grandes lotes,

em parte herdados de uma antiga estrutura fundiária industrial, em parte como resultados do processo de urbanização de várzeas, e ainda, algumas glebas públicas, de tal modo que havia as condições para o avanço dos capitais do setor imobiliário (e financeiro) de modo a explorar mais intensamente, do ponto de vista econômico, os lotes existentes, com o estímulo dos descontos concedidos pelo fator de planejamento.

Neste sentido ainda, o avanço do PMCMV permitiu que algumas áreas fossem convertidas em setores de expansão imobiliária para uma parcela da população que, depois de longas décadas, voltou a ter acesso ao mercado de crédito habitacional. Quer dizer, alguns distritos, como Tatuapé, converteram-se em setores onde houve uma produção volumosa de empreendimentos para uma classe média que se beneficiou dos estímulos concedidos pelo Executivo Federal, além da melhoria dos níveis de renda e das condições macroeconômicas, que, no geral, permitiram uma ampliação do crédito habitacional, associada a importantes alterações na regulação. Não é possível ignorar a importância desse fato na consolidação das frentes identificadas, bem como, também é necessário compreender que os fatores de planejamento estimularam este padrão de ocupação e adensamento, em consonância com objetivos esculpidos no bojo do processo de elaboração do PDE 2002.

### **3.6 O fator de interesse social**

#### *3.6.1 O estímulo à produção de Habitação de Interesse Social*

Como apontado no item *3.1 Metodologia e Dados*, a intenção original era calcular o quanto a Prefeitura deixou de arrecadar por conceder isenção na contrapartida referente à OODC nos empreendimentos de HIS. Contudo, descobriu-se que a base de dados sobre OODC disponibilizada pela SMUL não contém todos os empreendimentos de HIS. Assim sendo, este cálculo ficou comprometido.

Na Tabela Geral de Processos de Outorga Onerosa constam somente 14 empreendimentos de HIS. Contudo, em um levantamento realizado com base no Relatório de Aprovação de Projetos, disponibilizado pela Secretaria Executiva de

Licenciamento da SMUL, foram contabilizados 208 empreendimentos de HIS com Certificado de Conclusão emitido entre 2005 e 2018. Portanto, 194 empreendimentos de HIS simplesmente não foram registrados na Tabela Geral de Processos de Outorga Onerosa<sup>146</sup>.

Em relação às informações contidas no Relatório de Aprovação de Projetos, a ausência do dado referente à área construída, para a maioria dos casos, impediu que fosse efetuado o cálculo para saber o quanto seria a contrapartida da OODC destes empreendimentos, caso não fossem isentos. Dos 208 empreendimentos listados, somente há essa informação para 43 deles. Isto, do ponto de vista estatístico, compromete a amostra, de tal maneira que mesmo que fosse possível calcular a contrapartida para cada um destes 43 empreendimentos, do ponto de vista da amostra, tais cálculos não teriam nenhum significado.

Contudo, e apenas como um exercício, calculou-se a contrapartida dos 14 empreendimentos constante na Tabela Geral de Processos. Optou-se por efetuar este cálculo considerando estes empreendimentos porque eles constam na Tabela oficial sobre OODC e para se ter uma ideia do que poderia representar as isenções concedidas.

Os resultados mostraram que, caso não houvesse isenção, estes 14 empreendimentos teriam pagado o montante de R\$ 2.670.275,02, o que, em valores atualizados, representa R\$ 5.281.385,35. Portanto, é evidente a necessidade de se calcular o quanto a Prefeitura deixou de arrecadar por conta da isenção, como uma forma objetiva de se ter um parâmetro de avaliação dessa política pública, que envolve o sistema de planejamento urbano com o sistema de provisão habitacional.

Apesar do cálculo não poder ser efetuado devido às restrições impostas pela base de dados, é possível, ao menos, identificar os distritos nos quais estes empreendimentos estão localizados, conforme na Tabela 34.

---

<sup>146</sup> O fato de não estarem registrados, pode ser porque eles não ultrapassaram o coeficiente de aproveitamento básico.

**Tabela 34 – Empreendimentos de HIS por Prefeitura Regional**

<b>Região</b>	<b>Prefeitura Regional</b>	<b>Total de Empreendimentos de HIS</b>	<b>Total por Região</b>
Centro	Sé	9	9
Leste 1	Aricanduva	1	31
	Ermelino Matarazzo	2	
	Mooca	13	
	Penha	7	
	Vila Prudente	8	
Leste 2	Cidade Tiradentes	13	67
	Guaianases	13	
	Itaim Paulista	8	
	Itaquera	23	
	São Mateus	4	
	São Miguel Paulista	6	
Norte 1	Jaçanã/Tremembé	1	4
	Santana/Tucuruvi	3	
Norte 2	Casa Verde	2	19
	Freguesia do Ó	2	
	Pirituba	15	
Oeste	Butantã	16	20
	Lapa	4	
Sul 1	Ipiranga	12	13
	Vila Mariana	1	
Sul 2	Campo Limpo	27	45
	Capela do Socorro	4	
	Cidade Ademar	3	
	M'Boi Mirim	9	
	Santo Amaro	2	

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e manipulados pelo autor (2019)

Como é possível observar, a região que mais concentrou empreendimentos foi a zona leste, sobretudo o extremo leste, onde foram produzidos 67 empreendimentos. Em sequência aparece o extremo sul do município, totalizando 45 empreendimentos

construídos nesta porção da cidade. Assim, é possível notar que a maior concentração de empreendimentos de HIS ocorreu em distritos onde o mercado imobiliário não usou de forma intensa o potencial construtivo via OODC. Isso significa que estas localizações não faziam parte das estratégias de negócios do setor imobiliário. A ausência dos dados sobre a área construída impede que maiores conclusões sejam elaboradas.

Mas nesse sentido, ainda, há uma conclusão importante. A Prefeitura não tem controle sobre o que está sendo produzido com a isenção da OODC. Apesar de estimular a produção de HIS com a isenção do pagamento da contrapartida, a Prefeitura não registra e monitora o que vem sendo produzido na mesma base de dados que controla a operação da OODC. Isto é, não há um acompanhamento para se aferir se as isenções concedidas estão de fato sendo manejadas para a produção de HIS e como estes valores não arrecadados compensam a produção que vem sendo efetivada. A ausência deste controle indica que a dimensão urbanística e social do instrumento, largamente explorada no município de São Paulo, não tem um mecanismo de monitoramento adequado.

### *3.6.2 O estímulo à produção de Habitação de Mercado Popular*

O PDE de 2002 definiu a HMP, como aquela destina a famílias de renda igual ou inferior a dezesseis salários mínimos<sup>147</sup>, de promoção privada, e com área útil de no máximo 70 m<sup>2</sup> (art. 146, XIV). Já o PDE de 2014, no Quadro 1 anexo à lei, definiu que a HMP é aquela destina ao atendimento habitacional de famílias cuja renda mensal seja superior a R\$ 4.344,00 e igual ou inferior a R\$ 7.240,00, podendo ser de promoção pública ou privada. Houve um avanço no sentido do controle da faixa de renda, na

---

<sup>147</sup> O salário mínimo em 2002, ano de aprovação do PDE, era de R\$ 200,00. Assim, a HMP era destinada, em 2002, para uma parcela da população com renda máxima de R\$ 3.200,00. Atualizando este valor pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE), chega-se ao montante de R\$ 532,14, de tal modo que, em valores atualizados, poderia usufruir da HMP, em 2002, a parcela da população com renda de até R\$ 8.210,24. Contudo, nos anos subsequentes o salário mínimo experimentou um aumento real, ou seja, acima da inflação, de tal modo que se dilatou a faixa de renda que poderia usufruir de HMP. Em 2014, por exemplo, o salário mínimo, era de R\$ 724,00, e em números atualizados, de R\$ 959,52, isto é, uma família com renda mensal de R\$ 15.352,32 poderia gozar de uma HMP, indicando um alargamento considerável da faixa de renda para a qual a HMP é destinada.



medida em que o art. 46 estabeleceu que o valor da renda familiar mensal para HMP deverá ser atualizado anualmente pela Prefeitura, de acordo com o IPCA, observando a condição de que o valor atualizado não poderá ultrapassar dez salários mínimos. Esta disposição do PDE de 2014 está sendo cumprida e, desde 2016, editam-se anualmente decretos que atualizam os valores e cumprem a regra do teto estipulado. Atualmente, o Decreto Municipal nº 58.302/18, define que as faixas de renda variam entre R\$ 5.724,00 e R\$ 9.540,00. Também é importante salientar que o Decreto Municipal nº 56.759/16 definiu que era função da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) editar portaria com os critérios a serem observados para a comprovação do atendimento dos valores máximos de renda familiar mensal para HMP.

Após o recorte dos empreendimentos de HMP dentro do universo de todos os empreendimentos que pagaram a OODC, foi possível identificar que 11 deles usufruíram de isenções por se localizarem em ZEIS; 10 empreendimentos usufruíram do fator de interesse social de 0,0 (zero), por se beneficiarem da isenção concedida no PDE de 2002; 72 empreendimentos se beneficiaram do fator de interesse social de 0,5 (cinco décimos); 6 empreendimentos aproveitaram o fator de interesse social de 0,7 (sete décimos); e, por fim, 65 empreendimentos se beneficiaram do fator de interesse social de 0,9 (nove décimos). Importante ressaltar que alguns empreendimentos, por produzirem unidade de até 50 m<sup>2</sup> e unidades entre 50 m<sup>2</sup> e 70 m<sup>2</sup>, usaram tanto o fator de 0,5 (cinco décimos), o qual foi aplicado para a área excedente das unidades de até 50 m<sup>2</sup>, e o fator de 0,9 (nove décimos), o qual foi aplicado para as demais áreas excedentes.

Em relação à arrecadação, depois de atualizados os montantes pagos, calculou-se que as contrapartidas pelo uso de potencial construtivo adicional em empreendimentos de HMP foram de R\$ 30.547.145,11<sup>148</sup> para uma área excedente de 256.113,09 m<sup>2</sup>. Nota-se que o preço médio do metro quadrado de potencial construtivo excedente é relativamente baixo, sendo de R\$ 119,27. Nobre (2015) já analisou e discutiu o fato dos preços médios do metro quadrado de potencial construtivo adicional adquirido via OODC serem baixos, sobretudo quando

---

<sup>148</sup> O valor real arrecadado com as contrapartidas foi de R\$ 18.626.728,28. Este montante foi atualizado, como já aludido, pelo IGP-DI.

comparados aos preços médios dos CEPAC das Operações Urbanas Consorciadas. Contudo, para o caso aqui em análise, nota-se que eles são ainda mais baixos. Em alguns casos, o preço do metro quadrado do potencial construtivo adicional é menor do que R\$ 10,00; existindo casos extremos em que o preço é de R\$ 5,21; isto já em valores atualizados. Há exceções também na outra direção, isto é, nas quais o preço do metro quadrado do potencial construtivo adicional é muito superior à média. Há cinco empreendimentos, nos quais o preço do metro quadrado do potencial construtivo adicional ficou acima dos R\$ 500,00, em valores corrigidos. Todos estes empreendimentos se localizam na área central e em distritos altamente valorizados do ponto de vista imobiliário, como Pinheiros, no setor Oeste do município. Mas, de modo geral, é possível afirmar que a baixa arrecadação não é apenas fruto dos fatores de interesse social (ou mesmo dos fatores de planejamento), mas contribuiu muito para a construção deste quadro o valor base do terreno e, nos casos aplicáveis, o fato do coeficiente de aproveitamento básico ter sido diferenciado no PDE 2002 e não único para toda a cidade.

Para calcular o resultado do fator de interesse social na arrecadação foi necessário efetuar uma simulação, na qual se tornou nulo o efeito de tal fator na fórmula de cálculo, conforme explicitado anteriormente. Com esta simulação foi possível calcular que, caso não houvesse o fator de interesse social para estimular a produção de HMP, o montante arrecadado, em valores atualizados, seria de R\$ 50.763.795,29. Isto significa que a Prefeitura deixou de arrecadar, com a adoção do fator de interesse social, R\$ 20.464.450,18<sup>149</sup>. Importante observar que nesta simulação apenas excluímos o efeito do fator de interesse social, portanto, há ainda o fator de planejamento conferindo desconto no total da contrapartida devida por cada empreendimento.

Para analisar este montante não arrecadado é necessário fixar alguns parâmetros. Entre 2004 e 2017, o município de São Paulo arrecadou R\$ 3.312.254.842,20 com a aplicação do instrumento da OODC, em valores atualizados. Isto significa que, o montante não arrecadado devido aos fatores de interesse social

---

<sup>149</sup> Importante ressaltar que tal prática não se configura enquanto renúncia de receita, tal qual previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a contrapartida da OODC tem clara natureza de ônus e não de tributo (GRAU, 1983).

para HMP corresponde a 0,61% do total arrecadado. Neste sentido, tal desconto não foi significativo na arrecadação total, fortalecendo o argumento daqueles que advogam na direção de que estes descontos não impactam a arrecadação, mas sim, fomentam determinados usos e formas de ocupação do território.

Porém, para se averiguar tal hipótese, é fundamental identificar o que foi exatamente produzido de HMP com o benefício do fator de interesse social. Os dados da EMBRAESP coadjuvam esta análise, na medida em que é possível identificar uma série de parâmetros de cada um dos empreendimentos. Com o cruzamento e sistematização dos dados foi possível calcular que os empreendimentos de HMP lançados até 2014 produziram 13.899 unidades habitacionais, sendo que isto corresponde a 31.474 dormitórios. Estes dados indicam, de modo incontestado, que houve uma significativa produção imobiliária de HMP no período, além de estabelecer um novo parâmetro para analisar o montante que se deixou de arrecadar devido ao fator de interesse social. Caso consideremos que a produção de uma unidade habitacional de HMP custe R\$ 200.000,00<sup>150</sup>, com os pouco mais de 20 milhões de reais que se deixou de arrecadar, poderiam ser construídas somente 102 unidades habitacionais, o que corresponderia a somente 0,73% do total das unidades produzidas. Assim, há mais um elemento que corrobora a perspectiva de atribuição de funções urbanísticas e sociais ao instrumento da OODC.

Todavia, a análise não pode ser circunscrita a escala de regulação municipal, porque os processos socioeconômicos não se confinam nestes limites administrativos. Por este ângulo, não se pode deixar de mencionar que é concomitante ao período em estudo, a expansão das políticas federais de subsídio à produção habitacional pelo Programa Minha Casa Minha Vida, bem como o aumento do crédito imobiliário, os quais, em conjunto com a melhora de variáveis macroeconômicas, permitiram a ampliação do mercado habitacional de empreendimentos com unidades de até duzentos mil reais, como explorado e analisado por Shimbo (2010). Nesta perspectiva, os dados da EMBRAESP sobre os agentes financiadores dos empreendimentos permitem incorporar mais um elemento que comprova esta hipótese, na medida em que a partir de 2009, a Caixa Econômica Federal passou a ser o principal agente

---

<sup>150</sup> Valor de referência considerado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB.

financiador destes empreendimentos de HMP, substituindo o Sistema Financeiro da Habitação, que até esta data era o principal agente financiador. Portanto, há uma confluência de elementos estruturantes da lógica de reprodução do capital imobiliário, em particular, mas dos capitais como um todo, em geral, com a expansão de políticas públicas habitacionais e arranjos regulatórios que impulsionaram a produção de HMP. Mas, é necessário avaliar, além do mais, a dimensão econômico-financeira destes empreendimentos.

Do ponto de vista econômico-financeiro foi possível, através dos dados da EMBRAESP, calcular o VGV de todos os empreendimentos. Estes dados revelam que os empreendimentos de HMP lançados entre 2004 e 2014 obtiveram, em conjunto, um VGV de R\$3.756.083.289,89, em valores atualizados. Esta informação, por sua vez, acarreta em outra perspectiva para a análise dos dados até aqui efetuada. Conquanto o VGV seja uma projeção, logo não corresponda ao montante realmente obtido pela incorporadora com a venda das unidades habitacionais, ele é um importante indicador do nível econômico-financeiro de um empreendimento. Nesta lógica, é estarrecedor constatar que o montante que a Prefeitura deixou de arrecadar em decorrência do fator de interesse social corresponda a somente 0,54% do VGV total dos empreendimentos de HMP. Esta ínfima porcentagem em relação ao VGV possibilita construir a hipótese de que o fator de interesse social pouco interfere na rentabilidade de um empreendimento, sendo inócuo no estímulo à produção de HMP. Por óbvio, para averiguar esta hipótese é necessário um estudo aprofundado do desenho econômico-financeiro de cada empreendimento, o que foge ao escopo da análise aqui proposta. Mas, por outro lado, abre uma importante agenda de pesquisa, até agora pouco explorada.

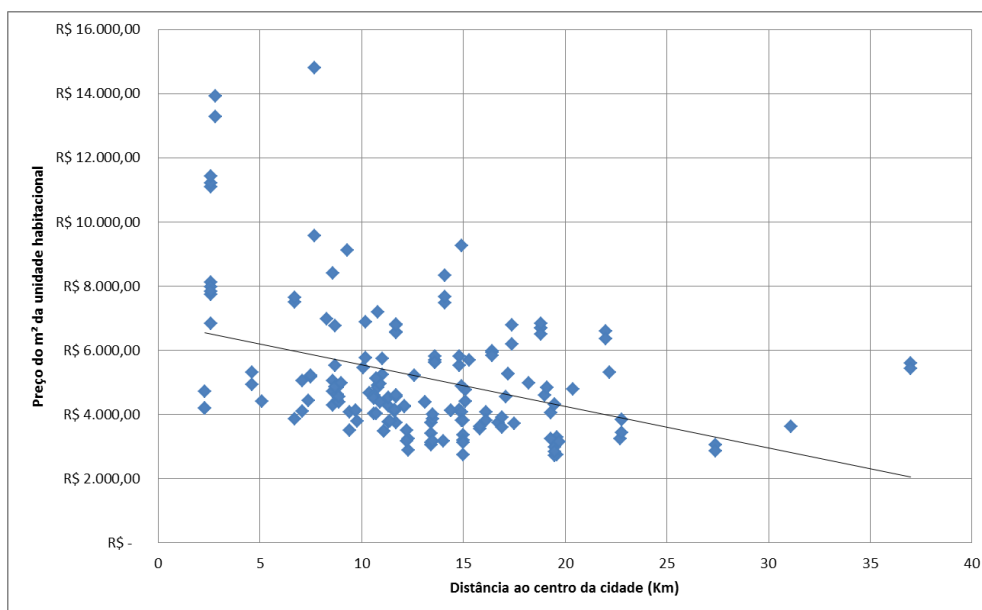
O caso da incorporadora Goldfarb, pertencente ao grupo PDG Realty é exemplificativo. Esta incorporadora foi a que mais atuou na produção de empreendimentos de HMP, tendo, no período entre 2004 e 2014, lançado 17 novos empreendimentos, nesta categoria, perfazendo um total de 3.597 novas unidades. Em conjunto, o VGV destes lançamentos corresponde ao montante atualizado de R\$ 972.292.727,56, segundo os dados da EMBRAESP. Por outro lado, esta incorporadora pagou, em valores atualizados, R\$3.811.359,06 de contrapartida da OODC, sendo que,

caso não houvesse o fator de interesse social, ela deveria ter pagado o montante de R\$ 6.312.838,46, perfazendo uma diferença de R\$ 2.501.479,40. Isso mostra que o montante não pago devido ao fator de interesse social corresponde a somente 0,26% do VGV total destes empreendimentos. Neste sentido, caso se considere esse desconto proporcionado pelo fator de interesse social como uma espécie de subsídio indireto, é possível inferir que para cada unidade houve um subsídio, pela aplicação do fator de interesse social, de R\$ 695,43. Estes dados ensejam, novamente, a construção da hipótese de que o fator de interesse social pouco interfere na rentabilidade de um empreendimento.

Dessa forma, chega-se em um ponto crucial da análise: o montante de recursos não obtidos pela Prefeitura em decorrência da adoção de um fator de interesse social para HMP seria pouco relevante para a produção pública deste tipo de moradia, mas, por outro lado, não parece ter sido o responsável pela produção substancial de HMP pelo mercado privado, conforme os dados do VGV total apontam. Como o resultado deste fator de interesse social pode ser interpretado e seus efeitos analisados, se, do ponto de vista metodológico, é uma tarefa muito árdua isolar essa variável no conjunto geral de outras variáveis que implicam na produção imobiliária, sobretudo na produção de HMP, a qual tem muitas especificidades?

Para tentar trilhar caminhos para responder essa pergunta, pensar na dimensão territorial desta produção parece ser importante. Nesta perspectiva, procedeu-se ao cruzamento de duas variáveis, quais sejam, a distância dos empreendimentos ao centro da cidade e o preço médio do metro quadrado. O Gráfico 1 ilustra a correlação entre estas duas variáveis. Pela sua análise, e considerando a linha de tendência linear do preço do metro quadrado, é possível afirmar que quanto mais próximos ao centro da cidade estão estes empreendimentos, mais caro é o preço do metro quadrado da unidade habitacional.

**Gráfico 16 – Correlação entre distância ao centro da cidade e preço do m<sup>2</sup> quadrada da unidade habitacional**



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e com a EMBRAESP (sistemizados pelo autor)

É possível notar que somente dois empreendimentos localizados na região central estão abaixo da linha de tendência do preço do metro quadrado da unidade. Enquanto que a partir dos cinco quilômetros de distância, a maioria dos empreendimentos se localizava ao longo ou abaixo da linha, sendo os casos excepcionais localizados acima. A Tabela 35, a qual sintetiza a distância média ao centro e o preço médio do metro quadrado por região ajuda a compreender os dados.

**Tabela 35 – Distância média e preço médio do m<sup>2</sup> da unidade habitacional por região do município**

Região	Distância média (km)	Preço médio do m <sup>2</sup> (R\$)
Centro	2,61	9.786,86
Leste	14,67	4.773,64
Norte	11,65	4.722,75
Oeste	14,04	6.365,77
Sul	15,36	4.554,29

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e com a EMBRAESP (sistemizados pelo autor)

Não é factível supor que uma unidade habitacional com o preço médio do metro quadrado de R\$ 9.786,86, como é o caso das unidades de HMP localizadas na região central, seja acessível para camadas de mais baixa renda, e até mesmo para alguns estratos médios de renda. Isso indica, embora de modo propedêutico, que parte dessa produção de HMP não foi destinada para o público alvo desejável. Consequentemente, parte da produção imobiliária de HMP que se beneficiou com o fator de interesse social, foi destinada para um público de renda média e alta, não cumprindo as intenções sociais e até mesmo, urbanísticas, pactuadas no PDE 2002, e revistas e aprofundadas no PDE 2014.

Portanto, é possível pensar na hipótese de que o fator de interesse social funciona, na maioria dos casos, não como um estímulo à produção, mas como uma forma de não criar óbices econômicos e onerar o empreendimento com este tipo de despesa. Por outro lado, e, sobretudo no caso dos empreendimentos localizados na região central e em alguns distritos da região oeste, o fator de interesse social serviu para subsidiar uma produção voltada para faixas de renda que não precisam de nenhum subsídio, incentivo ou medida fomentadora para a sua inserção no mercado e o acesso à moradia digna. Desse modo, apesar de o montante não arrecadado ser ínfimo perto do total obtido com as contrapartidas pelo pagamento da OODC entre 2004 e 2018, este montante, do ponto de vista da justiça social e espacial, deveria necessariamente ter sido cobrado dos empreendedores, em outros termos, não deveria ter sido aplicado o fator de interesse social nos empreendimentos localizados na região central. Ou, ao menos, deveriam ter sido previstos mecanismos de controle sobre a dimensão econômico-financeira dos empreendimentos propostos.

## 4. REFLEXÕES FINAIS

O objetivo dessa pesquisa era compreender como o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir vem sendo construído conceitualmente e aplicado, considerando o caso do município de São Paulo, através de uma análise de suas dimensões urbanística e arrecadatória.

Do ponto de vista teórico se defendeu a hipótese de que tais dimensões constituem um par dialético fundado em uma patente contradição, mas como partes integrantes de uma totalidade. O argumento é que não é possível se dissociar as duas dimensões, porque a OODC está diretamente relacionada com a produção imobiliária. Isto é, para se arrecadar é necessário que se produza os bens imóveis.

O discurso não é meramente sobre a necessidade de regular ou estabelecer restrições, mas, antes, reconhecer que a essência desses processos têm raízes na forma como se articula o processo de produção do espaço.

Neste sentido, é necessário compreender que a própria ideia de recuperação de mais-valias implica no reconhecimento de que há uma relação com a produção. Defende-se que as estratégias para a obtenção e maximização de maiores ganhos especulativos com a terra implicam em orientações e imposições à própria produção, seja pela limitação de aplicação de capital no setor, seja pelo papel coordenador que cada vez mais o capital que rende juros vem exercendo na economia. Reconhecer isso é proceder a uma mudança na abordagem do problema, porque não se discute a distribuição da mais-valia, mas se questiona a perversidade dos processos de produção do espaço.

A análise da legislação urbanística paulistana permitiu inferir que as leis de zoneamento e a adoção dos coeficientes de aproveitamento terminam por cartografar uma realidade social e urbanística já existente, desigual e excludente. Mancuso (1980) já mostrou, em sua consagrada monografia, que essa é a essência do zoneamento.



A pesquisa histórica revelou que o coeficiente de aproveitamento surge como uma medida restritiva decorrente da aceitação das teses de Anhaia Mello. Daí a importância de se percorrer os movimentos de alteração de tal índice, sobretudo pelas estratégias para majorá-lo ou a criação das áreas não computáveis, como formas de flexibilizar ou contornar as limitações impostas à construtibilidade dos lotes urbanos.

O problema do Solo Criado está associado com a adoção do coeficiente de aproveitamento para controlar o processo de verticalização. Como exposto nas premissas da Carta de Embu, a adoção de diferentes coeficientes de aproveitamento teve como resultado adverso a valorização diferenciada dos lotes urbanos.

A adoção de tal tese implica em reconhecer que, ao passo que o zoneamento meramente cartografa uma realidade já existente, os processos de valorização associados ao coeficiente de aproveitamento se dão em decorrência das assimetrias de investimento, público e privado, na produção do espaço. Seja no sentido de maior disponibilidade de infraestrutura, a qual é compatível com um maior adensamento, seja na preservação dos bairros jardins com seus grandes lotes e mansões, a dinâmica é a mesma: busca-se proteger e valorizar os capitais investidos e ganhar através de movimentos especulativos.

Mas, independente deste aspecto, o Solo Criado surgiu como mecanismo para corrigir essa falha decorrente do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e da Lei Geral de Zoneamento, isto é, ele surgiu como uma espécie de acessório à lei, como fica explícito na Carta de Embu e nos argumentos apresentados por Grau (1983).

A pesquisa histórica revelou, ainda, que há uma figura fundamental na concretização dessa ideia, para além do corpo de juristas e urbanistas, o ex-prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal. Ele acolheu e propagou a ideia do Solo Criado, advogando, inclusive, para que lei federal regulasse a matéria.

Contudo, como argumenta o eminente professor José Afonso da Silva, Olavo Setúbal via no instrumento uma nova fonte de receita, fomentando a corrente arrecadatária/fiscal – dando corpo a esta corrente, em realidade (SILVA, 2010). Passou-se a admitir e defender a possibilidade de venda de potencial construtivo, mesmo com opiniões contrárias, como a de Miguel Seabra Fagundes. As diversas

entrevistas concedidas pelo ex-prefeito e as ideias dos projetos de lei que vieram a público revelam esse intuito, o qual já havia sido colocado também na Carta de Embu.

A ideia do Solo Criado ficou adormecida entre o fim da década de 1970 e o início da década de 1980, ao menos em São Paulo. Isso se deveu ao quadro de crise econômica que implicou em recessão e diminuição do crédito, impactando diretamente a produção imobiliária, a qual se mostrou como o fundamento empírico da ideia.

A ideia reapareceu em meados da década de 1980, com as Operações Interligadas. Contudo, como ficou demonstrado, houve uma deturpação dos princípios e objetivos, e o instituto do Solo Criado foi aplicado com o objetivo explícito de atender aos interesses dos agentes do mercado imobiliário e burlar os processos legislativos de alteração da lei de zoneamento, quando se tornou possível alterar coeficientes de aproveitamento e usos mediante uma contrapartida em HIS.

Na década de 1980 surgem, ainda, as Operações Urbanas, as quais serão efetivamente aplicadas a partir da década de 1990. Não se ateve nas discussões sobre as Operações Urbanas (depois Consorciadas), pois já há muitas pesquisas que tratam de forma competente o tema e mostram como se deu o desenvolvimento da ideia dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (MONTANDON, 2009; FIX, 2001, 2007; CASTRO, 2006 etc.).

A OODC aparece definitivamente na legislação urbanística de São Paulo com o Plano Diretor Estratégico de 2002, o qual incorporou muitas das ideias apresentadas no projeto de lei do Plano Diretor de 1991. Com o plano de 2002, foram atribuídas funções urbanísticas e sociais à OODC, sobretudo no fomento e na restrição ao adensamento em determinados setores da cidade, e nos descontos e isenções concedidos como forma de estimular a produção de HIS e HMP.

O instrumento foi alterado na esteira do processo de revisão do Plano Diretor, entre 2013 e 2014. Houve avanços, principalmente com a adoção do coeficiente de aproveitamento básico único e unitário e com a criação do Cadastro de Valor de Terrenos para fins de Outorga Onerosa. Contudo, a fórmula de cálculo introduziu um mecanismo que contrasta com as ideias originais do Solo Criado, pois ficou definido

que quanto mais se construa, menor será o valor relativo da contrapartida da OODC. Isto é, quem mais se aproveitar de maiores coeficientes de aproveitamento pagará menos OODC. Essa medida beneficia, via de regra, os grandes incorporadores, visto que são eles que, em geral, exploram de forma mais intensa o lote. Além disso, o argumento de que tal medida visa incentivar o adensamento ao longo dos eixos propostos não encontra respaldo lógico. Se a Prefeitura definiu no zoneamento as zonas onde se poderá exercer o direito de construir até o coeficiente de aproveitamento máximo no limite de 4,0 (quatro), é somente nestas zonas que isso poderá ocorrer, não sendo necessária uma medida de incentivo econômico para isso, a qual impacta diretamente na arrecadação.

Do ponto de vista dos dados analisados, foi possível concluir que o exame da aplicação da OODC permite observar as dinâmicas intra-urbanas do mercado imobiliário. Os resultados mostram que há dinâmicas imobiliárias para além daquela da tese de Villaça (1998) sobre o Sudoeste paulistano. Quer dizer, o mercado imobiliário formal está se expandindo para outros setores geográficos do município, como a região do Tatuapé, na Zona Leste, e da Vila Leopoldina, na Zona Oeste, além da Vila Andrade e de Santo Amaro, ao Sul. Isso mostra que o mercado está criando novas frentes urbanas diferentes do padrão imposto pelo eixo de expansão e concentração da valorização imobiliária que historicamente se deu no Quadrante Sudoeste. Pode-se afirmar que a produção imobiliária formal tem se descentralizado.

Quando se observa a fórmula de cálculo da contrapartida da OODC, é possível inferir, apoiado na análise realizada, que a pouca arrecadação, como destacou Nobre (2015), tem a ver com uma calibragem do instrumento, mas, sobretudo, com a adoção da Planta Genérica de Valores como base para o cálculo do preço dos terrenos com valores muito baixos, distantes do que se pratica no mercado, além de não ser atualizada de forma a captar os movimentos de valorização imobiliária. Dessa maneira, o novo Cadastro de Valores de Terrenos para fins de OODC, introduzido com o Plano Diretor de 2014, foi um importante avanço, pois se desvinculou a OODC da Planta Genérica de Valores, a qual, além dos problemas já elencados, é um grande imbróglio político por ser também a base de cálculo para o IPTU.

Ainda do ponto de vista da arrecadação, os cálculos sobre os descontos concedidos por intermédio do fator de interesse social para HMP revelam outra faceta da submissão da Prefeitura ao mercado imobiliário. Os dados indicam que o VGV dos empreendimentos de HMP listados não condiz com o total pago como contrapartida pela OODC. Isso mostra a fragilidade da fórmula de cálculo, que não captou os movimentos de valorização imobiliária e reprodução do capital em toda a sua magnitude. Esse resultado indica a abertura de uma agenda de pesquisa, a qual avalie, do ponto de vista financeiro-econômico, a calibragem da fórmula de cálculo e como ela impacta os diferentes empreendimentos imobiliários, desde a HIS, passando pela HMP e chegando até os empreendimentos de alto luxo residenciais e comerciais.

A ausência de informações confiáveis sobre a aprovação e produção de HIS implicou em certo prejuízo à análise, uma vez que não foi possível calcular o que significou, do ponto de vista da arrecadação, a isenção concedida. Considerando a HMP, verificou-se que o montante não arrecadado devido ao fator de interesse social foi muito baixo e, paralelamente, a produção de HMP beneficiada com tais descontos resultou em um número elevado de unidades, comparativamente. Isso mostra que a utilização de maiores coeficientes de aproveitamento permitiu lucratividades consideráveis para os empreendedores, enquanto que os descontos concedidos mediante o fator de interesse social foram baixos, permitindo formular a hipótese de que pouca relevância tiveram na viabilidade dos empreendimentos. Tal hipótese precisa ser investigada por uma pesquisa que aprofunde, mediante estudos específicos de viabilidade financeiro-econômica, a relação entre descontos, isenções e produção imobiliária.

Em relação à HMP, ainda, parece haver certo deslocamento das prioridades dos objetivos sociais, na medida em que o controle sobre as faixas de renda não se dá de maneira efetiva. Como a HMP é classificada a partir da faixa de renda consumidora e de uma determinada metragem quadrada da unidade, quando não se cria mecanismos adequados para monitorar estes aspectos, a produção imobiliária acaba sendo dirigida para uma parcela da população que não precisa usufruir de empreendimentos com descontos na contrapartida da OODC. Os dados da EMBRAESP sobre o preço médio de lançamento dos imóveis mostram que, no caso da HMP, parte da produção não tem se

destinado para a parcela da população que deveria ser o alvo. Isso mostra que os descontos concedidos na contrapartida da OODC, os quais têm função urbanística e social, e impactam a arrecadação, estão desvirtuados face aos objetivos propostos.

Do ponto de vista dos fatores de planejamento, mostrou-se que o montante não arrecadado é significativo, chegando a quase R\$ 600 milhões, em valores atualizados. É muito difícil aferir os resultados urbanísticos desse estímulo. O que se tentou mostrar é que há uma dimensão do adensamento da cidade estimulada pela adoção destes fatores. Contudo, é necessário abrir outra agenda de pesquisa, a qual investigue o que está sendo produzido. Nessa direção, é importante associar algum tipo de forma de mapeamento e aferição do que está se construído e como se articula – ou se se articula – com os fatores de planejamento definidos no Plano Diretor.

Por fim, mostrou-se que todos os usos urbanísticos do instrumento, amplamente explorados nos Planos Diretores do Município de São Paulo, não estão sendo monitorados. Não se acompanha a produção de HIS relacionando-a com o total de contrapartida isentada, não se relaciona o fator de interesse social com a produção de HMP, não se relaciona os padrões de adensamento com os fatores de planejamento. A pesquisa revelou que, para além de não haver o monitoramento, tal dimensão urbanística não é facilmente aferida. Isto é, quais são os parâmetros objetivos para que haja uma aferição se os objetivos urbanísticos estão sendo alcançados mediante as estratégias definidas para a OODC? O que a pesquisa mostrou é que o instrumento está sendo mais usado pelo mercado, o qual adaptou seu padrão de expansão e as dinâmicas intra-urbanas de acordo com as novas limitações impostas. É necessário investigar se o mercado também alterou o produto imobiliário em decorrência da OODC.

Os objetivos urbanísticos e arrecadatórios imputados ao instrumento são dependentes da relação com os agentes do mercado imobiliário, seja política isto é, o processo de aprovação das leis e as pressões que ocorrem para a sua alteração, seja econômica, a forma que se dá a produção imobiliária. A pesquisa buscou mostrar que para um melhor entendimento do instrumento é necessário reconhecer suas relações com a produção, as quais estão na essência das relações, por vezes antagônicas, entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória.

# BIBLIOGRAFIA<sup>151</sup>

## *Monografias e Publicações Periódicas*

- ANTONUCCI, Denise. **Plano Diretor de São Paulo – 1991**: avanços e permanências. 1999. 181f. Dissertação (Mestrado). Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999
- AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro de. Experiências similares ao solo criado. **Cj. Arquitetura**: revista de arquitetura, planejamento e construção, São Paulo, n. 16, p.44-54, 1977
- AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro de. **O jogo das interligadas**. 1994. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1994
- BALL, Michael. Differential rent and the role of landed property. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 1, n. 1–3, p. 380–403, 12 mar. 1977
- BRENNER, Neil. What is critical urban theory? **City**, v. 13, n. 2–3, p. 198–207, jun. 2009
- BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 349–379, jun. 2002.
- CAMPOS, Candido Malta. Prestes Maia: um globalizador em seu tempo. **Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, ano 11, p.68, fev-mar. 1996
- CAMPOS, Candido Malta. PDDI, PMDI e Lei de Zoneamento (1971-1981). In. SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (org.). **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Flexibilização da legislação urbanística no Rio de Janeiro: uma avaliação das operações interligadas. In. *Anais do VIII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Porto Alegre: ANPUR, 1999
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. Diferenciação socioespacial. **Cidades**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 45-60, 2007
- CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018
- CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar. 2006. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006
- CPEU. Elementos para o planejamento territorial dos municípios. **Boletim nº 1**. São Paulo: FAUUSP, 1963
- FAGUNDES, Miguel Seabra. Aspectos jurídicos do solo criado. **Cj. Arquitetura**: revista de arquitetura, planejamento e construção, São Paulo, n. 16, 1977
- FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento**: São Paulo: 1947 – 1972. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005
- FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo – Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001

---

<sup>151</sup> De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023).

FIX, Mariana. A 'fórmula mágica' da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI; BENFATI (Org.). **Urbanismo**: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro. Campinas: PUCAMP/PROURB, 2004. p.185-198

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global**: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007

FREIRE, Vitor da Silva. Melhoramentos de S. Paulo. **Revista Polytechnica**. São Paulo, vol. VI, São Paulo, Casa Vanordan, fev.-mar. 1991, p.91-145

FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina**: debilidade na implementação, ambiguidade na interpretação. 1999. 283 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, Paula Freire (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 53-72

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: caderno técnico de regulamentação e aplicação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1993

GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983

GRILLO, Maria Teresa Oliveira. A estratégia por trás do estratégico: dos Planos de Desenvolvimento aos Planos Estratégicos. 2013. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 2000/2015

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica**: Marx e o capital no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2018

KOWARICK, Lucio. **Espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993

LEFEBVRE, Henri. **The production of space**. Oxford: Blackwell, 1991

LEVY, Evelyn. **Planejamento urbano, do populismo ao Estado autoritário**: o caso de São Paulo. 1985. 108f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Planejamento Urbano, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1985

LIMA, Luciano Goveia Braga de. Efeitos da expansão do crédito imobiliária sobre a produção habitacional privada em São Paulo: 2005 a 2011. 2015. 183f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015

MAGLIO, Ivan Carlos. **A sustentabilidade ambiental no planejamento urbano do município de São Paulo**: 1971-2004. 2005. Tese (Doutorado em Saúde Ambiental) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005

MALERONKA, Camila. Intervenção urbana e financiamento: a experiência de São Paulo na recuperação de mais-valias fundiárias. **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, [s.l.], n. 12, p.75-92, 2015

MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus siglas em português): la experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades. In. SMOLKA, Martin; FURTADO, Fernanda (Ed.). **Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades: Lincoln Institute of Land Policy: Banco del Estado del Ecuador, 2014. p. 45-51

MANCUSO, Franco. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Gustavo Gili, 1980

MARCUSE, Peter et al. Critical Urban Theory versus Critical Urban Studies: A Review Debate: Debates and Developments. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 38, n. 5, p. 1904–1917, set. 2014

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In. ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado). In. DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 3.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro III: o processo global da produção capitalista. São Paulo: Boitempo, 1894/2017

MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de. O crédito imobiliário no Brasil e sua relação com a política monetária. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, p. 457-495, Dec. 2013

MEYER, Regina Maria Proserpi. **Metrópole e urbanismo**: São Paulo anos 50. 1991. 290f. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991

MILL, John Stuart. **The principles of political economy**. [s.l.]: Project Gutenberg, 1848. Disponível em: <<https://www.gutenberg.org/files/30107/30107-pdf.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2018

MONTANDO, DANIEL Todtmann. Operações Urbanas em São Paulo: de negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 2009. 157f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009

NERY JR, José Marinho. **Um século de políticas para poucos**: o zoneamento paulistano 1886-1986. 2002. 363f. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do rio Pinheiros. 2000. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Do solo criado à outorga onerosa do direito de construir: a experiência do município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação da valorização fundiária. In. *Anais do XVI Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Belo Horizonte: ANPUR, 2015

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. In. BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (Ed.). **Eixos de estruturação da transformação urbana**: inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 161-215



NOTO, Felipe de Souza. **O quarteirão como suporte da transformação urbana de São Paulo**. 2017. 365f. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2.ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982

OSELLO, Marcos Antonio. **Planejamento urbano em São Paulo (1899-1961)**: introdução ao estudo dos planos e realizações. 1983. 290f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1983.

PESSOA, Jorge. Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro. **Vitruvius**, São Paulo, ano 16, n. 62.02, mai., 2015

PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula Freire; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, Paula Freire (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 14-38

RABELLO, Sonia. Outorga Onerosa e o direito de construir. **Jornal Carta Forense**. São Paulo. 04 maio 2010. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/outorga-onerosa-e-o-direito-de-construir/5558>>. Acesso em: 14 maio 2017.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1999

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015

SANTORO, Paula Freire; CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão gestão social da valorização da terra. In. SANTORO, Paula Freire. (Org.) **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, p.9-12, 2004

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010

SINGER, Paul. O Plano Diretor de São Paulo, 1989/1991: a política do espaço urbano. In. MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.). **Na sombra da cidade**. São Paulo: Editora Escuta, 1995

SINGER, Paul. **Um governo de esquerda para todos**. São Paulo: Brasiliense, 1996

SMITH, Neil. **Uneven development**: nature, capital and the production of space. New York: Blackwell, 1984

SMOLKA, Martin. O solo criado: notas para a fundamentação de questões em debate. **Revista de Administração Municipal**, n. 201, out.-dez. 1991

SMOLKA, Martin. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina**: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2014

SOJA, Edward William. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Zahar, 1993

SOMEKH, Nadia. **A (des)verticalização de São Paulo**. 1987. 214f. Dissertação (mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

SOMEKH, Nadia. Plano Diretor de São Paulo: uma aplicação das propostas de solo criado. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiros; AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação a reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora URFJ, 1996

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador**. São Paulo: Editora Mackenzie: Romano Guerra Editora, 2014.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. PUB: Plano Urbanístico Básico (1968-1969). In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (org.). **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo**. São Paulo: Editora HUCITEC: EDUSP, 1994

SOUZA, Marcelo Lopes de. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013

VILLAÇA, Flávio. **Sistematização crítica da obra escrita pelo Prof. Dr. Flávio J. M. Villaça sobre espaço urbano**. 1988. Tese (Livre-Docência) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Publicação em meio digital disponível no site <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>, agosto de 2005

WILDERODE, Daniel Julien van. **Desregulamentação urbana: as operações interligadas**. 1994. 231f. Dissertação (Mestrado). Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994

### *Artigos de jornais*

BITTENCOURT, Getúlio. “Lei importada, uma represália do prefeito”. Folha de São Paulo, São Paulo, 18/04/1976, p.14, 1º Caderno, Local

BONDUKI, Nabil. “Um plano para o futuro da metrópole”. O Estado de São Paulo. São Paulo, 09/07/2002, p. 2, Opinião

CESAR, Roberto Cerqueira. “A lei 7805/72 – considerações”. O Estado de São Paulo. São Paulo, 11/11/1973, p. 58, Geral

FOLHA DE SÃO PAULO. “A responsabilidade dos vereadores em face da Lei das construções”. São Paulo, 10/10/1957, p. 6

FOLHA DE SÃO PAULO. “O que se pretende com a proposta de modificação da lei 5.261 é atenuar os índices restritivos”. São Paulo, 25/05/1960, p. 7, 1º Caderno

FOLHA DE SÃO PAULO. “O futuro de cada um”. São Paulo, 16/11/1971, p.6, 1º Caderno

FOLHA DE SÃO PAULO. “Por trás da lei de Setúbal”. São Paulo, 04/04/1976, p. 22, 3º Caderno, Local.

FOLHA DE SÃO PAULO. Coluna Paineis. São Paulo, 13/04/1976, p.3, Política

FOLHA DE SÃO PAULO. “Jânio aproveita recesso e sanciona lei de desfavelamento que Câmara ainda não votou”. São Paulo, 11/12/1986, p. 12, 1º Caderno

FOLHA DE SÃO PAULO. “Plano Diretor vai desvalorizar os imóveis de SP, dizem empresários”. São Paulo, 08/12/1990, p. C-1, Cidades

FOLHA DE SÃO PAULO. “Plano Diretor chega à Câmara sob críticas”. São Paulo, 06/02/1991, p. C-3, Cidades

FOLHA DE SÃO PAULO. “Terreno fica desvalorizado com Plano Diretor”. São Paulo, 20/04/1991, p. 9, Imóveis

FOLHA DE SÃO PAULO. “Cidades vizinhas podem ser alvo de investimentos”. São Paulo, 20/04/1991, p. 9, Imóveis

O ESTADO DE SÃO PAULO. “Capital quer regularizar distribuição demográfica”. São Paulo, 24/11/1971, p. 18, Geral

MONTORO, Ricardo. “A armadilha do Plano Diretor”. O Estado de São Paulo. São Paulo, 09/07/2002, p. 2, Opinião

O ESTADO DE SÃO PAULO. “Zoneamento disciplinará a expansão urbana”. São Paulo, 01/10/1972, p. 52, Geral

VIANNA, Irene. “Definido, solo criado vai agora à Seplan”. O Estado de São Paulo. São Paulo, 30/04/1977, p. 16, Geral

WILHHEIM, Jorge. “Planejar é prever e prover”. Folha de São Paulo, São Paulo, 12/04/2002, p.2, 1º Caderno

### *Documentos Jurídicos*

BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964, p.2.745.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 11 de setembro de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o Sistema Financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 set. 1964, p.8.089.

BRASIL. Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966. Regulamenta o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 de dez. 1966, p.310

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de dez. 1979, p.19457

BRASIL. Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 1997, p27.182

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.1-1, 11 de jul., 2001

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Processo nº 3260, de 1960. Modifica disposições constantes na Lei nº 5261, de 4-7-57 relativa a construções, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo**, São Paulo, 1960.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Processo nº 4.789, de 1964. Dá nova redação à Lei nº 5261, de 4-7-57 relativa a construções, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo**, São Paulo, 1960.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Processo nº 5.487, de 1965. Dispõe sobre os índices máximos de aproveitamento dos terrenos para fins de edificações, a reserva de espaços livres nos arruamentos, bem como revoga a lei nº 5.261/57, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo**, São Paulo, 1965.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Processo nº 426, de 1966. Dispõe sobre os índices máximos de aproveitamento dos terrenos, para fins de edificação, e reserva de espaços livres, nos arruamentos, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo**, São Paulo, 1966.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Processo nº 2.719, de 1971. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo – PDDI-SP, dá nova redação ao artigo 1º da Lei 6877/66, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo**, São Paulo, 1971

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Processo nº 3.367, de 16 de outubro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município (Zoneamento), e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo**, São Paulo, 1972

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Processo nº 01-290, de 14 de maio de 2002. Aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo**, São Paulo, 2002

MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. Lei nº 2.271, de 18 de janeiro de 1977. Aprova o Plano de Desenvolvimento Integrado do município de São Bernardo do Campo – PDIM. **Diário Oficial do Município**, São Bernardo do Campo, SP, 18 de jan. 1977.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 2.332, de 09 de novembro de 1920. Estabelece o “Padrão Municipal”, para as construções particulares no município. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 09 de nov. 1920.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929. Código de Obras Arthur Saboya. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 19 de nov. 1929.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Ato nº 127, de 20 de março de 1931. Institui o “zoning” para determinados distritos urbanos e constitui uma Comissão para o estudo desse problema, em toda a cidade. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 20 de mar. 1931

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto-Lei nº 40, de 03 de agosto de 1940. Regulamenta as construções na avenida Ipiranga, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 03 de ago. 1940.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto-Lei nº 92, de 02 de maio de 1941. Dispõe sobre regulamentação especial de construção na zona central, altera o perímetro desta, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 02 de mai. 1941.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto-Lei nº 431, de 08 de julho de 1947. Dispõe sobre a organização administrativa da “Secretária de Obras”, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 08 de jul. 1947.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 4.615, de 13 de janeiro de 1955. Regula as condições gerais das edificações. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 14 de jan. 1955, p.53.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 4.791, de 15 de setembro de 1955. Estabelece condições de zoneamento na Avenida Dom Pedro I. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, p.53, 16 de set. 1955., p.53

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 4.792, de 15 de setembro de 1955. Dispõe sobre o zoneamento nos bairros do Pacaembu e do Pacaembuzinho. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, p.53, 16 de set. 1955., p.53

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 5.261, de 04 de julho de 1957. Estabelece coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação, e área mínima de espaços livres, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, SP, 05 de jul. 1957.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 5.130, de 05 de abril de 1961. Dá nova redação às disposições contidas no Decreto nº 3.776, de 03 de janeiro de 1958. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 06 de abr. 1961.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 5.155, de 15 de maio de 1961. Declara nulo o Decreto nº 5.130/1961. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 16 de mai. 1961, p.2.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 6.877, de 11 de maio de 1966. Dispõe sobre os índices máximos de aproveitamento dos terrenos para fins de edificação, e reserva de espaços livres nos arruamentos, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, SP, p.2, 12 de mai. 1966.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo – PDDI-SP, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, SP, 31 de dez. 1971.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 7.694, de 07 de janeiro de 1972. Dispõe sobre a criação da Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 11 de jan. 1972a

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 7.805, de 01º de novembro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 03 de nov. 1972b

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 10.209, de 09 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 10 de dez. 1986

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 10.676, de 07 de novembro de 1988. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 08 de nov. 1988

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 14 de set., 2002

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 43.231, de 22 de maio de 2003. Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p.2, 23 de mai., 2003

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 43.232, de 22 de maio de 2003. Regulamenta a outorga onerosa de potencial construtivo adicional, nos termos dos artigos 209 a 216 da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p.2-4, 23 de mai., 2003

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 44.703, de 04 de maio de 2004. Regulamenta a outorga onerosa de potencial construtivo adicional, nos termos dos artigos 209 a 216 da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p.1-3, 05 de mai., 2004

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo no Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p.1, 6 de out., 2004

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 14.044, de 02 de setembro de 2005. Dispõe sobre a exclusão das áreas cobertas de garagem das áreas computáveis para efeito do cálculo do coeficiente de aproveitamento, nas condições que especifica. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p.1, 03 de set., 2005

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 47.661, de 06 de setembro de 2006. Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, criado pelo artigo 235 e seguintes da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, e revoga o Decreto nº 43.231, de 22 de maio de 2003, alterado pelo Decreto nº 43.811, de 17 de setembro de 2003. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p.3, 07 de set., 2006

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 01 de out., 2014

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 55.966, de 27 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a transferência das Coordenadorias de Orçamento – CGO, de Planejamento – COPLAN, de Gestão de Participação – CGP, e do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos – CPOP, para as Secretarias que especifica; introduz alterações nos Decretos nº 52.078, de 7 de janeiro de 2011, nº 53.687, de 2 de janeiro de 2013, e nº 54.498, de 23 de outubro de 2013. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 28 de fev., 2015

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 56.759, de 07 de janeiro de 2016. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p.3-5, 08 de jan., 2016

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p.3-16, 23 de mar., 2016

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 9.205, de 28 de dezembro de 1965. Dispõe sobre a organização dos municípios. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 30 de dez. 1965, p.2.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 9.842, de 19 de setembro de 1967. Dispõe sobre a organização dos Municípios. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 20 de set. 1967, p.3

SÃO PAULO (Estado). Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969. Dispõe sobre a organização dos Municípios. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 16 de jan. 1970, p.1

## **Anexos**

Anexo 1 – Carta de Embu

Anexo 2 – Lei Municipal nº 4.792/1955

Anexo 3 – Lei Municipal nº 5.261/1957

Anexo 4 – Projeto de Lei nº 175/1960

Anexo 5 – Decreto nº 5.130/1961

Anexo 6 – Decreto nº 5.155/1961

Anexo 7 – Projeto de Lei nº 433/1964

Anexo 8 – Projeto de Lei nº 345/1965

Anexo 9 – Projeto de Lei nº 42/1966

Anexo 10 – Lei Municipal nº 7.688/1971

Anexo 11 – Lei Municipal nº 7.805/1972



## ANEXO 1

### CARTA DE EMBU<sup>152</sup>

Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;

Considerando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas;

Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;

Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infra-estrutura [sic] urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como escolas, áreas verdes etc.;

Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre solo natural;

Considerando que a legislação de uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;

Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em consequência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionada pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;

Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o

---

<sup>152</sup> Documento consultado em Silva (2010, p.263-265).

criador de solo deverá oferecer à coletividade as com compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e conclui-se que:

1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva a ocupação do espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma de lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta dessas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não-utilizável do direito de construir.

2.2 No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Subscrevem a Carta de Embu, que foi elaborada em 12 de dezembro de 1976: Álvaro Villaça Azevedo, Celso Antônio Bandeira de Mello, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Eros Roberto Grau, Eurico de Andrade Azevedo, Fábio Fanucchi, José Afonso da Silva, Maria de Lourdes Cesarino Costa, Marino Pezzaglini Filho, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Antônio Claudio Moreira Lima e Moreira, Clementina de Ambrosio, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Luiz Carlos Costa e Norberto Amorin.

## ANEXO 2

### LEI MUNICIPAL Nº 4.792/1955

Dispõe sôbre zoneamento nos bairros do Pacaembu e Pacaembuzinho.

Juvenal Lino de Mattos, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, faço saber que a Câmara Municipal, em sessão de 29 de agosto de 1955, decretou e eu promulgo a seguinte Lei:

#### ZONA RESIDENCIAL

Art. 1º Fica declarada residencial a zona delimitada pelo perímetro que, partindo da confluência da Avenida Dr. Arnaldo com a Rua Sorocaba, segue por esta via pública até a Rua Itápolis, continuando por esta até a Praça Vicente Rodrigues; em seguida, contornando esta praça, segue pela Rua Minas Gerais até a travessa do mesmo nome; segue pela divisa dos terrenos da Companhia City até a Rua Bahia e continua por esta e pelas Ruas Alagoas e Paulo Eiró até uma viela, no prolongamento ideal da Avenida Higienópolis; segue por essa viela até a praça de retomo da Rua das Mangabeiras; depois, continua pela divisa dos terrenos da Companhia City até a Rua Tupi; segue por esta e pela Rua Veiga Filho até a Avenida Pacaembu; deriva em seguida, à direita, indo por essa Avenida até os limites dos terrenos da Companhia City; segue por esses limites até a Rua Traipu; segue por esta e pelas Ruas Cândido Espinheira, Capitão Messias, Turiaçu, Traipu, Paraguaçu, Dr. Alberto Torres, Itapicuru, Conselheiro Fernando Torres e Atibaia, até a Rua Caiubi; pela divisa dos terrenos da Companhia City; segue até encontrar a Rua Wanderley; segue por esta e pelas Ruas Cardoso de Almeida e Tacito de Almeida até encontrar o limite norte do Cemitério do Araçá; segue por este limite até a Rua Major Nataniel e por esta até a Avenida Dr. Arnaldo e, finalmente, por esta Avenida até encontrar o ponto inicial desta descrição, na Rua Sorocaba. (Redação dada pela Lei nº 6483/1964)

Art. 2º Na área delimitada pelo perímetro a que se refere o artigo anterior e configurada na planta anexa nº 4408 - Arr.266, do Arquivo do Departamento de Urbanismo, a qual, rubricada pelo Presidente da Câmara e pelo Prefeito, fica fazendo parte integrante desta lei, nenhum prédio poderá ser construído, reconstruído ou

reformado essencialmente, e nenhum edifício ou terreno poderá ser utilizado, a não ser para os seguintes fins:

- I - habitação particular residencial;
- II - templos;
- III - bibliotecas e museus;
- IV - jardins de infância;
- V - clubes recreativos ou desportivos sem fins de lucro;
- VI - chácaras;
- VII - consultórios, escritórios ou estúdios de uso pessoal de profissionais, se anexos à respectiva residência;
- VIII - usos geralmente relacionados e dependentes dos acima permitidos.

Art. 3º As construções não poderão ocupar área superior a um terço da área do lote.

§ 1º É facultada a ocupação suplementar de dez por cento da área do lote com edículas, desde que a área das edículas, em projeção horizontal, não seja superior a cem metros quadrados.

§ 2º No caso de incorporação da edícula à edificação principal, em construção-monobloco a percentagem máxima de ocupação do lote será de quarenta e cinco por cento.

Art. 4º A altura das edificações não poderá exceder à correspondente a dois e meio pavimentos ou dez metros.

Parágrafo Único. Serão permitidos três pavimentos nos lotes cujos desnível excessivo o justificar.

Art. 5º As edificações deverão observar os seguintes recuos mínimos:

- I - seis metros de frente;
- II - dois metros em cada uma das divisas laterais do lote;
- III - oito metros de fundo.

§ 1º O recuo de frente poderá ser reduzido a cinco metros para lotes de profundidade média entre trinta, e vinte e cinco metros, e a quatro metros quando o lote tiver profundidade média inferior a vinte e cinco metros excessivo aclive ou declive, ou fôr de esquina.

§ 2º Nos lotes de esquina será facultada a redução do recuo de frente a dois metros, apenas com relação às vias de menor importância, a juízo da Secretaria de Obras.

§ 3º Para lotes existentes cuja frente seja inferior a quinze metros, até dez metros, os recuos laterais poderão ser reduzidos de um quinto da diferença entre quinze metros e a testada efetiva do lote; Para lotes de menos de dez metros de frente, até sete metros e meio, será exigido recuo apenas de um lado e igual a um quinto da testada efetiva do lote, não sendo imposto recuo lateral, quando o lote tiver menos de sete metros e meio de frente.

§ 4º Quando o lote tiver menos de trinta metros de profundidade, o recuo de fundo exigido será de três metros mais um terço da diferença entre quinze metros e a profundidade média do lote observado o mínimo absoluto de três metros.

§ 5º As passagens cobertas para veículos, abertas lateralmente e sem terraço superposto, podem invadir a faixa de recuo lateral.

§ 6º As edículas poderão ser construídas na faixa de recuo de fundo.

Art. 6º Excetuadas as placas de nomes profissionais ou de firmas responsáveis pelas construções, cuja colocação é imposta por lei, só serão permitidos anúncios relativos aos usos previstos no artigo 2º e à venda e locação dos imóveis em que forem colocados.

Parágrafo Único. Salvo as placas de profissionais e de firmas, utilizadas durante a construção dos prédios, os avisos ou anúncios de venda ou locação de imóveis não poderão medir mais de um metro quadrado; as placas de nomes profissionais só poderão ter, no máximo, dez decímetros quadrados, e as placas, dísticos ou setas indicativos dos usos permitidos não poderão ter mais de setenta centímetros de comprimento, nem mais de quarenta centímetros de largura. Os seus dizeres serão reduzidos ao mínimo necessário.

Art. 7º Os imóveis do lado externo da zona declarada residencial e lindeiros aos trechos dos logradouros que formam o perímetro descrito no artigo primeiro ficam, também, até uma profundidade de quarenta metros, sujeitos às restrições estabelecidas nos artigos anteriores.

#### NÚCLEO COMERCIAL

Art. 8º A fim de constituir um núcleo comercial, excluem-se das restrições estabelecidas nos artigos anteriores os lotes abaixo discriminados, constantes da planta anexa nº 11.498 - W - 1.209, do Arquivo do Departamento de Urbanismo, a

qual, rubricada pelo Presidente da Câmara e pelo Prefeito, fica fazendo parte integrante desta lei, a saber:

I - Lotes nºs 1 a 4, da quadra 47, com as frentes para a Rua Gustavo Teixeira, abrangendo uma extensão de mais ou menos 63 metros, confinando, ainda, o lote nº 1, com o jardim fronteiro à Praça Wendell Wilkie, numa extensão de cerca de 48 metros.

II - Lote nº 1, da quadra 48, com frente de mais ou menos 26,90 metros para o jardim fronteiro à Praça Wendell Wilkie e de 20 metros, mais ou menos, para a Rua Zequinha de Abreu.

III - Lote nº 1, da quadra 55, com frente mais ou menos de 38 metros para a Rua Zequinha de Abreu, de 13 metros para a Praça Wendell Wilkie, e 38 metros para a Rua Almirante Pereira Guimarães.

IV - Lotes nºs 1 e 2, da quadra 60, com as frentes para a Praça Wendell Wilkie, abrangendo uma extensão de mais ou menos 37 metros, confinando, ainda, o lote nº 1, numa extensão de mais ou menos 35 metros, com a Rua Cássio Martins Vilaça, e o lote nº 2, numa extensão também de mais ou menos 35 metros, com a Rua Almirante Pereira Guimarães.

V - Lotes nºs 6-7-8-9-10-11-12 e 13, da quadra 23, os dois primeiros com as frentes para a Rua Dr. Acássio Nogueira, abrangendo uma extensão de mais ou menos 33 metros; o de nº 8, com frente aproximada de 21 metros para a Rua Dr. Acássio Nogueira e de 21 metros para a Praça Wendell Wilkie; os de nºs 9 e 10, com as frentes para a Praça Wendell Wilkie, abrangendo uma extensão de cerca de 33 metros; o lote de nº 11, com frente aproximada de 18 metros para a Praça Wendell Wilkie e de 12 metros para a Rua Cássio Martins Vilaça; e os lotes 12 e 13, com as frentes para a Rua Cássio Martins Vilaça, abrangendo uma extensão de cerca de 32 metros.

VI - Lote nº 20, da quadra 19, com frente mais ou menos de 48 metros para a Rua Dr. Acácio Nogueira, de 9 metros para a Praça Wendell Wilkie, e 46 metros para a Avenida Arnolfo Azevedo.

VII - Lotes nº 32, da quadra 26, com frente mais ou menos de 44 metros para a Avenida Arnolfo Azevedo, de 9 metros para a Praça Wendell Wilkie, e 45 metros para Rua Gustavo Teixeira.

Art. 9º Nos lotes a que se refere o artigo anterior, nenhum prédio poderá ser construído, reconstruído ou reformado essencialmente, e nenhum edifício ou terreno poderá ser utilizado, a não ser para os seguintes fins:

- I - prédio de apartamentos;
- II - consultórios, escritórios e estúdios;
- III - cinemas, teatros, auditórios, estações de rádio ou televisão;
- IV - clínicas, hospitais e congêneres;
- V - comércio varejista e serviços particulares ou públicos, tais como farmácias, lojas, livrarias, papelarias, empórios, mercearias, confeitarias, restaurantes, bares, cafés, bilhares, barbearias, institutos de beleza, casas de carnes e de peixes, bancos, cartórios e repartições públicas;
- VI - postos de abastecimento, lavagem e lubrificação de automóveis, sem oficinas de reparação;
- VII - pequenas oficinas, tais como alfaiatarias, tinturarias e relojarias.

Parágrafo Único. Não serão permitidas oficinas antiestéticas, ruidosas ou incômodas, assim como comércio ou depósito de materiais grosseiros inadequados ao local, tais como carvoarias, depósitos de ferro velho ou similares.

Art. 10 - No núcleo comercial a que se refere o artigo 8º, a ocupação dos lotes, o coeficiente de aproveitamento dos terrenos, a altura dos prédios e os recuos mínimos das edificações são os seguintes:

- I - As edificações e edículas não poderão ocupar área superior a dois terços da área do lote;
- II - a relação entre a área construída e a área do lote não poderá ser superior a 2 (dois);
- III - a altura máxima dos prédios será a correspondente a quatro pavimentos;
- IV - o recuo de frente será de seis metros;
- V - o recuo de fundo será de oito metros para edificações que tenham no máximo até dois e meio pavimentos.

§ 1º Aplica-se, com relação ao recuo de frente, o disposto no parágrafo 1º do artigo 5º.

§ 2º Para as edificações de mais de dois e meio pavimentos ou quando o lote tiver menos de trinta metros de profundidade média, o recuo de fundo será determinado de acordo com o disposto no parágrafo 3º do artigo 5º.

§ 3º Será exigido recuo lateral de dois metros, apenas com relação à divisa de lote comercial com terreno pertencente à zona declarada residencial.

## DISPOSIÇÕES COMUNS À ZONA RESIDENCIAL E AO NÚCLEO COMERCIAL

Art. 11 - Na subdivisão de terrenos ou remanejamentos de lotes, os novos lotes deverão observar os seguintes mínimos:

I - área de quinhentos metros quadrados;

II - frente de quatorze metros.

§ 1º Nos lotes com frente para a Avenida Pacaembu, Avenida Arnolfo Azevedo e Praça Charles Miller, a área e a frente mínimas, serão respectivamente de seiscentos metros quadrados e dezesseis metros.

§ 2º Nos lotes que derem fundo ou voltarem frente diretamente para o cemitério do Araçá, os mínimos serão de quatrocentos metros quadrados e doze metros.

§ 3º As subdivisões de lotes serão submetidas à aprovação da Prefeitura.

Art. 12 - Serão tolerados lotes em desacôrdo com os requisitos estabelecidos no artigo antecedente, se a respeito dêles houver título transcrito ou escritura de compromisso com cláusula de irretratabilidade, devidamente inscrito, em data anterior à desta Lei. Será considerada como "lote único" a área contínua do mesmo proprietário, embora subdividida idealmente ou por simples fechos, e desde que esteja baldia ou não contenha mais de uma edificação principal, excetuadas entretanto as áreas contínuas do mesmo proprietário que, mediante aprovação da Prefeitura, já estejam subdivididas em lotes.

Art. 13 - Serão tolerados os usos existentes na data desta Lei e que não se enquadrarem no disposto nos artigos 2º e 9º.

§ 1º Cessarà a tolerância quando houver mudanças de destinação do imóvel ou da parte do imóvel utilizada em desacôrdo com esta lei.

§ 2º Mesmo no caso de tolerância, não se permitirão reconstruções, ampliações ou reformas que aumentem a duração do prédio.

Art. 14 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.



### **ANEXO 3**

#### **LEI MUNICIPAL Nº 5.261/1957**

ESTABELECE COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO DE LOTES, DENSIDADE DEMOGRÁFICA, ÁREA MÍNIMA DE LOTE POR HABITAÇÃO E ÁREA MÍNIMA DE ESPAÇOS LIVRES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Adhemar Pereira de Barros, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei, faço saber que a Câmara Municipal, em sessão de 28 de junho de 1957, decretou e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Nas edificações em geral, o coeficiente de aproveitamento do lote, ou seja, a relação entre a área total construída, inclusive edículas, e a área do respectivo lote, não poderá ser superior a:

- I - seis (6) para prédios comerciais;
- II - quatro (4) para edifícios de habitação coletiva (apartamentos ou hotéis).

Parágrafo Único. Para os efeitos deste artigo as áreas destinadas a garagem de estacionamento e guarda de automóveis não serão computadas na área total construída.

Art. 2º Mantidas as atuais exigências e restrições do Código de Obras e da legislação complementar vigente, os edifícios de habitação coletiva, além de atender ao disposto no artigo anterior, deverão obedecer ainda às seguintes condições:

- I - não ultrapassar a densidade residencial líquida de 600 pessoas por hectare;
- II - fazer corresponder a cada habitação, no mínimo, 35m<sup>2</sup> de área de lote.

Parágrafo Único. No cálculo do número de pessoas, para o efeito do item I, serão observados os seguintes índices: 2 (duas) pessoas em 1 (um) dormitório, 3 (três) pessoas em 2 (dois) dormitórios, 5 (cinco) pessoas em 3 (três) dormitórios, 7 (sete) pessoas em 4 (quatro) dormitórios.

Art. 3º A área dos espaços livres para recreio público, exigida pelo artigo 733 do Código de Obras, passa ser a correspondente a 20 metros quadrados por habitante, calculados

na base de 5 pessoas por unidade residencial, ficando abolido o limite de 40.000m<sup>2</sup>, fixado naquele artigo.

Parágrafo Único. A nenhum lote poderá ser dada ocupação superior à que foi fixada quando da aprovação do plano de loteamento.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura do Município de São Paulo, aos 4 de julho de 1957, 404º da fundação de São Paulo.

O Prefeito, Adhemar Pereira de Barros.

O Secretário de Negócios Internos e Jurídicos, Francisco Luiz Ribeiro.

O Secretário das Finanças, Amador Aguiar.

O Secretário de Obras, José Carlos de Figueiredo Ferraz.

Publicada na Diretoria do Departamento do Expediente e do Pessoal, da Secretaria de Negócios Internos e Jurídicos, em 4 de julho de 1957.

O Diretor, João Pereira Monteiro Júnior.

## **ANEXO 4**

### **PROJETO DE LEI MUNICIPAL Nº 175/1960**

MODIFICA DISPOSIÇÕES CONSTANTES DA LEI Nº 5.261, DE 4 DE JULHO DE 1.957.

Adhemar Pereira de Barros, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei, faço saber que a Câmara Municipal decretou e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Nas edificações em geral, o coeficiente de aproveitamento do lote, ou seja, a relação entre a área total construída, inclusive edículas, e a área do respectivo lote, não poderá ser superior a:

I - seis (6) para prédios comerciais;

II - quatro (4) para edifícios de habitação coletiva (apartamentos ou hotéis).

§ 1º - Para os efeitos deste artigo as áreas destinadas a garagem de estacionamento, guarda de automóveis, caixa-forte cofres de aluguel, poço de elevadores, corredores, "halls" e vestíbulos, escadas e caixas de escada, recintos destinados a arquivos, subsólos, apartamentos de zelador, quartos para empregados, caixas d'água, casa de máquinas, andares térreos abertos (em pilotis) e terraços cobertos, não serão computados na área útil construída.

§ 2º - Ficam excluídos das restrições deste artigo os prédios destinados a hotel, com, no mínimo, cinquenta quartos com banheiros privativos, vestíbulo, sala de administração, sala de espera, refeitório, sala de leitura, bar e salão de festas e que tais peças tenham as proporções e características compatíveis com a natureza e dimensão do hotel, observando o capítulo 5.2 da Lei nº 4.615/55, bem como os edifícios municipais, estaduais, de entidades autárquicas, sociedades de economia mista, estabelecimentos de ensino, hospitais, casas de saúde, asilos, sedes de clubes esportivos ou recreativos e entidades de assistência social.

§ 3º - Só serão permitidas reformas nos prédios uma vez observadas as condições estipuladas no artigo 51 da Consolidação do Código de Obras aprovada pelo Ato nº 663, de 10 de agosto de 1.934.

Art. 2º Mantidas as atuais exigências e restrições do Código de Obras e da legislação complementar vigente, os edifícios de habitação coletiva, além de atender ao disposto no artigo anterior, deverão obedecer às seguintes condições:

- I - não ultrapassar a densidade residencial líquida de 600 pessoas por hectare;
- II - fazer corresponder a cada habitação, no mínimo, 35m<sup>2</sup> de área de lote.

§ 1º - No cálculo do número de pessoas, para o efeito do item I, serão observados os seguintes índices: 2 (duas) pessoas em 1 (um) dormitório, 3 (três) pessoas em 2 (dois) dormitórios, 5 (cinco) pessoas em 3 (três) dormitórios, 7 (sete) pessoas em 4 (quatro) dormitórios.

§ 2º - Ficam excluídos das restrições deste artigo as áreas relacionadas no § 1º do artigo 1º.

§ 3º - Para o cálculo da densidade residencial líquida (artigo 2º, item I) será considerado o lote contruendo acrescido de uma faixa da rua lindeira, com largura correspondente à metade da rua e não superior a 8 metros.

§ 4º - Nas edificações mistas de uso comercial e de habitação coletiva, será observado o seguinte:

- a) a sexta parte da área construída destinada a comércio somada à quarta parte da área construída destinada à habitação não poderá ser superior à área do lote;
- b) para efeito de cálculo das restrições estabelecidas no artigo 2º item I e II, não será feita qualquer dedução da área do lote construindo a título de quota parte de sua área atribuível a uso não residencial.

§ 5º - Para a execução do artigo 2º desta lei, a parte fracionária do número resultante do cálculo será arredondada para a unidade somada à parte inteira.

Art. 3º A área dos espaços livres para recreio público, exigida pelo artigo 733 do Código de Obras, passa ser a correspondente a 20 metros quadrados por habitante, calculados na base de 5 pessoas por unidade residencial, ficando abolido o limite de 40.000m<sup>2</sup>, fixado naquele artigo.

Parágrafo Único. A nenhum lote poderá ser dada ocupação superior à que foi fixada quando da aprovação do plano de loteamento.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

## ANEXO 5

### DECRETO MUNICIPAL Nº 5.130/1961

Dá nova redação às disposições contidas no Decreto nº 3.776, de 3 de janeiro de 1958.

Adhemar Pereira de Barros, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, e,

Considerando que o Govêrno do Estado de São Paulo, conforme Lei nº 6.055, de 28 de fevereiro de 1961, pelos seus artigos nº 80, 81, 82 e 83, cria condições para o estabelecimento dos hotéis no Estado de São Paulo, propiciando medidas de isenção de impostos, taxas e emolumentos, a fim de incentivas a construção de prédios para tal destinação;

Considerando ser tal medida de alto alcance para a melhoria das condições econômicas e financeiras do município;

Considerando ser a implantação do turismo uma das medidas recomendadas para a movimentação da riqueza, constituindo positiva fonte de divisas, tão necessárias ao desenvolvimento material e social da cidade;

Considerando ser São Paulo o município que mais cresce no mundo, em consequência do incremento, cada vez mais evolutivo, da sua indústria e do seu comércio;

Considerando ser cada vez maior o anseio universal de intercambio social, econômico financeiro e político entre as grandes metrópoles do mundo;

Considerando que as mais importantes cidades da América, Europa, Asia e Oceania procuram, por todas as formas, incrementar a indústria do turismo, como ocorre, por exemplo, nas principais cidades da Itália, que em 1960, atraiu para mais de 22 milhões de turistas estrangeiros, do Japão e Portugal, que acabam de conceder maiores facilidades para o desenvolvimento do turismo internacional;

Considerando que outras cidades brasileiras procuram incentivar aqueles que se dedicam ao comércio turístico, com o que estão, indiretamente, ajudando economicamente o nosso país;

Considerando que a construção de hotéis e a boa hospedagem constituem condição básica para o desenvolvimento do turismo;

Considerando que há mais de três anos não se constrói um edifício destinado a hotel e hospital particular em São Paulo, dada a inexistência de uma legislação adequada que ampare tais iniciativas;

Considerando que não se pode continuar a relegar São Paulo a um plano secundário, em face de tais problemas;

Considerando ser absolutamente necessário e indispensável propiciar à cidade de São Paulo os meios de que carece para se transformar em centro turístico nacional e internacional;

Considerando finalmente, que, nos termos dos Artigos 4.2 e 4.3 da Lei nº 4.615, de 13 de janeiro de 1955, cada aposento nos hospitais e hotéis não é considerado como habitação, por não possuir cozinha.

Decreta:

Art. 1º - A Lei nº 5.261, de 4 de julho de 1957, não abrange as edificações para usos diferentes dos comerciais e de habitação.

Art. 2º - para o cálculo da densidade residencial líquida (artigo 2º ítem I) será considerado o lote construindo acrescido de uma faixa de rua lindeira, com largura correspondente à metade da rua e não superior a 8 metros.

Art. 3º - nas edificações mixtas, de uso comercial e de habitação coletiva, será observado o seguinte:

- a) sexta parte da área construenda, destinada a comércio, somado à quarta parte da área construída destinada à habitação não poderá ser superior a área do lote;
- b) para efeito do cálculo das restrições estabelecidas no art. 2º ítems I e II, não será feita qualquer dedução da área do lote construindo a título de quota-parte de sua área atribuível a uso não residencial.

Art. 4º - Para execução do art. 2º, da Lei nº 5.261, de 1957, a parte fracionária do número resultante do cálculo será arredondada para a unidade e somada à parte inteira.

Art. 5º - Para efeito de aplicação do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 5.261, de 1957, o número de pessoas nos edifícios de habitação coletiva, excluídos os hospitais e hotéis será calculado adotando-se a ocupação de 2 (duas) pessoas por dormitório, que exceder a 4 (quatro) dormitórios.

Art. 6º - Não se aplica às edificações destinadas a hospitais e hotéis, o disposto no ítem II do artigo 2º da Lei nº 5.261, de 1957, por não se considerar como habitação cada dormitório ou conjunto dêles.

Art. 7º - Para efeito da aplicação do presente decreto, somente serão consideradas edificações destinadas a hotéis aquelas que contenham, no mínimo, o numero de peças estabelecidas no art. 1º da Lei nº 4.281, de 3 de setembro de 1952.

Art. 8º - Para efeito do cálculo a que se refere o art. 1º da Lei nº 5.261, de 1957, não serão computadas, nas edificações destinadas a hotéis e hospitais, as areas destinadas à circulação de uso comum e social, bem como, as destinadas à administração, controle e serviços.

Art. 9º - Para efeito do cálculo da área construída, quando se tratar de logradouros atingidos por melhoramentos públicos aprovados por lei, será computada também a área do lote declarada de utilizada pública para efeito de desapropriação e ainda não expropriada.

Art. 10º - este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura do Município de São Paulo, aos 5 de abril de 1961, 408º da fundação de São Paulo.

O Prefeito, Adhemar Pereira de Barros.

O Secretário de Negócios Internos e Jurídicos, Rui de Arruda Camargo.

O Secretário das Finanças, José Soares de Souza.

O Secretário de Obras, Marcelo de Godoi Moreira e Costa.

O Secretário de Educação e Cultura, José Miraglia

O Secretário de Higiene, Martinho Di Ciero.

Publicada na Diretoria do Departamento do Expediente e do Pessoal, da Secretaria de Negócios Internos e Jurídicos, em 5 de abril de 1961.

O Diretor, Hedair Labre França.

## ANEXO 6

### DECRETO MUNICIPAL Nº 5.155/1961

Declara nulo o Decreto nº 5.130, de 5 de abril de 1961.

Francisco Prestes Maia, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, e considerando

Que as modificações de caráter essencial do disposto na Lei nº 5.261, só por outra lei poderiam ser operadas;

Que o Decreto nº 5.130, de 5 de abril de 1961, veio não obstante, inovar na matéria ao excluir do disposto na citada lei, as edificações destinadas a hospitais e hotéis;

Que, a par dessa medida, o aludido ato contém outras disposições que se destinam a possibilitar a inobservância da Lei nº 5.261, nos casos que especifica, com sujeitá-las a outro regime jurídico;

Que, nestas condições, houve evidente exorbitância das atribuições ao Executivo;

Que assim foi de parecer a Secretaria dos Negócios Internos e Jurídicos, concluindo pela nulidade manifesta daquele ato e, finalmente, e

Que esta pronúncia vem sendo insistentemente reclamada por autorizadas manifestações no planário da Eg'regia Câmara Municipal, assim como parte de respeitáveis setores de opinião pública,

Decreta:

Art. 1º - É delcarado nulo e de nenhum efeito, em todos os seus termos, o Decreto nº 5.130, de 5 de abril de 1961.

Art. 2º - A Secretaria de Obras e demais órgãos competentes promoverão, de imediato, as medidas que couberem em consequência da nulidade ora pronunciada.

Art. 3º - Êste decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revoagdas as disposições em contrário.

Prefeitura do Município de São Paulo, aos 15 de maio de 1961, 408º da fundação de São Paulo.

O Prefeito, Francisco Prestes Maia.

O Secretário de Negócios Internos e Jurídicos, Plínio de Arruda Sampaio.

O Secretário de Obras, José de Mello Malheiro.

Publicada na Diretoria do Departamento do Expediente e do Pessoal, da Secretaria de Negócios Internos e Jurídicos, em 15 de maio de 1961.

O Diretor, Hedair Labre França.



## **ANEXO 7**

### **PROJETO DE LEI MUNICIPAL Nº 433/1964**

DÁ NOVA REDAÇÃO À LEI Nº 5.261, DE 4 DE JULHO DE 1957

A Câmara Municipal de São Paulo decreta:

Art. 1º - A Lei nº 5261 de 4 de julho de 1957, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 1º - Nas edificações em geral, o coeficiente de aproveitamento do lote, ou seja, a relação entre a área total construída, inclusive edículas, e as áreas do respectivo lote, não poderá ser superior a 6 (seis).

Parágrafo único – Para os efeitos deste artigo as áreas destinadas a garagem de estacionamento e guarda de automóveis não serão computadas na área total construída.

Art. 2º - A área dos espaços livres para recreio público, exigida pelo artigo 733 do Código de Obras, passa a ser correspondente a 20 metros quadrados por habitante, calculados na base de 5 (cinco) pessoas por unidade residencial, ficando abolido o limite de 40.000 m<sup>2</sup>, fixado naquele artigo.

Art. 3º - A presente lei não abrange as edificações para usos diferentes dos comerciais e de habitação.

Art. 4º - Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

Sala das Sessões, 25 de setembro de 1964

Sender Fichiman

## ANEXO 8

### PROJETO DE LEI MUNICIPAL Nº 345/1965

DISPÕE SÔBRE OS ÍNDICES MÁXIMOS DE APROVEITAMENTO DOS TERRENOS PARA FINS DE EDIFICAÇÃO, A RESERVA DE ESPAÇOS LIVRES, NOS ARRUAMENTOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

A Câmara Municipal de São Paulo decreta:

Art. 1º - A área total de construção, em qualquer edifício, incluindo dependências ou edículas, não poderá ultrapassar de 6 (seis) vêzes a área do respectivo lote.

Parágrafo único – Não serão computadas, para os fins a que se refere o “caput” dêste artigo:

- a) a área de um único pavimento em “pilotis”, quando desembaraçado e sem qualquer vedação, a não ser as caixas de escada e de elevadores;
- b) a área de construção destinada a garagem, estacionamento, carga ou descarga, exclusivamente para os veículos utilizados pelos proprietários ou habitantes do próprio edifício, desde que não exceda a 3 (três) vêzes a área do respectivo lote.

Art. 2º - Quando o edifício fôr totalmente destinado a garagem coletiva, a área de construção, inclusive quaisquer dependências ou edículas, será de, no máximo, 15 (quinze) vêzes a área do respectivo lote.

Art. 3º - Nos edifícios destinados a garagens coletivas, estacionamento, carga ou descarga de veículos e, concomitantemente, a outras finalidades, a área destinada a essas outras finalidades não poderá ultrapassar de 6 (seis) vêzes a área do respectivo lote, dentro da totalidade da área construída, a qual não poderá exceder o limite estabelecido no artigo 2º desta lei, para os prédios destinados exclusivamente a garagem coletiva.

Art. 4º - As áreas construídas destinadas a garagem, estacionamento, carga ou descarga de veículos, que não forem computadas no cálculo de aproveitamento máximo estabelecido no artigo 1º desta lei, terão única e exclusivamente essa destinação, não podendo, em qualquer época e a pretexto algum, ser utilizadas para outros fins, sob as penas da lei.

Art. 5º - Os prédios existentes regularmente licenciados, cujas áreas construídas já excedam os limites estabelecidos no artigo 1º e seu parágrafo, e nos artigos 2º e 3º, poderão ser reformados, ou parcialmente reconstruídos, desde que sem qualquer aumento da área total de construção, que já possuam na data desta lei.

Art. 6º - Os projetos de edificação, regularmente aprovados e com “alvará” ainda não caduco, e que prevêm área construída acima dos limites estabelecidos no artigo 1º e seu parágrafo, e nos artigos 2º e 3º, poderão ser alterados, desde que a modificação não importe em aumento da área total de construção, consignada no projeto licenciado.

Art. 7º - A área mínima dos espaços livres (praças e jardins do domínio público) a que se refere o artigo 733 da Consolidação do Código de Obras, aprovada pelo Ato nº 663, de 10 de agosto de 1.934, passa a ser fixada em 15% (quinze por cento) da área global do arruamento, em qualquer zona da Cidade, ficando abolido o limite de 40.000m<sup>2</sup>, estabelecido no citado artigo 733.

Parágrafo único – A localização, conformação e cálculo dos espaços livres obedecerão aos critérios e normas estabelecidos periodicamente, pelo Departamento de Urbanismo, ou órgão que venha a substituí-lo.

Art. 8º - Os projetos de arruamento ou loteamento, regularmente aprovados e com “alvará” ainda não caduco, e que prevêm área destinada a vias de comunicação e a espaços livres em porcentagens inferiores à do limite estabelecido no artigo 7º, poderão ser alterados, desde que a modificação não inclua qualquer aumento da área global a arruar consignada no projeto licenciado.

Art. 9º - Não serão reconhecidas pelo Município – para efeito de licenciamento de arruamentos, loteamentos ou edificações – as anexações ou desmembramentos de imóveis (prédios, lotes ou glebas) que ocasionarem infração ou burla às disposições da presente lei.

Art. 10 - São revogadas as disposições constantes de leis especiais, que fixam altura mínima para as edificações em determinados logradouros, ficando porém mantidas as linhas de coroamento dos gabaritos aprovados e os limites máximos de altura estabelecidos naquelas leis.

Art. 11 - Ficam mantidas as exigências e restrições estabelecidas pelo Código de Obras e legislação posterior sobre construções e arruamentos, inclusive as que só admitem a utilização de parte dos terrenos para fins de edificação, no que não colidirem com as disposições desta lei.

Art. 12 - O Executivo adotará as providências necessárias, visando à elaboração dos projetos de Zoneamento Geral do Município, de modo que essa providência seja concretizada dentro do menor prazo possível.

Art. 13 – Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial, a Lei nº 5.261, de 4 de julho de 1.957.

## ANEXO 9

### PROJETO DE LEI MUNICIPAL Nº 42/1966

DISPÕE SÔBRE OS ÍNDICES MÁXIMOS DE APROVEITAMENTO DOS TERRENOS PARA FINS DE EDIFICAÇÃO, A RESERVA DE ESPAÇOS LIVRES, NOS ARRUAMENTOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A Câmara Municipal de São Paulo decreta:

Art. 1º - A área total de construção, em qualquer edifício, incluindo dependências ou edículas, não poderá ultrapassar de 6 (seis) vezes a área do respectivo lote.

Parágrafo único – Não serão computadas, para os fins a que se refere o “caput” dêste artigo:

- a) a área de um único pavimento em “pilotis”, quando desembaraçado e sem qualquer vedação, a não ser as caixas de escada e de elevadores;
- b) a área de construção destinada a garagem, estacionamento, carga ou descarga, exclusivamente para os veículos utilizados pelos proprietários ou habitantes do próprio edifício, desde que não exceda a 3 (três) vezes a área do respectivo lote.

Art. 2º - Quando o edifício fôr totalmente destinado a garagem coletiva, a área de construção, inclusive quaisquer dependências ou edículas, será de, no máximo, 15 (quinze) vezes a área do respectivo lote.

Art. 3º - Nos edifícios destinados a garagens coletivas, estacionamento, carga ou descarga de veículos e, concomitantemente, a outras finalidades, a área destinada a essas outras finalidades não poderá ultrapassar de 6 (seis) vezes a área do respectivo lote, dentro da totalidade da área construída, a qual não poderá exceder o limite estabelecido no artigo 2º desta lei, para os prédios destinados exclusivamente a garagem coletiva.

Art. 4º - As áreas construídas destinadas a garagem, estacionamento, carga ou descarga de veículos, que não forem computadas no cálculo de aproveitamento máximo estabelecido no artigo 1º desta lei, terão única e exclusivamente essa destinação, não podendo, em qualquer época e a pretexto algum, ser utilizadas para outros fins, sob as penas da lei.

Art. 5º - Os prédios existentes, regularmente licenciados, cujas áreas construídas já excedam os limites estabelecidos no artigo 1º, e seu parágrafo, e nos artigos 2º e 3º, poderão ser reformados, ou parcialmente reconstruídos, desde que sem qualquer aumento da área total de construção, que já possuam na data desta lei.

Art. 6º - Os projetos de edificação, regularmente aprovados e com “alvará” ainda não caduco, e que prevêm área construída acima dos limites estabelecidos no artigo 1º e seu parágrafo, e nos artigos 2º e 3º, poderão ser alterados, desde que a modificação não importe em aumento da área total de construção, consignada no projeto licenciado.

Art. 7º - As normas dos artigos 4.1.5, 4.1.6 e 4.2.1, do Código de Edificações aprovado pela Lei nº 4.261, de 13 de janeiro de 1.955, aplicam-se também aos compartimentos de permanência diurna, mesmo que pertencentes a prédios destinados a uso não comercial, ou a qualquer outro uso.

§ 1º - As dispensas deverão satisfazer o disposto no artigo 4.2.2 do citado Código de Edificações e ter área não inferior a 6m<sup>2</sup>, nem superior a 7m<sup>2</sup>.

§ 2º - Excluem-se do disposto neste artigo os compartimentos mencionados no artigo 4.1.8 do mesmo Código.

Art. 8º - A área mínima dos espaços livres (praças e jardins do domínio público) a que se refere o artigo 733 da Consolidação do Código de Obras, aprovada pelo Ato nº 663, de 10 de agosto de 1.934, passa a ser fixada em 15% (quinze por cento) da área global do arruamento, em qualquer zona da Cidade, ficando abolido o limite de 40.000m<sup>2</sup>, estabelecido no citado artigo 733.

Parágrafo único – A localização, conformação e cálculo dos espaços livres obedecerão aos critérios e normas estabelecidos periodicamente, pelo Departamento de Urbanismo, ou órgão que venha a substituí-lo.

Art. 9º - Os projetos de arruamento ou loteamento, regularmente aprovados e com “alvará” ainda não caduco, e que prevêm área destinada a vias de comunicação e a espaços livres em porcentagens inferiores à do limite estabelecido no artigo 8º, poderão ser alterados, desde que a modificação não inclua qualquer aumento da área global a arruar consignada no projeto licenciado.

Art. 10 - Não serão reconhecidas pelo Município para efeito de licenciamento de arruamentos, loteamentos ou edificações as anexações ou desmembramentos de

imóveis (prédios, lotes ou glebas) que ocasionarem infração ou burla às disposições da presente lei.

Art. 11 - São revogadas as disposições constantes de leis especiais, que fixam altura mínima para as edificações em determinados logradouros, ficando porém mantidas as linhas de coroamento dos gabaritos aprovados e os limites máximos de altura estabelecidos naquelas leis.

Art. 12 - Ficam mantidas as exigências e restrições estabelecidas pelo Código de Obras e legislação posterior sobre construções e arruamentos, inclusive as que só admitem a utilização de parte dos terrenos para fins de edificação, no que não colidirem com as disposições desta lei.

Art. 13 - O Executivo adotará as providências necessárias, visando à elaboração dos projetos de zoneamento geral do Município, de modo que essa providência seja concretizada dentro do menor prazo possível.

Art. 14 – Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial: a Lei nº 5.261, de 4 de julho de 1.957, o artigo 4.1.7, o item 5 do artigo 4.1.5, o artigo 4.1.11, o artigo 4.1.12, o artigo 4.2.6, o artigo 4.2.7, o artigo 4.3.8, a letra “b” do artigo 4.11.1, todos dos Capítulos anexos à Lei nº 4.615, de 13 de janeiro de 1.955 (Código de Edificações).

## ANEXO 10

### LEI MUNICIPAL Nº 7.688/1971

DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - PDDI - SP, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

José Carlos de Figueiredo Ferraz, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, Faço saber que a Câmara Municipal, em sessão de 22 de dezembro de 1971, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

#### Capítulo I

#### OBJETIVOS E DIRETRIZES BÁSICAS

Art. 1º Fica instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo - PDDI-SP, para ordenar e disciplinar o seu desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo, de forma a propiciar o bem estar da comunidade.

Art. 2º São os seguintes os objetivos do PDDI-SP, considerado o âmbito de atuação do Município:

I - Criar e manter ambiente urbano favorável ao exercício, por toda a população, das funções urbanas de habitar, de circular, de trabalhar e de cultivar o corpo e o espírito, mediante:

.....

b) destinação, nas localizações mais adequadas a cada caso, dos terrenos necessários às diferentes categorias de uso urbano;

.....

Art. 3º Para atendimento de seus objetivos, o PDDI-SP estabelece as seguintes diretrizes básicas:

I - Quanto ao desenvolvimento urbano:

a) as densidades demográficas admissíveis para cada zona ou unidade territorial serão compatíveis com as disponibilidades de serviços públicos e



de equipamentos sociais, existentes ou previstos, para a zona ou unidade territorial considerados;

b) em nenhum caso o coeficiente de aproveitamento do lote poderá ser superior a quatro (4), excetuando-se unicamente as edificações destinadas, total ou parcialmente, a garagens para estacionamento de automóveis, situadas nas zonas de uso Z4, Z5 e Z6 de que trata o artigo 22, nas quais a parte destinada a garagens poderá acrescer em até 50% (cinquenta por cento) o coeficiente estabelecido para a zona de uso considerada;

c) será estimulada a concentração de atividades comerciais e de prestação de serviços nos polos e nos corredores de atividades múltiplas;

d) será estimulada a concentração de atividades industriais em localização de fácil acesso por ferrovias, rodovias ou vias expressas;

e) a ocupação do solo do Município, para usos urbanos, será orientada no sentido de estimular a efetiva ocupação e o adensamento demográfico das áreas já arruadas que disponham de melhoramentos públicos e desestimular o arruamento, o parcelamento em lotes e o adensamento demográfico das que não disponham daqueles melhoramentos, exceto no caso de áreas prioritárias de desenvolvimento urbano, delimitadas de conformidade com esta lei;

f) será implantado um conjunto de vias expressas, em forma de malha, formando bolsões, visando a circulação rápida de veículos em escala metropolitana;

g) dentro de cada bolsão da malha de vias expressas será implantado um conjunto de vias arteriais, de tal maneira que cada via arterial comece e termine em uma via expressa ou em outra arterial;

h) será implantado um conjunto de linhas interligadas de Metrô, visando o transporte rápido de passageiros;

i) o Município desenvolverá as gestões necessárias, inclusive junto aos órgãos estaduais e federais competentes, visando à integração da rede do Metrô aos sistemas de transporte coletivo por ônibus e trens suburbanos;

---

## Capítulo V

### USO DO SOLO

Art. 18 - Considera-se zoneamento de uso e processo de orientação e controle da localização, dimensionamento, intensidade e tipo de uso dos lotes e das edificações, bem como o processo de orientação e controle das relações entre espaços edificados e não edificados.

Art. 19 - A intensidade de ocupação do solo é definida pela taxa de ocupação e pelo coeficiente de aproveitamento do lote.

§ 1º Considera-se taxa de ocupação a relação entre a projeção horizontal da área edificada e a área do lote.

§ 2º Considera-se coeficiente de aproveitamento a relação entre o total da área edificada e a área do lote.

.....

Capítulo X  
DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

.....

Art. 55 - A partir da publicação da presente lei, o artigo 1º da Lei nº 6877, de 11 de maio de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º A área total de construção, em qualquer edifício incluindo dependências ou edículas, não poderá ultrapassar de 4 (quatro) vezes a área do respectivo lote.

Parágrafo Único - Não serão computados, para os fins a que se refere o "caput" deste artigo:

- a) a área de um único pavimento em "pilotis", quando desembaraçado e sem qualquer vedação, a não ser as caixas de escadas e de elevadores;
- b) a área de construção destinada a garagem, estacionamento, carga e descarga, exclusivamente para os veículos utilizados pelos proprietários ou habitantes do próprio edifício, desde que não exceda a 2 (duas) vezes a área do respectivo lote".

Parágrafo Único - Os processos administrativos constituídos e em andamento, assim como os alvarás e demais documentos com prazo de validade não extinto, na data desta lei, continuam sujeitos ao disposto na legislação anterior.

## ANEXO 11

### LEI MUNICIPAL Nº 7.805/1972

DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Paulo Carlos de Figueiredo Ferraz, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei. Faço saber que a Câmara Municipal, em sessão de 1º de novembro de 1972, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

#### Capítulo I

#### OBJETIVOS E DEFINIÇÕES

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a divisão do território do Município em zonas de uso e regula o parcelamento, uso e ocupação do solo, tendo em vista os seguintes objetivos:

- I - Assegurar a reserva dos espaços necessários, em localizações adequadas, destinados ao desenvolvimento das diferentes atividades urbanas;
- II - Assegurar a concentração equilibrada de atividades e de pessoas no território do Município, mediante controle do uso e do aproveitamento do solo;
- III - Estimular e orientar o desenvolvimento urbano.

.....

#### Capítulo III

#### USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Art. 15 - Para os efeitos desta lei, são estabelecidas as categorias de uso a seguir individualizadas, com as respectivas siglas e características básicas:

.....

- XVI - Usos especiais (E4) - espaços, estabelecimentos e instalações sujeitos à preservação ou a controle específico, tais como monumentos históricos, mananciais de água, áreas de valor estratégico para a segurança pública e áreas de valor paisagístico especial.

.....

§ 4º Não serão computados, para cálculo de coeficiente de aproveitamento do lote, os espaços cobertos referidos na letra "b" do Item III, até o máximo de 4,00 (quatro) metros quadrados por habitação, bem como a área edificada destinada à residência do zelador, até o máximo de 60,00 (sessenta) metros quadrados.

.....

Art. 24 - Os coeficientes de aproveitamento do lote, relativos às zonas Z3, Z4 e Z5, constantes do Quadro 2, anexo, e referidos no artigo 19, poderão ser aumentados até o limite máximo de quatro, desde que a taxa de ocupação do lote a ser utilizada seja inferior ao máximo permitido para a zona, na proporção estabelecida pela seguinte fórmula:

$$c = T + (C-1)t$$

c = coeficiente de aproveitamento do lote, a ser utilizado;

t = taxa de ocupação do lote a ser utilizado;

C = coeficiente de aproveitamento máximo do lote, constante do Quadro 2;

T = taxa de ocupação máxima do lote, constante do Quadro 2.

§ 1º Nos casos enquadrados nas disposições deste artigo, serão reservados, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da área não ocupada do lote, para jardim arborizado, o qual fará parte integrante do projeto da edificação, para todos os fins previstos nesta lei.

§ 2º Obedecida a fórmula prevista neste artigo, nos lotes localizados na zona de uso Z2, ocupados por conjuntos residenciais da categoria R3, com 50 (cinquenta) habitações ou mais, poderá ser adotado coeficiente de aproveitamento do lote de até 2 (dois).