



RELATÓRIO TEMÁTICO

04 - HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – EMPREENDIMENTOS DE HABITAÇÃO SOCIAL E MERCADO POPULAR



Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL
Coordenadoria de Planejamento Urbano – Planurb

Apresentação

Com base no escopo referencial definido na Etapa 1 da Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE (Lei nº 16.050/2014), este documento é parte de um conjunto de 22 Relatórios Temáticos elaborados por SMUL para a Etapa 2.

O Relatório contém, em sua temática específica, as problemáticas identificadas da Etapa 1, as propostas formuladas tanto pela população nesta Etapa 2 do processo participativo, quanto a partir de interações técnicas entre a SMUL e outras secretarias e órgãos municipais, as análises técnicas e, por fim, as sugestões para aperfeiçoamento da política urbana, que deverão ser avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as diretrizes e objetivos estratégicos do PDE.

O Relatório Temático 04 – Habitação de Interesse Social – Empreendimentos de Habitação Social e Mercado Popular é composto pelos seguintes relatórios temáticos:

- 04A – EHIS e EHMP
- 04B – Controle da destinação de HIS
- 04C – Cota de Solidariedade

4A – PRODUÇÃO DE HIS E HMP

Os elementos constituintes do PDE/2014 considerados para a realização deste relatório foram:

Art. 55, Art. 56, Art. 57, Art. 58, Art. 59 e Art. 60

Seção IV – Da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)

Capítulo II – Da Regulação do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e da Paisagem Urbana

Art. 76 e Art. 80

Seção VIII – Dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana

Capítulo II – Da Regulação do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e da Paisagem Urbana

Quadro 2, Quadro 2A, Quadro 3 e Quadro 4

Seção: Quadros

1. IDENTIFICAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS

Por meio da leitura do Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014, de contribuições do processo participativo da revisão intermediária e de estudos subsequentes, foram elencadas as problemáticas que são sintetizadas abaixo:

Quadro 1. Problemáticas do Objeto

Nº	Número da página do Diagnóstico	Descrição sintética da problemática
01	106 / 107	<p>Avaliar o efeito dos incentivos urbanísticos para EHIS, EHMP e EZEIS</p> <p>Sobre essa questão colocam-se as seguintes considerações:</p> <p>A regulamentação de EHIS e EHMP permitiu uma majoração do CA nas zonas inseridas em áreas demarcadas como EETU, sendo possível majorar o CA de 4 para 6 para EHIS e aumentar o CA de 4 para 5 para EHMP em terrenos dentro</p>

Nº	Número da página do Diagnóstico	Descrição sintética da problemática
		<p>dessas áreas.</p> <p>A produção de HIS foi preponderantemente privada, tanto nos EZEIS quanto nos EHIS, sendo que os empreendimentos licenciados como EHIS são majoritariamente HIS-2, de acordo com os dados do SISACOE.</p> <p>Considerando os apontamentos acima, identifica-se como problemática a ausência de exigências que proporcionem a produção de HIS-1 e HIS 2 em EHIS e o desequilíbrio de incentivos para EHIS e EZEIS. O aprofundamento nas duas problemáticas apontadas está explorado nos itens 4.1 e 4.2.</p>
02	105 / 106 / 110 / 111	<p>Avaliar o impacto da isenção de OODC em empreendimentos que licenciam HIS</p> <p>Sobre essa questão colocam-se as seguintes considerações:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Considerando os incentivos urbanísticos para EHIS e EZEIS, há uma isenção para o recolhimento de OODC, ISS para serviços vinculados à HIS e isenção da Taxa para Exame e Verificação dos Pedidos de Documentos de Controle da Atividade Edilícia (TEV/COE); b. O possível impacto da isenção de OODC, principalmente para EHIS (que não tem previsão de destinação para HIS-1) para o Fundurb, considerando os licenciamentos realizados entre 2014 e 2020 e que desfrutam dos incentivos e isenções descritas na consideração anterior; c. O controle da comercialização das UHs que têm esses incentivos é feito por autodeclaração da incorporação do empreendimento (conforme Anexo II do Decreto 59.885/2020). O mesmo controle é dado para a produção privada de EZEIS, que também foi preponderante em relação à produção pública. Considera-se que esse controle é frágil, havendo necessidade de aprimoramento, especialmente em função dos incentivos urbanísticos e fiscais fornecidos à diversos tipos de promotores para a produção de HIS. <p>A problemática levantada é a isenção de OODC concedida para empreendimentos que estão sendo comercializados majoritariamente para a HIS-2 com controle frágil da destinação. O item 4.4 procurou realizar uma estimativa da renúncia de OODC e avançar no debate sobre essa questão, levando em consideração o tipo de UH produzida, sobretudo em EHIS.</p>

Nº	Número da página do Diagnóstico	Descrição sintética da problemática
03	102 / 144 / 144/160/ 110	<p>Avaliar a localização das HIS e HMP licenciadas, as faixas de renda as quais seriam destinadas, a relação de incentivos urbanísticos previstos e a concentração territorial dos licenciamentos.</p> <p>Sobre essa questão colocam-se as seguintes considerações:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Tendência de lançamento dos empreendimentos com HIS e HMP no eixo nordeste do município (compreendendo a região leste 1 e leste 2, principalmente nos eixos de transporte da Linha 3 Vermelha do Metrô, Linha 15 Prata do Metrô e Linha 12 Safira da CPTM; e os distritos da região Norte 1, sobretudo no entorno dos eixos de transporte da Linha 2 Azul do Metrô). Ainda que seja possível identificar uma proximidade entre o licenciamento de unidades e a oferta de transporte público, identifica-se que a área descrita é predominantemente distante da oferta das maiores concentrações de empregos formais, de acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) - ainda que haja uma sobreposição a concentrações de menor destaque -, e das áreas com maior renda média da população. Além disso, os dados abertos do licenciamento apontam uma proximidade do licenciamento de HIS e HMP com áreas cujo valor do terreno é mais baixo; b. Licenciamento de HIS-1 ocorre de maneira mais periférica em relação ao HIS-2, que ocorre de maneira mais equilibrada, porém concentrada na Macroárea de Qualificação Urbana. <p>O debate proposto está em torno de uma reflexão sobre a tendência de produção de HIS e a sua interface com o objetivo de superação de segregação socioespacial e de diminuição dos deslocamentos entre moradia e emprego do PDE. Além disso, questionam-se quais são as motivações de direcionamento dos lançamentos imobiliários nessa localização e principalmente se é uma tendência que deve ser mantida nos próximos anos, ou se é necessário pensar mecanismos para deslocamento da produção de HIS para outro território ou incentivar outras faixas de renda em outros territórios. O item 4.2 discorre sobre essa problemática.</p>

Elaboração: Smul/Planurb.

2. PROCESSO PARTICIPATIVO

Nesta seção, é realizada a síntese das contribuições recebidas durante as etapas 1 e 2 do processo participativo. Para a etapa 1, já finalizada, foram utilizados os relatórios de sistematização que fomentaram a definição do escopo de revisão do Plano Diretor. Na etapa 2, foram recebidas propostas de revisão, as quais foram lidas e sintetizadas neste capítulo, e ponderadas na parte 4 deste roteiro.

2.1. Etapa 01 da Revisão Intermediária

A apresentação das contribuições segue uma ordem de exposição que aborda, primeiramente, as contribuições recebidas durante a Etapa 01 de Revisão do PDE que se relacionam com o tema de Produção de HIS e HMP, expondo as contribuições recebidas pela Plataforma Participe Mais, Audiências Temáticas/Reuniões com segmentos e Oficinas Presenciais nas 32 Subprefeituras, respectivamente.

As contribuições da “Plataforma Participe Mais” sobre o tema de Produção de HIS e HMP consideram que é necessário rever os incentivos para HIS-1 e HIS-2 a fim de ampliar a produção para HIS-1. Foi identificado também que há uma dificuldade de acesso à comercialização de unidades das famílias de mais baixa renda, de acordo com os modelos de financiamento e pelo fato de o acesso à moradia ser majoritariamente pela aquisição de UHs.

A apresentação das contribuições segue uma ordem de exposição que aborda, primeiramente, as contribuições recebidas durante a Etapa 01 de Revisão do PDE que se relacionam com o tema de Produção de HIS e HMP, expondo as contribuições recebidas pela Plataforma Participe Mais, Audiências Temáticas/Reuniões com segmentos e Oficinas Presenciais nas 32 Subprefeituras, respectivamente.

As contribuições da “Plataforma Participe Mais” sobre o tema de Produção de HIS e HMP consideram que é necessário rever os incentivos para HIS-1 e HIS-2 a fim de ampliar a produção para HIS-1. Foi identificado também que há uma dificuldade de acesso à comercialização de unidades das famílias de mais baixa renda, de acordo com os modelos de financiamento e pelo fato de o acesso à moradia ser majoritariamente pela aquisição de UHs.

2.2. Etapa 02 da Revisão Intermediária

A etapa 02 trouxe propostas para controle e monitoramento da destinação de HIS, com sugestão de formação de convênio entre Smul e Sehab para definição de uma fila de atendimento habitacional com prioridades definidas. Ampliando o debate, houve contribuição que discutiu a aquisição de UHs licenciadas como HIS por investidores, seguido da sua inserção para locação com valores de aluguel incompatíveis com a renda a qual a HIS se destina. A partir dessa identificação, a proposta prevê vincular a locação da UH à renda do inquilino, através de aprimoramento do Art. 46 do PDE e aprimoramento da definição de HIS.

Houve contribuições para a alteração da definição de HIS, associando a definição com a demanda habitacional existente, além das faixas de renda para destinação desse tipo de unidade.

Para subsídio e financiamento, houve contribuições para que a LOA faça previsão de subsídios para a construção de HIS-1.

As faixas de renda foram citadas com sugestão de alteração, descrevendo que HIS-1 deveria estar vinculado para famílias de até 2 S.M, e com contribuição propondo a criação da faixa HIS-3 (sem detalhamento sobre a faixa de renda que essa categoria seria destinada). Também foram registradas contribuições com referência ao Quadro 4 do PDE que determina percentuais mínimos para a produção de HIS em áreas demarcadas como ZEIS. As contribuições sugerem alteração nas porcentagens determinadas no Quadro (sem menção específica do escopo da alteração).

O Empreendimento do tipo EHIS em EETU foi citado, com contribuição propondo a majoração do CA 4 para CA 6.

Algumas normativas específicas sobre HIS foram abordadas, cujas diretrizes estão determinadas fora do PDE (principalmente no Decreto 59.885/2020), a saber: os regramentos para unidades para moradores PCD e o questionamento para as vagas de estacionamento para EHIS, EHMP e EZEIS.

Foram recebidas propostas para diretrizes de revisão do Plano Municipal de Habitação, a partir de alterações no Art. 294, para incluir a cooperação com as autarquias universitárias para atendimento das demandas de estudantes em

situação de vulnerabilidade. Além da moradia estudantil, foi reivindicado políticas habitacionais para população em situação de rua.

O Serviço de Moradia Social foi citado, com proposição de retirada do veto à lei, inserida no §4º do Art. 296.

Houve menção ao PIU Setor Central, com referência ao instrumento bônus equivalente para a produção de HIS, com proposição de incorporação do instrumento em todo o município, a partir da revisão do PDE.

Foram registradas propostas sobre incentivos urbanísticos e fiscais para a produção de HIS e HMP. Nesse escopo foi relatado que as renúncias fiscais de ACNC devem estar restritas a HIS, moradia popular, autoconstrução e cooperativas de moradores e quando aplicadas às edificações de Uso Não Residencial e edificações de Uso Misto, que a isenção esteja condicionada à proporção de HIS produzida. Também foi registrada proposta para que o adquirente de uma unidade do tipo HIS seja isento de IPTU de forma automática.

Uma das contribuições recebidas sobre o tema, realizou proposição para que no momento de individualização de matrícula de registro de imóveis no momento da individualização, as unidades sejam registradas como HIS e HMP, com a devida taxa de ITBI para essa categoria de uso, com o objetivo de controlar a destinação dos imóveis licenciados como HIS e HMP.

3. TRABALHO INTERSECRETARIAL

Foi realizada articulação com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei, com o objetivo de complementar a análise e elencar considerações sobre o tema e suas problemáticas. Neste momento, é apresentada uma síntese desse trabalho.

As reuniões foram feitas com Smul e Sehab e os elementos principais debatidos estão elencados a seguir.

Sobre as questões dos incentivos para EHIS, EHMP e EZEIS, o debate apontou para a necessidade de equilibrar os incentivos para EZEIS, que atualmente possui menos incentivos do que os EHIS, sem necessidade de destinação de HIS-2. Além

disso, foi debatido o montante de OODC que a PMSP deixou de receber ao conceder isenção para o licenciamento de EZEIS e EHIS, considerando o quanto esse montante pode ser significativo para o Fundurb e a fragilidade do controle e monitoramento da destinação das unidades HIS licenciadas com os incentivos urbanísticos e fiscais concedidos.

Para a análise territorial sobre os licenciamentos de EHIS, EHMP e EZEIS, o debate considerou que a preponderância de HIS-2 em EHIS é uma questão que pode ser revisada a partir da revisão de decreto regulamentador (Decreto 59.885/2020), à luz da conjuntura dos incentivos e subsídios para a aquisição de HIS-1 e HIS-2.

Sobre a concentração de HIS-2 em EHIS, foi discutido que a faixa 2 (com renda de 3 a 6 S.M.) ainda possui uma renda que necessita de incentivos para acesso à moradia e que a atuação da iniciativa privada voltada para esse segmento tem uma relevância. A partir das discussões técnicas foi debatido que o foco central sobre o assunto de produção de HIS e HMP está no controle da destinação e que as possíveis alterações no PDE que impactem a produção de HIS necessitam ponderar um cenário onde ocorra um refluxo de licenciamentos para HIS-2 e gerar impacto na demanda que se enquadra nessa faixa.

Ao debater que os licenciamentos de HIS estão concentrados no setor nordeste do município, foi pontuado que essa região ainda está contemplada pelas Macroáreas MEM e MQU, onde a produção de HIS é incentivada pelo PDE.

Foi concluída que a problemática do monitoramento apresentada é uma questão que necessita ser enfrentada fora do âmbito da Revisão Intermediária do PDE, com ressalvas para possíveis encaminhamentos que o PDE pode estabelecer sobre o assunto. Nesse âmbito, o trabalho intersetorial recebeu proposta de vinculação da definição de HIS com a produção que esteja vinculados a programas municipais ou subvencionados pelo Município e que a delimitação da faixa de renda de HIS-1 e HIS-2 esteja de acordo com a renda *per capita*, em substituição à renda familiar.¹

Os dados de licenciamento também foram discutidos onde o debate apontou para a necessidade de esforço setorial para que os dados do alvará sejam padronizados e que apresentem um escopo mínimo e obrigatório de informações. Também foi

¹ De acordo com o documento nº 073243411 do Processo SEI 6068.2020/0003813-8.

debatido que é necessário realizar análises sobre a Produção de HIS e HMP com informações de Habite-se e Alvarás de Execução, dados que Smul/Planurb não tem domínio atualmente.

4. ANÁLISES COMPLEMENTARES

Foram realizadas análises complementares ao diagnóstico que, em conjunto com o processo participativo e com trabalho intersetorial, visam fornecer e compatibilizar informações vislumbrando decisões técnicas sobre a revisão, incluindo a sua aderência ao escopo definido.

4.1. Regulamentação de HIS, HMP, EHIS, EHMP e EZEIS

O PDE viabilizou a construção de HIS e HMP fora dos perímetros de ZEIS, através da regulamentação de Empreendimentos HIS (EHIS) e Empreendimentos HMP (EHMP) no Art. 59. Para ser categorizado como EHIS ou EHMP o empreendimento necessita destinar, no mínimo, 80% da área construída computável para HIS, quando EHIS, e 80% de área construída computável para HMP, quando EHMP² O Fator Social (Fs) para a cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) para atingir o CA máximo dos empreendimentos segue os parâmetros do Quadro 5 do PDE (sendo 0 para HIS-1 e HIS-2 e 0,4 ou 0,6 para HMP, condicionado pelo tamanho da unidade). Entretanto, o Decreto 59.885/2020 (Art. 19) estabeleceu que para todas as subcategorias de uso do EZEIS e EHIS não há cobrança de OODC. Para EHMP, o cálculo de OODC segue os Fatores de Planejamento (Fp) e Fs de acordo com os Quadros 5 e 6 do PDE.

Ainda, para EHIS e EHMP há incentivos para subcategorias de uso Nr e usos institucionais até o limite de 20% (definido pelo § 4º do Art. 60 e Inciso V do Art. 81).

Os agentes promotores de EHIS, EZEIS e unidades HIS em empreendimentos de Uso Misto podem ser de iniciativa privada, iniciativa pública, empresas de controle acionário público, entidades e cooperativas habitacionais, e entidades sem fins lucrativos (Art. 2 Decreto 59.885/2020). A produção de EHMP e unidades HMP é

² De acordo com as definições do Decreto Regulamentador 59.885/2020, que amplia as definições sobre HIS, HMP, EHIS, EHMP e EZEIS.

permitida por qualquer promotor público ou privado. Em todos os casos O controle da destinação das UHs licenciadas, independente do agente promotor, é autodeclaratório, a partir do preenchimento do Anexo disponível no Decreto 59.885/2020 onde o promotor se responsabiliza pela comercialização das unidades HIS e HMP às famílias que se enquadrem nas faixas de renda de HIS-1, HIS-2, e HMP de acordo com o Decreto 58.741/2019 e as atualizações previstas no PDE (Art. 46) e na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS, (Art. 170).

O incorporador responsabiliza-se ainda pela averbação na Matrícula de Registro de Imóveis das UH de HIS e HMP comercializadas no momento de individualização.

4.2. Comportamento dos licenciamentos de EHIS e EZEIS

De acordo com os dados do SISACOE, as unidades de HIS e HMP são oriundas majoritariamente de licenciamentos da iniciativa privada. Entre 2014 e 2020 foram licenciados 396 EZEIS, 250 EHIS e 140 EHMP. Para os EZEIS e EHIS (empreendimentos que concentram HIS-1 e/ou HIS-2) notou-se que nos Empreendimentos do tipo EZEIS (dentro de ZEIS) há um equilíbrio entre HIS-1 e HIS-2 e nos EHIS (fora de ZEIS) predominam as unidades de HIS-2, como apontado no Quadro 1.

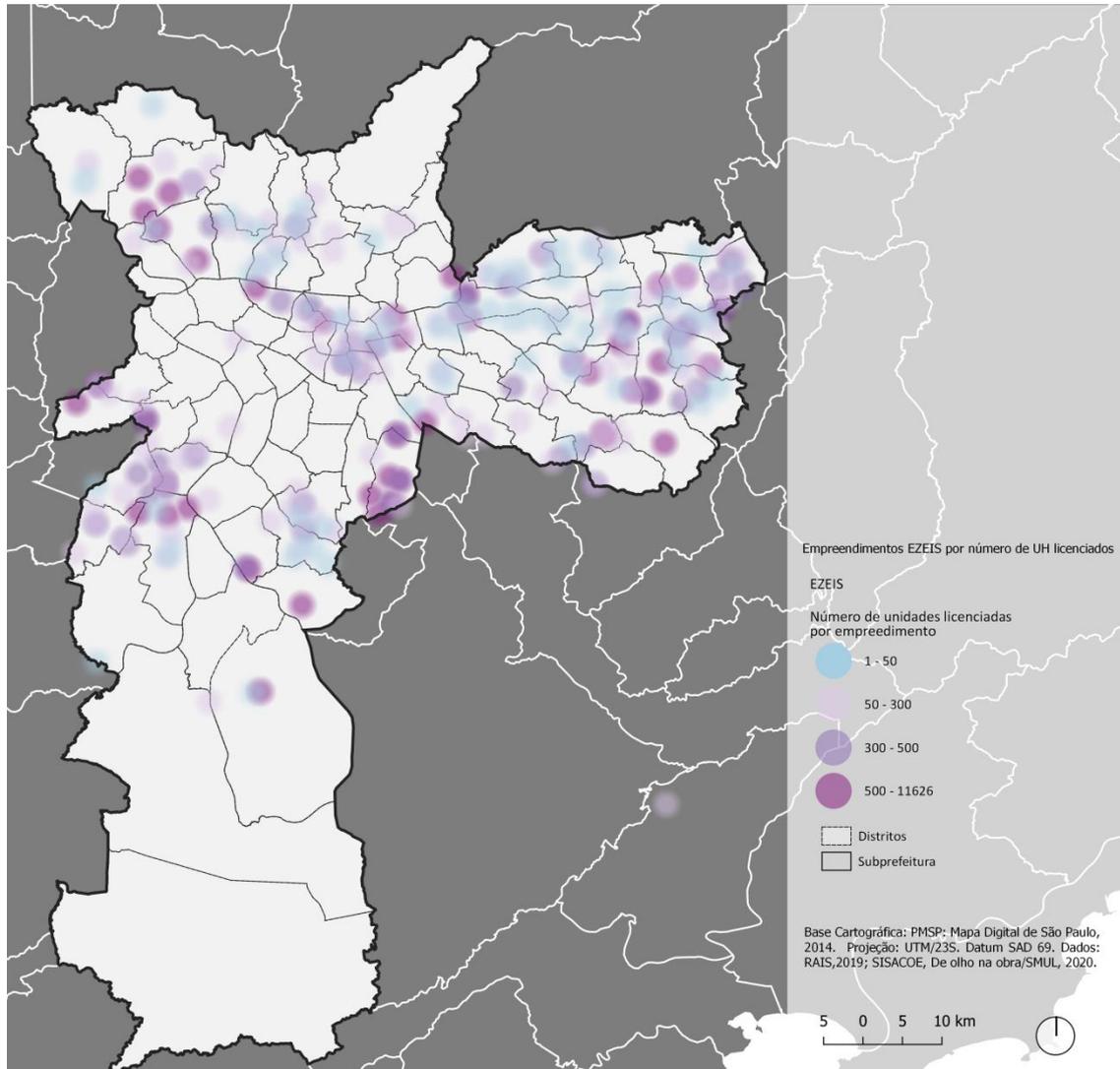
Quadro 2. Unidades HIS licenciadas entre 2014 e 2020 por tipo de empreendimento

TIPO DE EMPREENDIMENTO	HIS-1	HIS-2	TOTAL
EZEIS	50.493	42.481	92.974
EHIS	415	33.311	33.726

Elaboração: Smul/Planurb. Dados: SISACOE

Considerando essas proporções, o Mapa 1 e o Mapa 2, representam o número de UHs licenciadas por tipo de empreendimento: EZEIS e EHIS.

Mapa 1. Licenciamentos de Empreendimentos EZEIS de acordo com o número de UHs no empreendimento

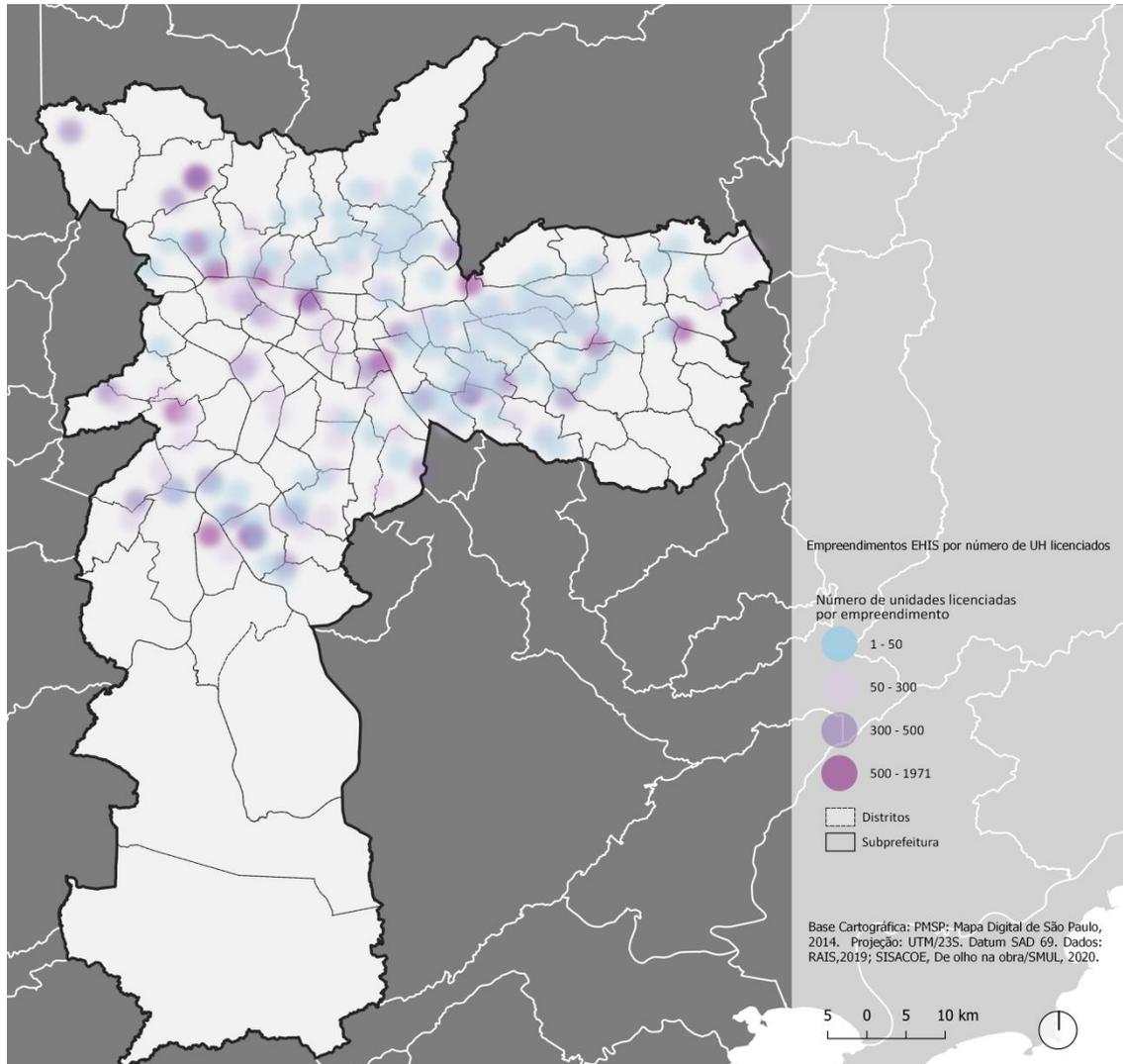


Elaboração: Smul/Planurb. Dados: SISACOE e De olho na obra, 2020.

Texto alternativo

O Mapa 1 ilustra o município de São Paulo com a divisão administrativa das 32 Subprefeituras e 96 distritos. Representa ainda o licenciamento de empreendimentos do tipo EZEIS licenciados entre 2014 e 2020, representados por pontos. Cada ponto possui uma variação que representa o número de Unidades Habitacionais licenciadas no empreendimento, sendo que há quatro categorias: 1 a 50 unidades habitacionais, 50 a 300 unidades habitacionais, 300 a 500 unidades habitacionais e mais de 500 unidades habitacionais.

Mapa 2. Licenciamentos de Empreendimentos EHIS de acordo com o número de UHs no empreendimento



Elaboração: Smul/Planurb. Dados: SISACOE e De olho na obra, 2020.

Texto alternativo

O Mapa 2 ilustra o município de São Paulo com a divisão administrativa das 32 Subprefeituras e 96 distritos. Representa ainda o licenciamento de empreendimentos do tipo EHIS licenciados entre 2014 e 2020, representados por pontos. Cada ponto possui uma variação que representa o número de Unidades Habitacionais licenciadas no empreendimento, sendo que há quatro categorias: 1 a 50 unidades habitacionais, 50 a 300 unidades habitacionais, 300 a 500 unidades habitacionais e mais de 500 unidades habitacionais.

Os Mapas Mapa 1 e Mapa 2 apresentam o número de UHs de HIS licenciadas por empreendimento, onde é possível analisar que os EZEIS licenciam um número maior de UHs por empreendimento, quando comparado com os empreendimentos do tipo EHIS, que no geral licenciam um número menor de UHs.

A análise chama a atenção para o eixo nordeste do município, sendo que tanto em empreendimentos EZEIS e EHIS há um número considerável de empreendimentos

licenciados com poucas UHs, com possível alusão à pequenos incorporadores de caráter local que passaram a produzir HIS visto os incentivos urbanísticos e fiscais.

A respeito da concentração de HIS-2 em empreendimentos EHIS, avalia-se que isso ocorre devido a uma ausência de proporção para HIS-1 na regulamentação de EHIS, enquanto o Quadro 4 do PDE estabelece porcentagens mínimas de área construída total destinada para HIS-1 e HIS-2 para os empreendimentos EZEIS, com exceção das ZEIS-5, onde a destinação de HIS-1 e HIS-2 é livre. Para os empreendimentos EHIS é exigido que 80% da ACC seja destinada para HIS, sem regulamentação de proporção para HIS-1 e HIS-2.

Avalia-se também que o debate sobre a concentração de HIS-2 fora de ZEIS necessita considerar a conjuntura de condições de financiamento e subvenções para a aquisição da UH a partir de recursos federais, considerando que as condições para financiamento dentro do PCVEA possivelmente não atendem às famílias de menor baixa renda, e que se encaixam na faixa de HIS-1 definido pelo PDE³.

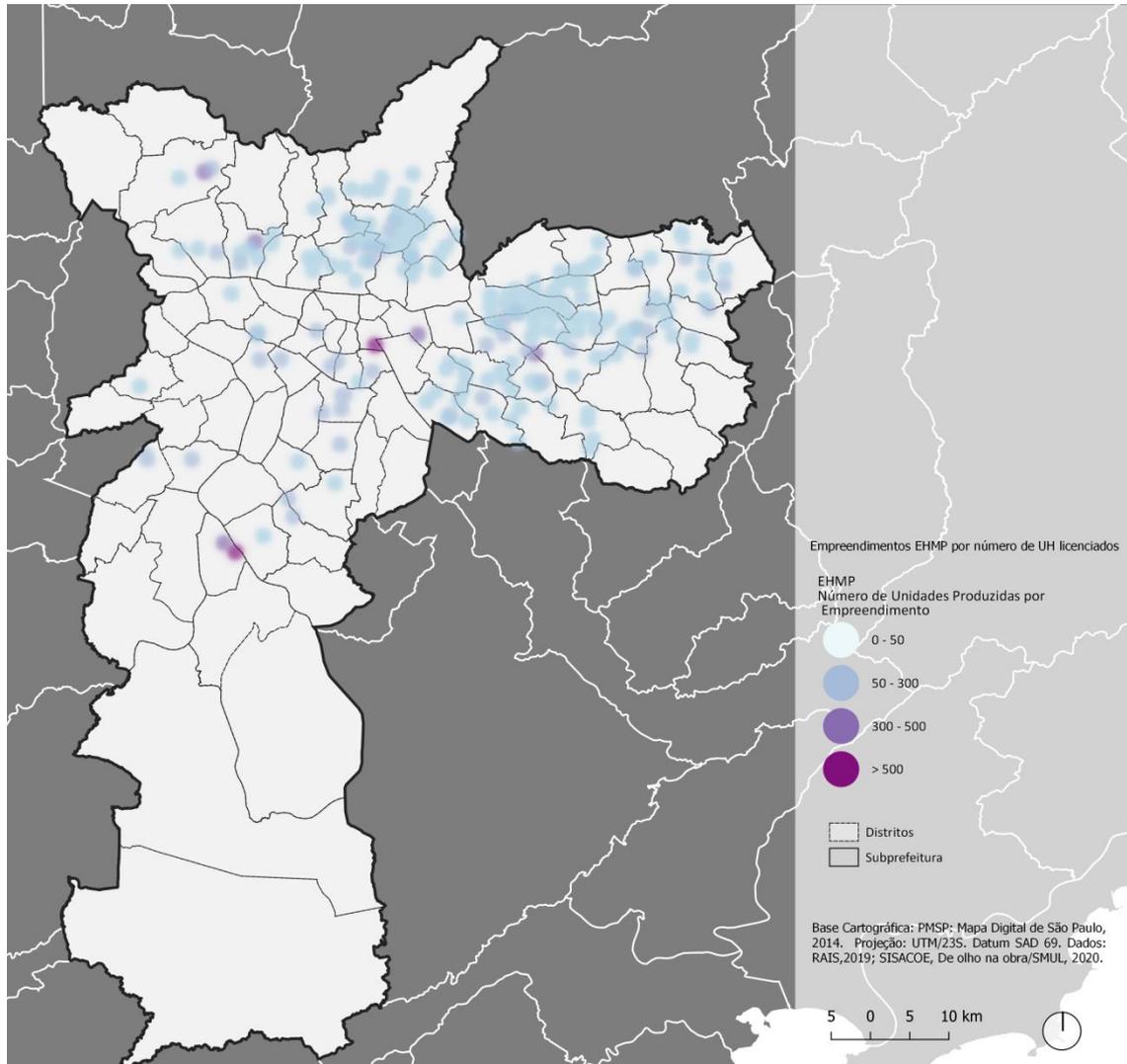
Ademais, os licenciamentos de HIS (dentro e fora de ZEIS) foram realizados majoritariamente pela iniciativa privada, sendo necessário examinar que há uma margem de lucro para esse promotor e que condiciona que o interesse para a produção de HIS seja voltada para a comercialização de HIS-2, dado os incentivos fiscais e urbanísticos concedidos pela PMSP para a produção de HIS.

Quando analisado o comportamento dos licenciamentos de EHMP no município é possível detectar que há também uma concentração de lançamentos desse tipo de empreendimento no setor nordeste do município, com a produção de empreendimentos compostos por poucas UHs (entre 1 a 50 UH por empreendimento). Para esse tipo de licenciamentos, observa-se que há uma determinada proximidade com os eixos de transporte públicos, ainda que fora de perímetros demarcados como EETU. O Mapa 3 ilustra o que está descrito.

³ Diagnóstico de Aplicação do PDE, pág. 108.

<https://planodiretor.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/Diagnostico-de-Applicacao-do-PDE-2014-21.pdf>.

Mapa 3. Licenciamentos de Empreendimentos EHMP de acordo com o número de UHs no empreendimento



Elaboração: Smul/Planurb. Dados: SISACOE e De olho na obra, 2020.

Texto alternativo

O Mapa 3 ilustra o município de São Paulo com a divisão administrativa das 32 Subprefeituras e 96 distritos. Representa ainda o licenciamento de empreendimentos do tipo EHMP licenciados entre 2014 e 2020, representados por pontos. Cada ponto possui uma variação que representa o número de Unidades Habitacionais licenciadas no empreendimento, sendo que há quatro categorias: 1 a 50 unidades habitacionais, 50 a 300 unidades habitacionais, 300 a 500 unidades habitacionais e mais de 500 unidades habitacionais.

Explorando o comportamento de licenciamentos de empreendimentos EHIS, EHMP e EZEIS também foram analisados os aspectos de concentração e tendência de licenciamentos no território, levando em consideração a problemática apontada no Quadro 1, a qual retrata a tendência dos licenciamentos de HIS ocorrer no setor nordeste do município. Essa tendência foi colocada em comparação com as

informações de empregabilidade formal, e a relação entre moradia e trabalho, com a consideração de que os licenciamentos de HIS concentraram-se em distritos com baixo índice de empregos formais⁴.

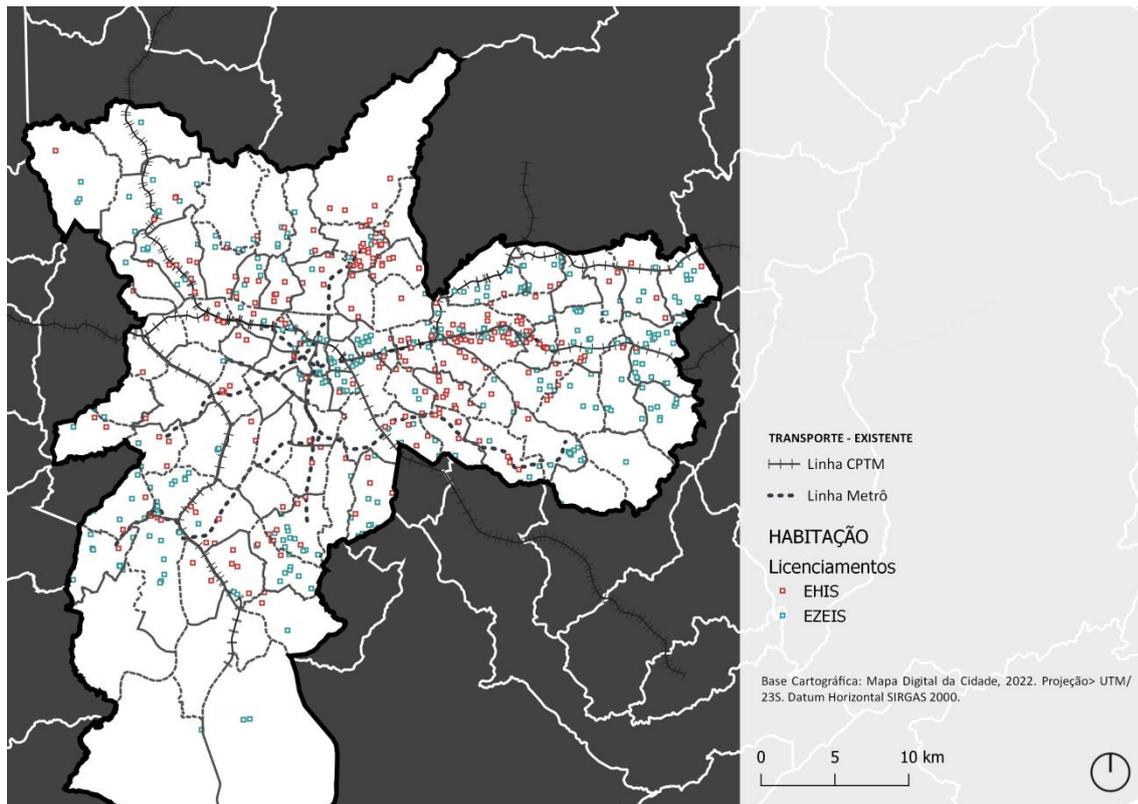
Especificando um pouco mais a localização desses licenciamentos, observa-se que a concentração citada ocorre principalmente nos distritos Tucuruvi, Penha, Artur Alvim, Vila Matilde, Itaquera, Carrão, Vila Formosa e Vila Prudente.

Ainda que fora de EETU, observa-se que a localização dos licenciamentos de HIS preserva uma determinada proximidade com a rede de transporte coletivo de alta capacidade, particularmente nas proximidades de estações da Linha Azul do Metrô, Linha Vermelha do Metrô e Linha Prata do Metrô. Essa localização é preservada essencialmente quando os HIS estão em empreendimentos do tipo EHIS.

Os empreendimentos EZEIS foram licenciados de forma mais difusa e periférica, com exceção de alguns empreendimentos localizados na Subprefeitura da Sé, em ZEIS 3 e em ZEIS 5. O Mapa 4 apresenta a localização dos empreendimentos EHIS e EZEIS licenciados em São Paulo entre 2014 e 2020, a fim de representar graficamente a distribuição dos empreendimentos do tipo EZEIS e EHIS no município.

⁴ de acordo com os dados da RAIS/2019 e de acordo com a análise apresentada no Diagnóstico de Aplicação do PDE, pág. 144-145, disponível em: <https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/Diagnostico-de-Applicacao-do-PDE-2014-21.pdf>

Mapa 4. Empreendimentos EHIS e EZEIS licenciados em São Paulo entre 2014 e 2020



Elaboração: Smul/Planurb. Dados: SISACOE.

Texto alternativo

O Mapa 4 ilustra o município de São Paulo com a divisa administrativa das 32 Subprefeituras e 96 distritos, junto com a rede de Metrô e CPTM, e os empreendimentos do tipo EHIS e EZEIS licenciados entre 2014 e 2020, representados por pontos.

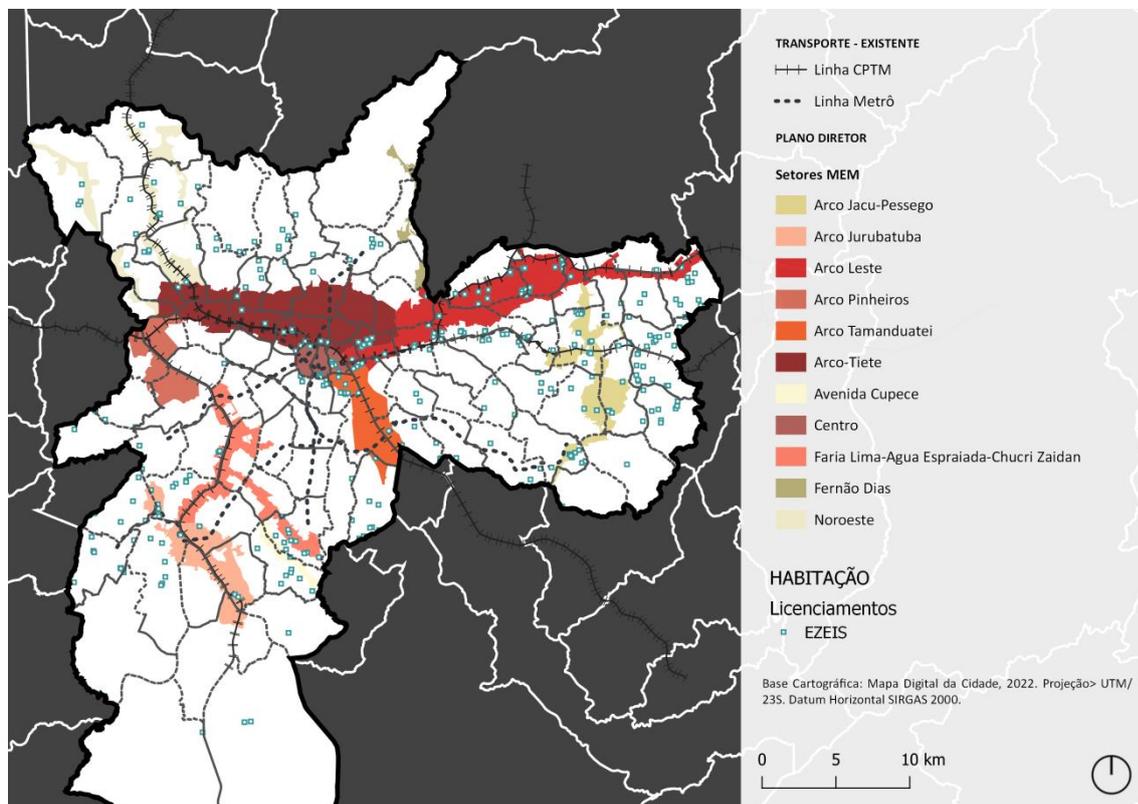
De acordo com o SISACOE foram licenciados 395 EZEIS e 250 EHIS, até 2020. Entre os EZEIS, 131 estão em ZEIS-1, 85 estão em ZEIS-2, 76 estão em ZEIS 3, 2 estão em ZEIS-4 e 80 estão em ZEIS-5⁵.

Se for considerado que os EZEIS (exceto aqueles licenciados em ZEIS 5) são os empreendimentos que licenciam para a faixa de 0 a 3 salários mínimos (visto o diminuto número de HIS-1 em EHIS) e que a tendência de licenciamento de EZEIS ocorre de maneira mais periférica, levanta-se a questão de que há uma tendência de que o HIS-1 seja produzido de forma mais periférica, restrito nas ZEIS demarcadas.

⁵ A base de dados identifica ainda 18 EZEIS licenciados em uma categoria ZEIS-OUC (Operação Urbana Consorciada), descrição que decorre de algum erro de empreendimento.

É possível observar, no entanto, que há uma proporção de licenciamentos de EZEIS na Macroárea de Estruturação Metropolitana, com destaque para os Subsetores Arco-Leste e Arco-Jacu Pêssego, conforme apresentado no Mapa 5.

Mapa 5. Empreendimentos EZEIS licenciados e Subsetores da MEM



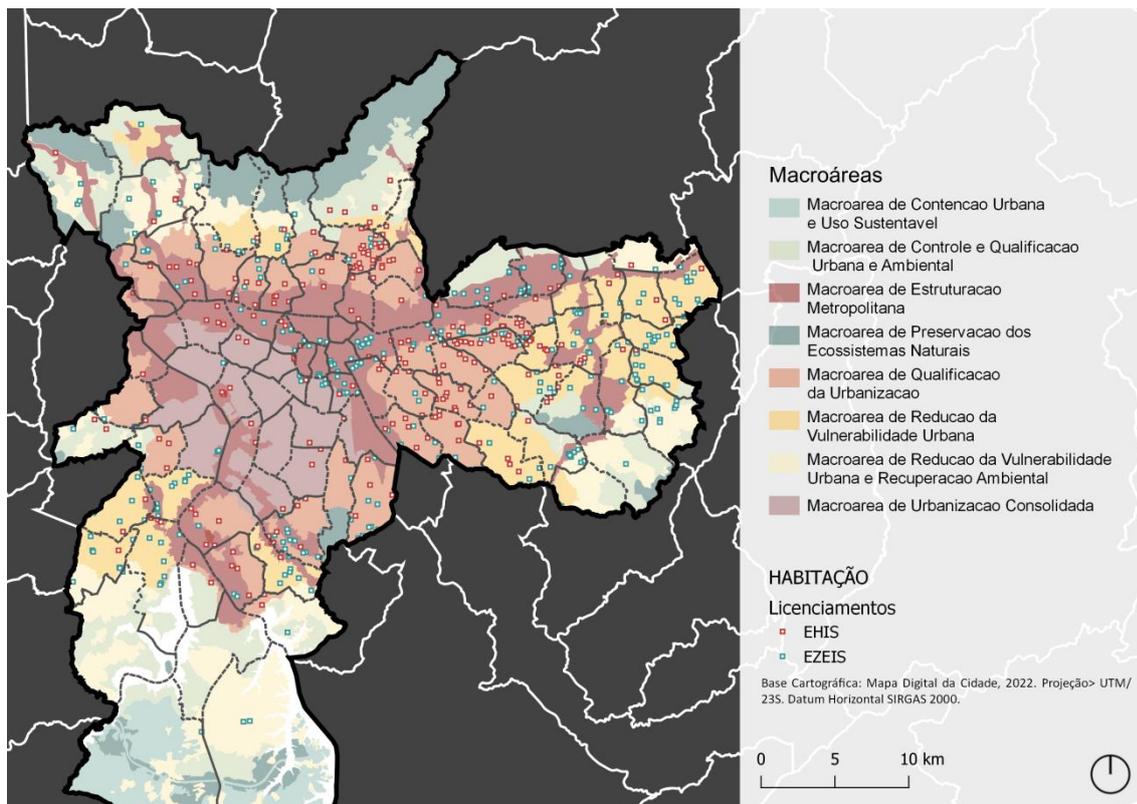
Elaboração: Smul/Planurb. Dados: SISACOE.

Texto alternativo

O Mapa 5 ilustra o município de São Paulo com a divisa administrativa das 32 Subprefeituras e 96 distritos, junto com a rede de Metrô e CPTM, e os Subsetores da Macroárea de Estruturação Metropolitana. Representa ainda o licenciamento de empreendimentos do tipo EZEIS licenciados entre 2014 e 2020, representados por pontos.

Como descrito, principalmente as HIS licenciadas em empreendimentos do tipo EHIS ainda preservam uma proximidade com a rede de transporte público de alta capacidade. Além disso, observa-se que a concentração desse tipo de empreendimento ocorre na Macroárea de Qualificação Urbana. O Mapa 6 apresenta a distribuição de licenciamentos EHIS e EZEIS de acordo com Macroáreas, onde é possível notar a concentração de empreendimentos EHIS que foram licenciados na MQU.

Mapa 6. EHIS e EZEIS licenciados e Macroáreas



Elaboração: Smul/Planurb. Dados: SISACOE.

Texto alternativo

O Mapa 6 ilustra o município de São Paulo com a divisa administrativa das 32 Subprefeituras e 96 distritos, junto com a rede de Metrô e CPTM e as oito Macroáreas definidas no PDE. Representa ainda o licenciamento de EHIS e EZEIS licenciados entre 2014 e 2020, representados por pontos.

O Mapa 4 e o Mapa 6, enfatizam que o incentivo para construção de HIS fora de ZEIS via EHIS, concentrou as faixas de renda que de 3 a 6 S.M. na MQU. Através das análises aqui apresentadas a respeito do comportamento dos licenciamentos questiona a ausência de HIS-1 fora de ZEIS. O item 5 retoma esse questionamento e estabelece algumas conclusões sobre a questão.

4.3. CA dos Empreendimentos EZEIS e CA dos Empreendimentos EHIS em EETU

Em relação ao cruzamento de EHIS e EHMP em EETU, há uma particularidade nos incentivos, conforme apontado no Quadro 1. Na prática, os incentivos para EHIS são maiores do que para EZEIS, principalmente quando avaliada a majoração de CA em 50% para EHIS e majoração do CA em 25% EHMP quando localizados em EETU, com base nas diretrizes do Quadro 2 do PDE. A ampliação do CA prevista

acarretou em um fator que concede às zonas de EETU com Eixo Ativado os maiores incentivos para a construção de HIS no município, uma vez que para a construção de EHIS nessas zonas o CA pode chegar até 6, enquanto que nas ZEIS o CA é equivalente a 4⁶.

Apesar dos incentivos para EHIS às áreas de EETU, houve uma baixa adesão de lançamentos EHIS nessas áreas. Analisa-se que entre as unidades de HIS licenciados no município entre 2014 e 2020, 33% estão em EETU, de acordo com os dados do SISACOE. Utilizando os mesmos dados, ao comparar os lançamentos de Empreendimentos EHIS em áreas demarcadas como EETU com os lançamentos de EHIS em todo o município, estes representam 2,9% do total de licenciamentos. Considerando a ACT, os empreendimentos EHIS em zonas cujo CA pode chegar até 6, têm, em média uma proporção igual a 5 na relação entre ACT e AT. Ao considerar a razão entre ACC e AT (que equivale ao valor do CA alcançado do empreendimento) esse número é ainda menor. Ou seja, os incentivos dados para EHIS em EETU estão com baixa adesão e, quando há ocorrência, o CA majorado não é alcançado. Enfatiza-se que fora de ZEIS há mais licenciamentos de HIS-2, tendência que permanece nos EHIS licenciados em áreas demarcadas como EETU.

Levando em conta os incentivos para EHIS em EETU e a adesão aos incentivos, pondera-se que algumas ZEIS atingidas pela área de influência da rede de transporte coletivo de alta capacidade, possam receber um aumento do CA. De acordo com o que foi exposto, chama-se atenção para as ZEIS que são atingidas pela área de influência do Eixo de Transporte Público, de acordo com os critérios do Art. 76 e que têm potencial construtivo menor do que as áreas delimitadas como EETU (considerando apenas os parâmetros para construção de EHIS e EZEIS), ainda que a localização das ZEIS esteja compatível com o objetivo de adensamento populacional no entorno de transporte público.

Ressalta-se que o Art. 76 do PDE exclui algumas zonas da área de influência dos Eixos, entre elas, todas as categorias de ZEIS. Essa exclusão ocorreu para que não

⁶ A majoração de CA prevista no Quadro 2 e 2A do PDE considera apenas os empreendimentos do tipo EHIS e EHMP. De tal forma, os empreendimentos EZEIS (que podem ser licenciados apenas em ZEIS) não receberam nenhum tipo de aumento no CA, podendo chegar até o CA 4, de acordo com os parâmetros de ocupação do solo e diretrizes de ocupação de cada ZEIS.

incidissem em um mesmo território dois zoneamentos diferentes. Contudo, a majoração do CA proposta não se trata da alteração dessa exclusão, mas garantir que algumas ZEIS tenham equilíbrio de potencial construtivo em comparação com os incentivos para EHIS em EETU.

Isto posto, considera-se para escopo de revisão uma majoração do CA para construção de EZEIS em ZEIS 2, 3 e 5⁷ que estejam em Quadras Fiscais integralmente na área de influência de transporte público de acordo com os critérios dos Incisos I e II do Art. 76. Para a majoração do CA nas ZEIS citadas determina-se um aumento de 50% para o licenciamento de EZEIS (nas ZEIS 2, 3 e 5), equiparando com o potencial construtivo de EHIS localizados em áreas de EETU, conforme Quadro 2 do PDE.

Ressalta-se a necessidade de alinhamento para exposição dos perímetros que receberão esse aumento de potencial construtivo, através de mapa ou quadros complementares à Minuta de Revisão.

4.4. Simulação de Isenção de OODC para Empreendimentos EHIS

De acordo com as considerações do Quadro 1, no âmbito dos empreendimentos do tipo EZEIS e EHIS há um montante de concessão de isenção de OODC associada a todas as subcategorias de usos desses empreendimentos. Nesse cenário, foi elaborada uma estimativa do valor de OODC que seria paga por empreendimentos EHIS, no caso da inexistência da isenção. A seleção dos empreendimentos selecionados para o cálculo ocorreu de acordo com alguns empreendimentos paradigmas selecionados entre os EHIS licenciados entre 2014 e 2020⁸. O objetivo de montagem dessa estimativa é ter um vislumbre do valor de isenção de OODC para HIS em Empreendimentos EHIS concedida entre 2014 e 2020 e ponderar

⁷ Foram desconsideradas da majoração as ZEIS 1 e 4, devido às suas particularidades. As ZEIS 1 foi desconsiderado devido aos objetivos de urbanização e regularização das áreas consolidadas e a ZEIS 4 foi desconsiderada devido o seu caráter de preservação ambiental em observação à sua localização em Área de Preservação e Recuperação de Mananciais.

⁸ A estimativa de isenção de OODC calculada nesse relatório contempla apenas as unidades HIS licenciadas fora de ZEIS, nos empreendimentos EHIS, justificado pela concentração desses empreendimentos na MQU com HIS-2, conforme desenvolvido no item 4.2.

sobre a representatividade do valor para o Fundurb⁹, além de considerar que a isenção está sendo oferecida a empreendimentos que licenciam majoritariamente HIS-2 com controle de destinação frágil. Além disso, foi optado por elaborar essa pesquisa focada nos EHIS, uma vez que são empreendimentos que registram mais incentivos urbanísticos em relação aos Empreendimentos EZEIS, sem a exigência legal para produção de HIS-1.

A metodologia dessa estimativa está explicada no item 4.4.1, a seguir.

4.4.1. Metodologia para a estimativa

Explica-se nesse item o método utilizado para o cálculo, via amostragem de alguns empreendimentos do tipo EHIS, do valor de OODC que esses empreendimentos pagariam caso não fossem isentos da contrapartida. Ressalta-se que o cálculo dessa amostragem é estimado, uma vez que o Quadro 5 do PDE determina que o Fs para HIS-1 e HIS-2 seja igual a 0 (zero). A diretriz do PDE de Fs 0 induziu a uma estimativa que se baseia em cenários sobre o aumento do Fs para licenciamento de HIS. Além do Fs, a fórmula da OODC considera o Fp, Valor do m² do terreno, Área do terreno, Área Construída Computável de cada subcategoria de uso (fatores que variam conforme a localização do empreendimento e conforme a edificação que foi licenciada).

Dessa maneira, não é possível realizar um cálculo geral sobre a renúncia de OODC, uma vez que o cálculo necessita passar sobre cada licenciamento que inclui HIS, dentro de um marco temporal. A partir dessas constatações foram determinados 3 empreendimentos paradigmas onde o cálculo de OODC foi explorado. A definição dos empreendimentos utilizados para fornecer essa amostragem foi elaborada considerando uma diversidade de zoneamentos da Lei 16.402/2016, diversidade de área de terreno, área construída total e localização do empreendimento.

A estimativa da concessão de isenção de OODC foi feita com os dados do SISACOE, contabilizando os licenciamentos feitos entre 2014 e 2020. Entretanto, há um limite desses dados que se dá pelos seguintes fatores: 1 – ausência de padrão

⁹ Observado que a formação das receitas do Fundurb é constituída preponderantemente pela arrecadação de OODC, conforme exposto no monitoramento do PDE, disponível em: [Composição da Receita do Fundurb](#).

no preenchimento das informações sobre os empreendimentos licenciados; 2 – ausência da ACC, constando apenas a ACT; 3 – ausência de informação da ACC e ACT alcançada por cada subcategoria de uso que compõe o empreendimento (incluindo HIS-1 e HIS-2).

Dado esses limites, o próprio dado do SISACOE necessitou de algumas aproximações, sendo que para estimar a ACC foi considerada a ACT com aplicação do limite de Área Construída Não Computável (ACNC) determinada pelo Art. 63 da LPUOS, para chegar a uma **ACC estimada** de cada empreendimento. A ACC que foi estimada considera que o empreendimento licenciado utilizou o máximo de Área Construída Não Computável permitida pela LPUOS.

Levando em considerações essas ressalvas, para o cálculo foram considerados:

1. cenários onde o Fs varia entre 0,1 e 0,4. O teto do Fs foi fixado até 0,4 já que esse é o valor máximo do Fs definido para HMP através do Quadro 5 do PDE;
2. Fp de acordo com a geolocalização do empreendimento e a sua correspondência com o Quadro 6 do PDE;
3. Valor do m² conforme o Setor e Quadra do empreendimento (SQ) e o cruzamento com o Quadro 14 do PDE em sua última atualização;
4. Área do Terreno conforme os dados do SISACOE;
5. Contrapartida total calculada considerando que, sobre o potencial construtivo adicional adquirido, 80% estão de acordo com a ACC de HIS e 20% estão de acordo com as subcategorias de uso permitidas no Art. 1 do Decreto 59.885/2020.

Explicadas as diretrizes do cálculo, o Quadro 2 apresenta os dados sobre os empreendimentos selecionados para essa aferição.

Quadro 2. Empreendimentos Paradigmas - Estimativa de Renúncia de OODC

Empreendimento	Subprefeitura	Macroárea	AT (m ²)	ACT (m ²)	ACC - Mínima Estimada (m ²)
1	Pirituba	Macroárea de Qualificação da Urbanização	6.022,06	17.878,12	17.258,56

Empreendimento	Subprefeitura	Macroárea	AT (m ²)	ACT (m ²)	ACC - Mínima Estimada (m ²)
2	Sé	Macroárea de Estruturação Metropolitana	770,25	5.322,77	2.182,33
3	Penha	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana	1.242,1	9.045,49	8.593,21

Elaboração: Smul/Planurb. Dados: SISACOE.

Entre os empreendimentos listados no Quadro 2, o empreendimento nº 01¹⁰ foi o único que continha um Alvará de Licenciamento completo, com informações da ACT, ACC e ACC de acordo com as todas as subcategorias de uso do empreendimento. Dessa forma, apresenta-se primeiramente a estimativa de renúncia de OODC desse empreendimento, uma vez que, para esse caso, não foram feitas aproximações no dado do SISACOE e o cálculo da renúncia de OODC é o que mais se aproxima de um caso real.

O empreendimento é do tipo EHIS e possui cerca de 88% da ACC para HIS-2 e 12% da ACC para HMP.

Figura 1. Empreendimento Paradigma Nº 01 Implantação e Perspectiva Ilustrativa



FONTE: Site da Incorporadora/ Construtora. Disponível em: [Apartamentos MCMV na Vila Cristália, SP | Tenda.com](https://www.apartamentosmcmv.com.br/). Acesso em 20/10/2022.

¹⁰ O Alvará de Licenciamento do empreendimento pode ser consultado no Portal “De olho na obra”, a partir do link: [De olho na obra \(prefeitura.sp.gov.br\)](https://portal.deolho.na.obra.prefeitura.sp.gov.br/).

Texto Alternativo

A Figura 01 retrata o empreendimento número 01 do Quadro 2, com imagem de uma vista aérea do empreendimento.

Se considerado o número de licenciamentos de EHIS no município no marco temporal analisado, partindo do pressuposto que a cobrança de OODC se dê nessa mesma ordem para todos eles, pode-se estimar que a somatória de contrapartida de OODC concedida chega a um montante de R\$ 12,44 BI. Essa estimativa considera o número total de EHIS licenciados até 2020 de acordo com o SISACOE e a contrapartida de OODC do empreendimento paradigma nº01 com Fs equivalente a 0,1¹¹. Contudo, não se espera que o pagamento da OODC dos empreendimentos que ultrapassaram o CA básico tenham a mesma contrapartida e estejam na mesma ordem.

A partir das variações sobre a contrapartida, foi estimado o valor de OODC para o empreendimento paradigma nº 02 e 03.

Para esses empreendimentos, os dados do SISACOE não estavam completos, indicando apenas a ACT. Para esses casos, foi determinada uma estimativa de ACC mínima, de acordo com o método explicado anteriormente.

Os valores de pagamento de OODC estão indicados no Quadro 3.

Quadro 3. Empreendimentos 2 e 3 - Renúncia de OODC

Empreendimento	AT (m ²)	ACT (m ²)	VALOR m ² TERRENO	Fs = 0,4	Fs = 0,2	Fs = 0,1
2	770,25	5.322,77	R\$ 4.357,00	R\$ 546.174,34	R\$ 279.341,07	R\$ 145.924,44
3	1.242,1	9.045,49	R\$ 515,00	R\$ 26.751,64	R\$ 13.682,14	R\$ 7.147,39

Elaboração: Smul/Planurb. Dados: SISACOE.

¹¹ Foi utilizada a receita de OODC do empreendimento paradigma nº 01, uma vez que foi o empreendimento cujos dados do alvará estavam completos e o cálculo de pagamento de OODC chega mais próximo de um valor real. Não se espera que todos os empreendimentos tenham a mesma configuração em relação a CA alcançado, ACC e subcategorias de uso. Entretanto e em razão da carência de informações, foi usada a estimativa do empreendimento paradigma cujas informações estavam completas.

Os cálculos realizados demonstraram o valor que seria pago de OODC, na hipótese em que todas as subcategorias de uso fossem pagantes da OODC. Foi considerado também um cenário onde apenas as unidades HIS fossem isentas de pagamento de OODC e os 20% com outros usos de HMP, R ou Nr não fossem isentos.

Nesse cenário foi observado que o valor de OODC seria muito baixo. No caso do Empreendimento Paradigma nº 01 o pagamento de OODC sobre a subcategoria de HMP do empreendimento (equivalente a 12% da ACC) seria de R\$ 921,00. Para os empreendimentos paradigmas número 02 e 03, calcula-se que a arrecadação seria de R\$ 62.539 e R\$ 2.533, respectivamente¹².

Frente a essa estimativa e as suas limitações, é necessário ponderar sobre o que o valor de isenção estimado representa para os cofres públicos, observado a importância da receita de OODC para o Fundurb.

Além disso, a isenção está sendo concedida para empreendimentos que necessitam ser destinados para uma faixa de renda específica, onde os empreendimentos licenciados têm um controle de destinação frágil. As contribuições da Participação Social na Etapa 01 de Revisão Intermediária do PDE apontaram para essa problemática, reforçando a necessidade de controle da destinação. Avaliando o que é renunciado de OODC de acordo com o cálculo por empreendimentos paradigmas, a posição técnica sobre o assunto pontua que é necessário aprimorar a base de dados de alvarás de licenciamentos para que tenham informações suficientes a respeito do que foi licenciado como EHIS (e também EZEIS, EHMP e empreendimentos de uso misto com HI); no marco temporal analisado.

Considera-se que apenas com essa aferição é possível avaliar de forma mais madura e com maior cuidado técnico a isenção de OODC concedida a esses empreendimentos, com o objetivo de apurar o impacto da isenção para a PMSP.

4.3. Considerações sobre propostas do Processo Participativo

Nesse item serão abordadas as contribuições sobre o tema de Produção de HIS e HMP que não foram contemplados nas conclusões visando à minuta.

¹² A diferença entre a arrecadação estimada para o empreendimento paradigma nº 02 e 03 deve-se ao fato da diferença do valor do m² de cada terreno, verificada em R\$ 4.357,00 e R\$ 515,00

No Processo Participativo das Etapas 01 e 02, foram recebidas propostas para a alteração das faixas de renda dos grupos de HIS-1 e HIS-2, além da proposta de criação de outros grupos.

Sobre essa proposta, a conclusão técnica é de que as faixas de renda para HIS-1 e HIS-2 são estruturantes para o PDE e inclusive fornecem diretrizes para a política habitacional, para os programas ações e investimentos, assim como para as ações prioritárias para habitação e, portanto, não devem ser alvo da Revisão Intermediária.

Foram registradas contribuições retratando os percentuais mínimos de HIS em áreas de ZEIS, conforme as diretrizes do Quadro 4. Para essas contribuições foi examinado que esses percentuais estão em diálogo com os objetivos de cada categoria de ZEIS e com as diretrizes de produção de HIS-1 e HIS-2, além dos usos não residenciais associados aos empreendimentos EZEIS. Considerou-se que os percentuais definidos no referido quadro fazem parte de elementos estruturais do PDE e da política habitacional em âmbito municipal.

Em relação aos subsídios para HIS a partir da LOA, no que tange ao PDE, observa-se que o Fundurb está na composição de recursos da LOA e que o fundo prevê uma destinação mínima para a política habitacional, considerando a compra de terrenos em Macroáreas do PDE com bons índices de infraestrutura urbana e a produção habitacional de acordo com as demandas prioritárias. O Relatório **20** sobre o Fundurb fornece outros esclarecimentos a respeito e ressalta-se que outras previsões da LOA que não estejam associadas a fundos previstos pelo PDE, escapam do escopo de revisão intermediária do plano.

A Etapa 2 recebeu proposta de demarcação de novas ZEIS 1 e 3 dentro dos perímetros demarcados como EETU. Para essa proposta informa-se que a revisão de perímetros de ZEIS não é escopo da revisão intermediária do PDE, de acordo com o reconhecimento de elementos estruturantes do plano, conforme a publicação do [Escopo da Revisão](#). Ademais, o Artigo 76 exclui todas as ZEIS da área de influência dos eixos, de modo que não exista sobreposição de zonas e objetivos distintos. Entretanto, considera-se que a proposta teve o objetivo de fomentar a produção de HIS em áreas demarcadas como EETU, objetivo que foi tratado em outros relatórios e propostas de revisão: Relatório **4A**, sobre Produção de HIS e

HMP; Relatório **4C**, sobre Cota de Solidariedade e Relatório **1**, sobre Eixos de Estruturação e Transformação Urbana (EETU).

Para as propostas de moradia destinadas a grupos sociais específicos, considera-se que o PDE já elenca diretrizes para essas demandas a partir dos Incisos V, XII e XVII do Art. 292 (que elencam objetivos e diretrizes para a política de Habitação de Interesse Social); Incisos IX e X do Art. 293 (que estabelece as ações prioritárias para Habitação Social) e pelo Inciso I do Art. 294, (onde há a definição de diretrizes para que o PMH elabore e atualize as diferentes demandas para habitação social).

Ponderando sobre a proposta de retirada do veto ao §4º do Art. 296, avaliou-se que o PDE apresentou as justificativas no texto da lei, no momento da publicação. Especificamente para esse veto, o argumento determinou que o prazo para a regulamentação do Serviço de Moradia Social era curto. O serviço de moradia social foi expandido no PL 619/2016, referente ao Plano Municipal de Habitação, que ainda não foi aprovado. Em vista da estagnação do Plano Municipal de Habitação e da abordagem sobre o Serviço de Moradia Social no PL, considera-se pertinente avaliar um possível debate sobre a regulamentação do instrumento com as devidas articulações intersecretariais necessárias.

A respeito da proposta de bônus equivalente, de acordo com as definições do PIU Setor Central - Lei 17.844/2022, avalia-se que se trata de um instrumento novo, não regulamentado no PDE, oriundo da própria lei do PIU Setor Central. A posição técnica avalia que para a assunção desse instrumento no PDE e em escala municipal, são necessários estudos sobre o Bônus Equivalente e o seu impacto na geração de potencial construtivo adicional para toda a cidade, sobre a recepção do instrumento pelos agentes promotores e sobre a fiscalização da destinação correta das UHs licenciadas dentro do bônus, concluindo que não seria pertinente a inclusão do instrumento novo nesse momento de revisão intermediária.

Para a proposta de alteração do Artigo 46 do PDE em torno da definição de HIS de acordo com o valor de comercialização e para locação (após a aquisição por proprietários corporativos) considera-se, primeiramente, que a aquisição dos imóveis licenciados como HIS por investidores já deveriam ser alvo de controle, s.m.j, uma vez que o que é licenciado dessa forma necessita ser destinado às faixas de renda equivalentes.

Em diálogo com as propostas que sugeriram restringir os incentivos de ACNC para habitação de interesse social, avalia-se que no âmbito do PDE há diretrizes para que determinados usos e em territórios específicos exista a incidência de incentivos de ACNC. Esse incentivo ocorre para usos Não Residenciais em empreendimento do tipo EZEIS (de acordo com o Art. 57), EHIS e EHMP (de acordo com o Art. 60) e usos Não Residenciais localizadas em pavimento no nível da rua (de acordo com o Art. 368). Considerando as motivações para ACNC no nível do PDE, avaliou-se que o incentivo para atrair usos não residenciais ocorreu com a finalidade de promover diversidade de usos onde se licencia empreendimentos do tipo EZEIS, EHIS e EHMP e para casos onde os usos não residenciais localizam-se no nível da rua.

Foi avaliado que esses incentivos já estão associados com o licenciamento de unidades de interesse social e também de mercado popular, com o objetivo de que novos empreendimentos que concentrem HIS e HMP tenham proximidade com usos não residenciais, de modo a evitar a concepção de áreas com empreendimentos monofuncionais. No caso dos incentivos para usos não residenciais localizados no pavimento térreo de edificações, ainda que não esteja relacionado ou condicionado com HIS, o incentivo foi concedido no PDE com o objetivo de qualificação urbana, tendo em vista o impacto da diversidade de usos do solo na qualidade e segurança urbana.

Sobre a proposta de isenção automática de ITBI para HIS, considerou-se que a produção de HIS e HMP dentro e fora de ZEIS usufrui de uma série de incentivos urbanísticos e fiscais para a sua produção, como a isenção para o recolhimento de OODC, ISS para serviços vinculados à HIS e isenção da Taxa para Exame e Verificação dos Pedidos de Documentos de Controle da Atividade Edilícia (TEV/COE). Em função dos incentivos, nos últimos anos houve um aumento da produção de HIS e HMP, principalmente por produtores privados. Avaliou-se que a isenção automática da cobrança de ITBI é um incentivo que, para ser concedido, necessita de um estudo referente ao impacto no recolhimento do imposto.

Considerando a contribuição sobre a averbação na matrícula das unidades licenciadas como HIS e HMP no momento da individualização da matrícula, observa-se que usos licenciados como HIS e HMP recebem atualmente incentivos urbanísticos e fiscais, portanto, a correta destinação das unidades deve ser

monitorada e controlada. Sobre a averbação na Matrícula de Registro de Imóveis de acordo com a categoria de HIS e HMP na ocasião da individualização da matrícula, avalia-se que o Decreto 59.885/2020 (que regulamenta a disciplina de HIS, HMP, EZEIS, EHIS e EHMP) já estabelece diretrizes para registro da unidade como HIS e HMP no momento da individualização entre as obrigações legais dos agentes promotores de HIS e HMP.

5. SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO PARA A POLÍTICA URBANA

Após avaliação das contribuições advindas da participação social, assim como trabalho intersetorial e análises complementares feitas por SMUL, registram-se sugestões técnicas de aperfeiçoamentos à política urbana, que deverão ser posteriormente avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as disposições do PDE, podendo, eventualmente, subsidiar tanto a elaboração da minuta de projeto de lei da revisão intermediária, quanto regulamentações específicas e procedimentos administrativos posteriores à revisão.

5.1. Comportamento dos licenciamentos de HIS e a Proporção de HIS-1 em EHIS

A partir das análises complementares constatou-se que existe um desequilíbrio no licenciamento de HIS-1 fora de ZEIS, substancialmente nos empreendimentos do tipo EHIS, que recebem uma série de incentivos fiscais e urbanísticos. Foi identificada uma concentração de licenciamentos de EHIS na MQU, com protagonismo da iniciativa privada e produção prevalente de HIS-2, dada a flexibilidade legal para a produção de HIS-1 e HIS-2 em empreendimentos EHIS.

O posicionamento técnico sobre o assunto considera que a faixa de renda compreendida pelo HIS-2 ainda é uma faixa de renda que necessita de incentivos para moradia, e que os incentivos urbanísticos e fiscais para licenciamentos de HIS fora de ZEIS dialogaram quase que exclusivamente com essa faixa de renda.

O entendimento técnico do estudo conclui que os incentivos concedidos para a produção de HIS-1, uma vez que fora de ZEIS não há obrigação de ser produzido HIS e que os incentivos urbanísticos e fiscais produziram resultados, pelo menos, para uma das faixas de renda de HIS.

Questiona-se, entretanto, a ausência de licenciamentos de HIS-1 fora de ZEIS e a tendência ainda periférica dos licenciamentos dos empreendimentos EZEIS. O debate sobre a ausência levou à conclusão de que a atual conjuntura de subsídios e financiamentos não condiz com as faixas de renda mais baixas. Além dessa questão, posiciona-se que são necessários estudos técnicos a respeito da lucratividade (fora de ZEIS) que a promoção privada obtém com a produção integral de HIS-2 e com a produção parcial de HIS-1 e HIS-2, e possíveis reflexos no licenciamento de EHIS a partir da exigência legal para a produção de HIS-1 fora de ZEIS.

Atualmente, a regulamentação sobre HIS está concentrada principalmente no Decreto 59.885/2020 onde a proporção de licenciamentos de UHs do tipo HIS-1 e HIS-2 fora de ZEIS é flexibilizada para uma decisão do promotor. Foi debatido o cenário de inserção de uma proporção para HIS-1 fora de ZEIS, em observação ao comportamento dos licenciamentos apresentados anteriormente. As conclusões sobre esse cenário observaram que essa alteração necessita considerar: a conjuntura de subsídios e condições de financiamento oriundas do âmbito Federal, possíveis reflexos no licenciamento de HIS-2 e o impacto na lucratividade da produção privada (que demonstrou ser protagonista para a produção de HIS e HMP, visto os incentivos concedidos). De tal forma, foi considerado que é necessário estudos que permitam avaliar as 3 considerações citadas acima para determinar, ou não, alterações no decreto 59.885/2020 em relação a proporção de HIS-1 fora de ZEIS.

Além dessa questão, observa-se que a regulamentação sobre empreendimentos EHIS, EHMP e EZEIS concentra-se no decreto regulamentador (Decreto 59.885/2020) e que o PDE regulamenta principalmente as zonas onde os empreendimentos do tipo EHIS e EHMP podem ser licenciados, além dos usos Nr não computáveis para ACC do EHIS e EHMP (Art. 57, 59, e 80). Sendo assim, considera-se que as exigências legais sobre proporção de HIS-1 fora de ZEIS devam ocorrer no âmbito desse decreto, com base nas fundamentações técnicas destacadas.

Ressalta-se, no entanto, que a produção habitacional, principalmente a produção voltada para as classes de renda mais baixa, não deve estar essencialmente

determinada pelas dinâmicas da produção privada. Coloca-se a necessidade de fortalecimento dos programas, ações e investimentos públicos, assim como programas de habitação fora da esfera de compra e venda da casa própria.

Embora o relatório considere que os incentivos para o licenciamento de HIS fora de ZEIS obteve um resultado principalmente para HIS-2, destaca-se que é imprescindível que a administração pública fiscalize e controle a destinação das UHs produzidas como HIS, visto a lista de incentivos fiscais, financeiros e urbanísticos que os promotores recebem para produzir um tipo de moradia que obrigatoriamente necessita ser destinada a uma determinada faixa de renda. São incluídos para essa necessidade de fiscalização os EHIS, EZEIS (que têm isenção total de OODC, e principalmente os Empreendimentos EHIS que registram mais incentivos urbanísticos que os EZEIS sem a necessidade de destinar HIS-1) e os EHMP (uma vez que também tem uma faixa de renda específica para a destinação).

A forma de comprovação de destinação das unidades de HIS e HMP é regulamentada no Decreto 59.885/2020, conforme diretrizes do § 6 do Art. 55. No referido decreto a responsabilidade pela destinação e averbação da Matrícula, na ocasião de sua individualização, é de responsabilidade do promotor do empreendimento.

Essa questão tem sido alvo de atenção, e de investigação¹³, inserindo questionamentos sobre a destinação e do montante de incentivos que a prefeitura concedeu aos promotores que licenciaram unidades de HIS e HMP.

O relatório **4B** sobre HIS e HMP na esfera do controle e monitoramento aprofunda na questão e estabelece alguns encaminhamentos.

5.2. Isenção de OODC para EHIS

Considerando as análises complementares, principalmente o valor de isenção de OODC concedido para EHIS (a partir da estimativa realizada), debate-se o quanto o valor de isenção impacta a arrecadação do Fundurb.

¹³ <https://www.mpsp.mp.br/documents/20122/5193653/portaria+-+619-22.pdf/b5f5dfbc-6b4b-53cc-ad80-5098673baf18?t=1666121069273>

A partir das análises realizadas e examinando o impacto de arrecadação para o Fundurb e da forma como é feito o controle da destinação, pondera-se que a continuidade dos incentivos, tal como inseridos na legislação deve examinar:

1. o quanto a PMSP deixou de arrecadar, frente o tipo de promotor e faixa de renda atingida e o que isso representa para o financiamento da política urbana;
2. A importância de manutenção dos incentivos para atingir a produção de HIS, e os mecanismos empregados para monitoramento da destinação correta das UHs incentivadas.

Observa-se que no caso de existir uma limitação parcial ou total para a isenção de OODC, e que tenha alguma proporção de Outorga incidindo sobre as subcategorias de uso de HIS, não é possível calcular alguma contrapartida de OODC para HIS-1 e HIS-2, uma vez que o Fs é igual a 0 (zero) para as duas situações.

Sendo assim, no caso do entendimento da administração pública de que é necessário estabelecer um limite para isenção de OODC para HIS, coloca-se o debate de inserção de um Fs diferente de zero para essa tipologia.

Para esse caso, a posição técnica é que o possível aumento do Fs ocorra apenas para HIS-2, com as seguintes ressalvas:

1. Aplicável à EHIS, portanto licenciados fora de ZEIS;
2. Excluir os promotores públicos e as cooperativas habitacionais dessa diferenciação de Fs;
3. Nessa proposição, as UHs de HIS-1 licenciadas em EHIS permanecem com Fs igual a 0.

Apesar dos apontamentos, as estimativas sobre o valor da OODC que seria arrecadada caso não existisse o incentivo urbanístico estão baseadas em informações cujos dados foram **aproximados e estimados**, uma vez que as informações disponíveis nos Alvarás de Licenciamento têm limitações, principalmente a ausência de informações sobre ACC e ACC segundo subcategoria de uso. Coloca-se que as isenções devem sim, serem debatidas, mas com um estudo que contenha dados mais seguros e que determine de forma mais concreta

o que a PMSP deixou de arrecadar ao conceder os incentivos para a produção de HIS com isenção de OODC.

O referido estudo demanda um esforço de articulação entre os setores responsáveis pelo licenciamento, as coordenadorias de Smul e outras secretarias da PMSP que podem estar envolvidas no assunto.

A estimativa com empreendimentos paradigmas, ainda que com as limitações, teve por objetivo fornecer uma referência das isenções fornecidas. Enfatiza-se que cada objeto licenciado possui as suas particularidades, sendo essencial **analisar o conjunto com os dados mais concretos**.

5.3. Majoração do CA de EZEIS localizados em ZEIS 2, 3 e 5 dentro da área de influência de transporte público

A partir das análises apresentadas no item 0 a proposta técnica é o aumento do CA, para fins de licenciamento de EZEIS, nas ZEIS 2, 3 e 5 **delimitadas em Quadras Fiscais atingidas integralmente pela área de influência da rede de transporte público de média e alta capacidade de acordo com as diretrizes do Art. 76 do PDE**. O objetivo da majoração é equilibrar o potencial construtivo dos EZEIS com os potenciais construtivos do EHIS licenciado em EETU, fundamentado pela compreensão de que a majoração do potencial construtivo é compatível com a perspectiva de adensamento populacional no entorno da rede de transporte público e de que os EHIS que são licenciados em EETU, recebem atualmente os maiores incentivos urbanísticos para a produção de HIS.

Para as ZEIS citadas, o potencial construtivo modificado necessita, ainda, seguir as diretrizes do Quadro 4 do PDE, que define as diretrizes e proporções para as subcategorias de uso permitidas e exigidas em ZEIS.

Atrelado a essa diretriz, há uma proposição para as ZEIS 5, condicionando o acréscimo do potencial construtivo de 50% à produção de HIS-1 dentro do CA adicional. Isto é, para atingir o CA 6 é necessário incluir HIS-1 no empreendimento, com área construída equivalente ao que foi majorado.

No caso onde o promotor opte por produzir em ZEIS 5 de acordo com os percentuais do Quadro 4 publicados em 2014, o posicionamento técnico é de que seja permitido, contudo com o CA 4, sem incidir a majoração aqui proposta.

4B - Controle da destinação de HIS

Os elementos constituintes do PDE/2014 considerados para a realização deste relatório foram:

Artigo 47 e ao Quadro 1 do PDE.

1. IDENTIFICAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS

Por meio da leitura do Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014, de contribuições do processo participativo da revisão intermediária e de estudos subsequentes, foram elencadas as problemáticas que são sintetizadas abaixo:

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
01	Página 110 do Diagnóstico	Controle e monitoramento da destinação das HIS e HMP. Necessidade de aprimoramento do controle e monitoramento da destinação das unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP). Avaliar possível relação entre o rito do financiamento imobiliário e o rito de licenciamento edifício para subsidiar os dados necessários à análise do tema.
02	SVMA: Relatório Técnico 1 (2021)	Informações sobre HIS e HMP. Divulgar informações sobre HIS e HMP, instituir um canal de dúvidas, informações, reclamações e denúncias.

Trata o presente do controle e monitoramento da destinação das unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) e temas correlatos. O presente relatório, à luz dos alinhamentos internos, tratará das questões pertinentes a esses pontos.

2. PROCESSO PARTICIPATIVO

Nesta seção, é realizada a síntese das contribuições recebidas durante as etapas 1 e 2 do processo participativo. Para a etapa 1, já finalizada, foram utilizados os relatórios de sistematização que fomentaram a definição do escopo de revisão do Plano Diretor. Na etapa 2, foram recebidas propostas de revisão, as quais foram lidas e sintetizadas neste capítulo, e ponderadas na parte 4 deste roteiro.

2.1. ETAPA 1 DO PROCESSO PARTICIPATIVO.

Em análise ao material resultante da sistematização da Etapa 1 do Processo Participativo da Revisão Intermediária do PDE¹, sintetiza-se as contribuições da sociedade civil que trataram diretamente e expressamente das questões desse processo com vistas a subsidiar o presente relatório. Para tal, considerou-se a classificação das contribuições.

2.2. OFICINAS:

O rol de contribuições analisadas totaliza o valor de 279 unidades, sendo que 35 itens foram classificados como as “mais votadas” ou “mais votos”, 92 foram classificadas como “menos votos” e 152 foram classificadas como “não identificada” ou “sem votos”². Em análise ao conteúdo das contribuições, apreendem-se, em síntese, uma série de questões relacionadas ao objeto desse relatório.

¹ Consta, no endereço eletrônico

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/urbanismo/3_%20An%C3%A1lise%20e%20aprova%C3%A7%C3%A3o%20da%20Metodologia%20e%204_%20An%C3%A1lise%20e%20aprova%C3%A7%C3%A3o%20do%20Cronograma%20-%20PDE.pdf, que a Etapa 2 deve tratar da “Formulação de propostas para a revisão” e que a Etapa 3 terá como objeto a “Elaboração da minuta do PL de Revisão Intermediária do PDE”. Acesso em julho de 2022.

² Analisaram-se as contribuições que foram classificadas com as seguintes palavras-chave: “Acabar com burocracia nas aprovações de projetos e implantar moradia social em áreas centrais”; “ações de sustentabilidade nos condomínios de HIS”; “Adensamento elitizado e falta de moradia social”; “Adensamento em HIS”; “alienação de edificação abandonados/ incentivo de retrofit para HIS”; “Arrecadação do ISS para construção de HIS”; “Art. 46 Definição de HIS deve ter a demanda monitorada pela Prefeitura”; “Aumentar disponibilidade de HIS 1”; “Conjuntos habitacionais”; “Construir HIS na área férrea abandonada”; “Controle de destinação HIS”; “Demanda monitorada HIS”; “Demora na conclusão de habitação social”; “Destinação de HIS”; “Destinação HIS e outorga onerosa”; “Desvio na finalidade da habitação de interesse social. Produção habitacional com

benefícios mas sem detinar ao alvo correto da política.”; “dispositivos sustentáveis nos condomínios HIS, com compostagem e cooperativas de reciclagem”; “Estudo sobre público que contemplado pela HIS”; “Falta de habitação popular”; “Falta de habitação popular e criação de novas ZEIS”; “Falta de HIS”; “Falta moradia de interesse social”; “Falta moradia de interesse social na área central”; “Falta moradia de interesse social no centro”; “Fiscalização da aplicação da HIS . Programa de controle de fiscalização de uso das ZEIS e suas finalidades”; “Fiscalização da aplicação da HIS pelas construtoras”; “Fiscalização de HIS”; “Fiscalização destinação HIS”; “Habitação de interesse social”; “Habitação em área central”; “Habitação social”; “Habitação social acessível para moradores de áreas de risco”; “Habitação social com implementação de infraestrutura do Programa Lote Urbanizado”; “Habitação social com prioridade para atendimento de idosos e pessoas com deficiência”; “Habitação social e comércio”; “Habitação social e cultura”; “Habitação social e descarte de lixo”; “Habitação social e desemprego”; “Habitação social e emprego”; “Habitação social e financiamento”; “Habitação social e IPTU”; “Habitação social e lazer”; “habitação social e mais informações com linguagem popular”; “Habitação social e mais segurança pública”; “Habitação social e melhorias no transporte público”; “Habitação social e reciclagem”; “Habitação social e segurança”; “Habitação social e trabalho”; “Habitação social e transporte público”; “Habitação social e utilização de imóveis vazios”; “Habitação social em áreas próximas ao metrô”; “Habitação social eregularização fundiária”; “Habitação social nas áreas mais centralizadas”; “habitação social nas propriedades desocupadas”; “Habitação social no terreno da Av. Francisco Ranieri. Criação de Escola Técnica no Mandaqui.”; “Habitação social nos eixos de estruturação e transformação urbana”; “Habitação social nos eixos de transformação da cidade”; “Habitação social para a população em ocupações”; “Habitação social para a população em situação de rua”; “Habitação social para idosos”; Habitação social para pessoas em áreas de risco e atualizar mapeament das ocupações irregulares em áreas de risco”; “Habitação social produzida em parceiria com associações”; “Habitação social próxima aos eixos de transporte público”; “Habitação social próxima aos equipamentos públicos”; “Habitação social próxima dos eixos de estruturação e transforação urbana.”; “Habitação social, economia, coleta de lixo e lazer”; “Habitação social, educação e tratamento de esgoto.”; “Habitação social, equipamentos de lazer e iluminação na área Edu Chaves e Terminal de cargas”; “Habitação social, lazer, coleta de lixo e educação ambiental”; “Habitação social, mais ônibus em horário de pico, cursos profissionalizantes”; “Habitação social, saúde e creche”; “Habitação social, segurança coleta de lixo e saúde”; “Habitação social, transporte público e áreas de lazer”; “Habitação social.”; “Habitação social. Acelerar o atendimento dos projetos colocados pelas associações de moradia na Av. Francisco Ranieri, 681.”; “Habitação social. Alto preço dos aluguéis.”; “Habitação social. Alto preço dos aluguéis.”; “Habitação social. Alto preço dos aluguéis. Excesivas exigências nos contratos. Aumento do custo de vida.”; “Habitação social. Alto preço dos aluguéis. Política de aluguel social.”; “habitação social. Diminuição da burocracia para acesso à habitação social.”; “Habitação social. Mais creche e melhoria no atendimento de saúde (uma UBS maior)”; “Habitação social. Mais escolas e parques”; “Habitação social. Mais hospitais na região do Mandaqui.”; “Habitação social. Mais transporte do Jardim Brasil para Santana. Transporte demorado. Aluguel muito caro.”; “Habitação social. Melhores condições para financiamento da moradia.”; “Habitação social. Melhoria no atendimento de saúde (faltam equipamentos no hospital de Pirituba)”; “Habitação social. Saneamento básico.”; “Habitação social. Saneamento básico. Melhoria nos transportes, mais ônibus e em mais horários”; “Habitação social. Zeladoria urbana (limpeza de ruas e iluminação). Mais áreas de lazer e transporte.”; “Habitação social. Zeladoria urbana (lixo nas ruas)”; “Habitação social. Zeladoria urbana (tapar buracos).”; “Habitação social; zeladoria urbana (limpeza de ruas); melhoria atendimento na AMA; mais creche nos bairros;”; “Habitações irregulares”; “Habitações para locação popular”; “HIS”; “HIS e fiscalização de construções irregulares”; “HIS e HMP”; “HIS e HMP (isenção de impostos)”; “HIS e outorga onerosa”; “HIS e SEHAB”; “HIS e utilização de recursos do FUNDURB”; “HMP e HIS”; “Incentivo a HIS”; “Incentivo para PPPs de construção de moradia”; “Investimento em HIS”; “Limitação terreno HIS e HMP”; “Lotes de HIS”; “Má gestão da produção de HIS”; “Mais habitação no

Dentre as questões apreendidas, menciona-se a indicação da população de que não há controle de uso das ZEIS e da destinação dos HIS, e que deve haver uma fiscalização e acompanhamento público da questão – inclusive para se avaliar o perfil dos contemplados com essa política. Há ainda a ponderação de que a concessão de incentivos pode não tornar a habitação acessível a todos os níveis econômicos e de que há falta de transparência e informação sobre a questão. Há também uma contribuição específica, que solicita que esse monitoramento seja para HIS destinadas a quem possui até 2 salários mínimos. Além disso, as contribuições se manifestam sobre as aquisições das unidades HIS 3.

perímetro da Operação Água Branca”; “Mais habitação social em áreas próximas ao metrô”; “Monitoramento demanda HIS”; “Monitoramento HIS”; “Monitoramento ZEIS”; “prédios vazios para HIS”; “Priorizar as moradias sociais nos PIUS e projetos urbanos”; “Variação de oferta de moradia nos eixos (HIS1 / HIS2)”; “ZEIS e HIS”; e “ZEIS e HIS 1”.

³ Informações relacionadas ao tema aqui tratado, mas sem relação direta às questões desse processo administrativo são sintetizadas a seguir:

- Solicitação de atendimento habitacional, de ações de urbanização de assentamentos precários, de regularização fundiária, de intervenção em conjuntos habitacionais de promoção pública, de destinação de imóveis públicos ou a serem desapropriados (ou privados) à política habitacional e de provisão habitacional, por meio da locação social e de maneira geral - inclusive com a priorização da destinação à população com até 3 salários mínimos / baixos salários e/ou em parceria com associações credenciadas, movimentos e por autogestão. Pode ou não haver o pleito para uma região específica da cidade;
- Indicação de falta de moradia para a população - havendo eventual menção à população idosa, pessoas com deficiência e à população em situação de rua; dos altos valores de aluguel e do surgimento de novas ocupações irregulares - inclusive em áreas de interesse ambiental;
- Disponibilizar HIS para todas as faixas, mas destacam o pleito de HIS 1 inclusive como meio para inverter processos de gentrificação. Solicitam também maior promoção de HIS nos EETUs e a demarcação de novas ZEIS;

Proposta de criar mecanismos de adensamento demográfico;

- Indicação de que a lei de regularização edilícia não contempla empreendimentos com HIS acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico;
- Solicitação de que o HIS1 seja até 2 salários mínimos e que haja a revogação do HMP;
- Proposta de que haja a produção de empreendimentos residenciais de maneira equilibrada à infraestrutura e serviços e/ou na região central e/ou próximo ao emprego e na Operação Urbana Consorciada Água Branca e, além disso, há a indicação de que há uma localização periférica das HIS;
- Solicitação de atualização do mapeamento de ocupações irregulares em área de risco e de reassentamento das famílias pela Sehab, inclusive em imóveis privados;
- Indicação de que há imóveis ociosos, podendo os mesmos ser destinados à produção habitacional;
- Proposta de que “seja instruído 1% da arrecadação do ISS para construção de moradia de interesse social” e de concessão de incentivo tributário (IPTU) aos promotores privados de HIS e HMP;
- Proposta de incentivo à PPP para construção de moradias;
- Questionamento sobre deslocamentos involuntários promovidos pelo Poder Público;

2.3. REUNIÃO SEGMENTOS:

Em consideração à reunião com o Segmento de Movimentos Populares, destaca-se a seguinte análise ⁴, constante no relatório de sua sistematização:

As contribuições pediram melhores soluções para atender a demanda habitacional, tais como o aumento da produção de unidades habitacionais da faixa 1, indicando que o mercado por si só não supre esta demanda, apresentando como contribuição propostas de melhorias nos instrumentos, como a proposição que a destinação da cota de solidariedade do empreendimento seja deliberada pelo conselho participativo. (p. 36, grifo do autor).

Em análise ao registro com o Segmento Acadêmico / Entidades de Classe ⁵, destaca-se:

Destacou-se ainda a importância em se esclarecer a existência das diversas condicionantes para que o adensamento previsto nos eixos ocorra, sendo pontuado que o problema é a destinação apenas a alta renda, o que deve ser tratado por instrumentos e políticas de habitação.

[...] Sobre dados de adensamento demográfico, houve sugestão de análise da composição familiar da classe de renda que adquiriu os imóveis construídos, a fim que se chegue ao adensamento potencial dessas áreas.

[...] As contribuições sobre a produção de HIS/HMP trouxeram reflexões sobre a acentuação da desigualdade com a pandemia, situação a ser enfrentada de forma programática, com alocação de subsídios, e com regulação e ajustes de instrumentos urbanísticos. Foi apontado que o adensamento dos eixos se mostra para uma renda mais alta e questionado se a produção de HIS pelo mercado está combatendo o déficit habitacional existente. Houve reflexões sobre a possibilidade de ajuste da faixa de renda de HIS 1 e 2, modulação da Cota de Solidariedade, aumento no número de ZEIS, implantação de HIS juntamente à estratégia dos eixos (p. 37-8, grifo do autor).

-
- Promover habitação em empreendimentos sustentáveis;
 - Proposta de que a moradia seja promovida nos territórios antes de sua transformação urbana. Também há a proposta de priorização de habitação social nos PIUs e projetos urbanos;
 - Proposta de criação de uma política de aluguel; e
 - Há menção de outras questões relacionadas ao cumprimento da função social da propriedade, Serviço de Moradia Social, Plano Municipal de Habitação, Fundurb, ZEIS, EETUs, retrofit, alteração de zoneamento e regulação de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo.

⁴ Fonte disponível em: [file:///C:/Users/d835479/Downloads/20220908_Sistematizacao_Audiencias-e-Reunioes_ACESSIVEL%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/d835479/Downloads/20220908_Sistematizacao_Audiencias-e-Reunioes_ACESSIVEL%20(1).pdf) . Acesso em setembro de 2022.

⁵ Fonte disponível em: [file:///C:/Users/d835479/Downloads/20220908_Sistematizacao_Audiencias-e-Reunioes_ACESSIVEL%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/d835479/Downloads/20220908_Sistematizacao_Audiencias-e-Reunioes_ACESSIVEL%20(1).pdf) . Acesso em setembro de 2022.

2.4. PARTICIPE MAIS:

Analisaram-se as contribuições que foram classificadas com o subtema “Produção de HIS/HMP”. Esse rol totaliza 119 contribuições. Apreende-se, em síntese, a indicação da falta de fiscalização para a política de HIS e HMP ⁶.

⁶ Informações relacionadas ao tema aqui tratado, mas sem correlação direta às questões desse processo administrativo são sintetizadas a seguir:

- Garantir a destinação de áreas públicas para moradia assim como a melhoria de habitações e ambientes precários – inclusive por meio de uma política de “combate à pobreza” -, além do acesso à população de baixa renda nos processos de adensamento construtivo, de provisão habitacional e de transformação urbana;
- Proposta de maior “liberdade” às “tipologias existentes” e a crítica às unidades habitacionais de menor dimensão – indicam a necessidade de se avaliar a área adequada de uma unidade habitacional destinada à família;
- Proposta de produção de HIS na mesma edificação da habitação de mercado, ou nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETUs), ou nas áreas estruturadas, ou nas áreas de transformação urbana – inclusive através da concessão de incentivos ou com o aporte de recursos públicos;
- Proposta de priorização do atendimento às famílias que ganham até 1 salário mínimo;
- Indicação de que o empresário “precisa de liberdade e menos burocracia para investir”;
- Indicam a promoção de UHs de alto padrão na região central - onde entendem que deveria haver uma ocupação pela população de baixa renda – e na região com infraestrutura. Há diversas menções a processos de gentrificação, assim como ao considerado alto valor da terra na cidade de São Paulo;
- Consideração de que os valores de condomínio compõem os custos habitacionais de uma família;
- Proposta que haja a possibilidade de majoração do potencial construtivo, quando se promover EHIS, de 100% do CA máximo previsto à zona de uso – ao invés dos atuais 50% (além de outras alterações na regulação do mesmo). Também é levantada a possibilidade de que os incentivos destinados à HIS1 sejam mais vantajosos, se comparados aos destinados à HIS2, assim como a previsão de obrigatoriedade de se prover HIS1 na cidade, para além das ZEIS - com sua localização próxima ao sistema de transporte;
- Ponderação sobre a possibilidade de parceria com entidades de moradia para a viabilização de HIS; e
- Há menção de outras questões relacionadas à Cota de Solidariedade, aos EETUs, à região central, aos instrumentos de transformação urbana, impactos do adensamento construtivo – inclusive de relevância ambiental, de promoção de infraestrutura na periferia da cidade, paisagem urbana, revisão da zona de uso, IPTU, Serviço de Moradia Social, programa locação social, retrofit, ZEIS e aos instrumentos que fomentam o cumprimento da função social da propriedade e outros.

2.5. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS:

Analisaram-se as contribuições que foram registradas e classificadas com o subtema “Produção de HIS/HMP”. Esse rol totaliza 10 contribuições. Apreendem-se, em síntese, o apontamento para o controle da destinação dos imóveis localizados em ZEIS, das HIS e das HMP, considerando que parte dos ganhos de haver uma aprovação com HIS não são destinados à política de habitação, além de ponderar que não há a redução do déficit de moradia no município. Também indicam que há dificuldades de acesso ao financiamento imobiliário.

2.6. ETAPA 2 DO PROCESSO PARTICIPATIVO.

Analisaram-se as contribuições que foram classificadas com o subtema “Habitação Social - Empreendimentos de habitação social e mercado popular”. Esse rol totaliza 101 registros.

Apreende-se, em síntese, e em relação ao objeto desse estudo, o apontamento de que deva haver a obrigatoriedade da destinação de parte das HIS à HIS1, além de uma maior fiscalização / controle (por cadastro unificado) / monitoramento da destinação de HIS, HMP e ZEIS. Também foi solicitado que haja o aperfeiçoamento das informações do licenciamento, havendo a classificação das unidades HIS1 e HIS2 ⁷.

⁷ Informações relacionadas ao tema aqui tratado, mas sem correlação direta às questões desse processo administrativo são sintetizadas a seguir:

- Reivindicação por moradia – especialmente à população de baixa renda ou residente em área de risco, com sua provisão inclusive em áreas centrais da cidade ou com acesso facilitado ao transporte ou onde há empregos, relacionando a questão inclusive aos preços de aluguel e de venda de imóveis, existência de imóveis vazios na região central da cidade e a possibilidade de desapropriação / doação de terrenos para construção de HIS ou “moradia popular”. Indica-se a necessidade de que haja a destinação de recursos para HIS;
- Reivindicação por revisão da definição de HIS, limitando-a ao atendimento de famílias com até 2 salários mínimos ou, em outro caso, prevendo a possibilidade de criação da HIS 3 e da HIS 0 – nesse caso, para atendimento à população em situação de rua, por exemplo;
- Indicação de que há processo intenso de transformação do território, indicando que há a sua relação com processos de gentrificação. Indicam que tais processos não possuem estudo de impacto ou de atendimento habitacional à população com até 3 salários mínimos;
- Pleito de maior “fator construtivo”, de majoração do potencial construtivo para EHIS em EETU, área mínima para unidades habitacionais em ZEIS e de garantia de subsídio previsto em lei orçamentária para produção de moradia;

Além destes pontos, foi aventada a possibilidade de que haja a relação dos ritos de destinação das unidades habitacionais (inclusive os processos realizados em Cartórios / convênios firmados com a Prefeitura) e de cobrança do ITBI para que se possa comprovar a destinação das unidades habitacionais. Também se sugeriu que a Municipalidade crie um registro e controle dos compradores e imóveis vendidos como HIS, relacionando-os às penalidades ou anulação de vendas para compradores que não se enquadrem nos critérios definidos.

3. TRABALHO INTERSETORIAL

Foi realizada articulação com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei, com o objetivo de complementar a análise e elencar considerações sobre o tema e suas problemáticas. Neste momento, é apresentada uma síntese desse trabalho.

Smul encaminhou um documento preparativo para a reunião promovida junto a Sehab e Smul. Esse material considerou, inclusive, as manifestações prévias da Sehab sobre o tema, os dados oriundos do processo participativo e as reuniões promovidas junto às subprefeituras.

Tal documento contém uma síntese dos pontos relacionados à temática de Aprimoramento do controle e monitoramento da destinação das unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) e temas correlatos, com uma relação de questões que guiaram o debate intersecretarial.

-
- Solicitação de incentivos ou de restrição de incentivos para HIS, como isenção de IPTU, bônus para produção de HIS 1; e
 - Contribuições trataram também de outras questões, como as pertinentes à remoção de famílias residentes em assentamentos precários ou áreas de risco, Cota de Solidariedade, Plano Municipal de Habitação, Plano Municipal de Redução de Riscos, ZEIS, Conselho Gestor de ZEIS, Regularização Fundiária, Urbanização de assentamentos precários, Melhorias Habitacionais, Retrofit, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Áreas de risco, Mediação de conflitos, FUNDURB, Auxílio Aluguel, Assistência Técnica, Jurídica e Social (ATHIS), Atendimento habitacional, PEUC, Serviço de Moradia Social, Possibilidade de diferenciação entre aquisição de moradia por transferência de propriedade ou locação, Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do solo – inclusive de aspectos relacionados à sustentabilidade e às áreas não computáveis, Sistema de planejamento, Divulgação de informações, Participação popular em ações públicas e Mobilidade.

Posteriormente, foi agendada uma reunião apenas com a participação de **Sehab**.

Cumpramos destacar que os registros das reuniões, elaborados por **Smul**, foram encaminhados por correio eletrônico aos participantes da reunião com o intuito de que os mesmos pudessem avaliar o seu conteúdo e sugerir eventuais apontamentos de revisão ou complementação que fossem pertinentes. Os registros das reuniões foram consolidados após a manifestação de **Sehab**.

Os conteúdos tratados com **Sehab** e **Smul** serão abordados de maneira mais direcionada à revisão intermediária do PDE na seção 4 desse relatório.

3.1. REUNIÕES SUBPREFEITURAS:

Em análise ao “Relatório de sistematização e análise das reuniões ocorridas junto às Subprefeituras”⁸, destaca-se que houveram 19 apontamentos quanto à necessidade de se promover provisão habitacional, especialmente na região leste da cidade. Essa demanda é uma das questões de maior destaque dentre os desafios vinculados à temática habitacional.

Tabela 01. Quantitativo das questões habitacionais por macrorregião

QUESTÕES HABITACIONAIS	Centro	Leste 1	Leste 2	Norte 1	Norte 2	Oeste	Sul 1	Sul 2	vazio	Total
Ocorrência de ocupações irregulares	2	4	14	3	2			5		30
Ocorrência de assentamentos precários		5	8	4	2		2	1		22
Demanda por provisão habitacional	1	3	6	2	1	2	2	2		19
Demanda por regularização fundiária		5	10				1	2		18

⁸ Especificidades do trabalho, em especial quanto à sua metodologia, podem ser consultadas na íntegra no documento aqui mencionado.

Tabela 01. Quantitativo das questões habitacionais por macrorregião

QUESTÕES HABITACIONAIS	Centro	Leste 1	Leste 2	Norte 1	Norte 2	Oeste	Sul 1	Sul 2	vazio	Total
Conflito entre habitação e ocupação de áreas ambientalmente sensíveis		3	2	2	1			5		13
Ocupação de áreas ambientalmente sensíveis			7	3				1		11
Revisão das ZEIS		1					1	1		3
TOTAL										116

Fonte: Relatório de sistematização e análise das reuniões ocorridas junto às Subprefeituras, p.4.

Em consulta aos registros das reuniões que foram classificados nos subtemas de “Produção de HIS/HMP”, apreende-se as seguintes considerações em relação aos pontos tratados nesse relatório ⁹:

⁹ Em adição, elenca-se os seguintes pontos correlatos à Produção de HIS/HMP, mas que não possuem relação com as questões tratadas nesse processo administrativo:

- Consideração de que a demarcação de novas ZEIS poderia fomentar a construção de UHs para a população de mais baixa renda;
- Demanda por provisão habitacional, inclusive de famílias que possuem atendimento habitacional provisório;
- Aumento da população em situação de rua;
- Surgimento de novas ocupações irregulares – inclusive em áreas de interesse ambiental e havendo casos de reocupação - e presença de áreas de risco;
- Conflito, no território, e a possibilidade de reivindicação para a execução e atendimento por via da Parceria Público-Privada (PPP) de habitação;
- Destinação de áreas vazias à provisão habitacional;
- Necessidade de que o adensamento construtivo esteja alinhado à provisão de equipamentos sociais e à melhoria de infraestrutura;
- Indicação de que há maior provisão de HIS por iniciativa privada, em detrimento dos empreendimentos de promoção pública;
- Indicação de que ocorrem HIS nas proximidades do metrô; e
- Indicação de que há a promoção de HIS em ZM.

- Indicação de que há o adensamento construtivo dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETUs) com habitações de alto padrão – e que há a falta de empreendimentos mais “acessíveis”; e
- Indicação de que o HIS não é vendido como tal, ocorrendo casos em que a unidade é destinada para locação. Indicação de que tal ocorre nos miolos de bairro e que os cartórios e bancos impugnam a venda.

4. ANÁLISES COMPLEMENTARES

Foram realizadas análises complementares ao diagnóstico que, em conjunto com o processo participativo e com trabalho intersetorial, visam fornecer e compatibilizar informações vislumbrando decisões técnicas sobre a revisão, incluindo a sua aderência ao escopo definido.

A seguir, estão relacionadas as principais considerações sobre o tema.

O Plano Diretor Estratégico (PDE) ¹⁰ vigente prevê uma série de diretrizes à política de habitação social, destacando-se:

Art. 292. Os programas, ações e investimentos, públicos e privados, na Habitação devem ser orientados segundo as seguintes diretrizes:

I – priorizar a população de baixa renda; [...]

V – diversificar os programas e os agentes promotores da política de HIS, de acordo com as características diferenciadas da demanda; [...]

De maneira mais específica em relação ao tema tratado nesse relatório, ressalta-se trecho das ações prioritárias dessa mesma política:

Art. 293. As ações prioritárias na Habitação são:

[...]IX – estabelecer critérios e procedimentos para a distribuição das novas Habitações de Interesse Social, considerando as necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis; (grifo do autor).

¹⁰ Fonte disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014> . Acesso realizado em setembro de 2022.

Transcreve-se, ainda, demais disposições da lei, que tratam de determinações diretas e específicas sobre a destinação das unidades habitacionais e de sua comprovação:

Art. 47. A indicação da demanda para as unidades de Habitação de Interesse Social – HIS produzidas a partir da aprovação desta lei será regulamentada pelo Executivo, com observância das normas específicas de programas habitacionais que contam com subvenção da União, do Estado ou do Município. (PDE, grifo do autor).

Art. 55. Em ZEIS, o licenciamento de edificação nova ou de reforma com mudança de uso deverá atender à destinação de percentuais mínimos de área construída total para HIS 1 e HIS 2, conforme Quadro 4, anexo à presente lei.

[...]§ 2º Em ZEIS, no caso de imóveis que se enquadram na exigência de destinação de área construída para HIS 1 e HIS 2 de acordo com o “caput” e § 1º deste artigo, o licenciamento de planos e projetos de parcelamento do solo, em data posterior à aprovação desta lei, submeterá todos os lotes resultantes à exigência de destinação de área construída para HIS independentemente das dimensões dos lotes resultantes.

[...] § 5º A emissão do Certificado de Conclusão da totalidade das HIS exigidas nos termos deste artigo constitui condição para a emissão do Certificado de Conclusão das edificações correspondentes aos demais usos licenciados.

§ 6º Será regulamentada por decreto a forma de comprovação do atendimento da demanda habitacional, observados os valores máximos da renda familiar mensal e per capita estabelecidos nesta lei para HIS 1, HIS 2 e HMP. (PDE, grifo do autor).

É relevante também considerar que o cadastro de eventuais beneficiários da política habitacional é previsto no PDE no artigo 51, inciso II e artigo 52, inciso II, que dispõem sobre o conteúdo do Plano de Urbanização de ZEIS 1 e do Projeto de Intervenção de ZEIS 3. Nestes casos, o cadastro dos moradores seria de atribuição da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab). No entanto, pondera-se que pode haver, e eventualmente há, uma diferença substancial entre o público beneficiado pela política de incentivo à HIS e HMP e a população alvo de reassentamento (Demanda Fechada)¹¹, oriunda, por exemplo, do deslocamento involuntário

¹¹ Transcreve-se trecho do Decreto Municipal 61.282/2022: “Artigo 2º [...] II - demanda Fechada ou Demanda por Reassentamento: famílias de baixa renda, cadastradas no sistema de informações da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, que foram realocadas dos seus locais de moradia em

promovido por ação pública. As áreas demarcadas como ZEIS 1 são, em via de regra, áreas ocupadas. Destaca-se trecho do “Diagnóstico de Aplicação do PDE 2014-2021” que ilustra a diferença entre esses públicos:

Naquele documento ainda é demonstrado o apontamento de Sehab/PMSP que considera que embora haja um aumento do licenciamento de HIS, não há redução das famílias atendidas pelo Auxílio Aluguel (e que eventualmente possuam compromisso de atendimento habitacional definitivo) ou no cadastro de demanda aberta – Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab-SP). (Diagnóstico de Aplicação do PDE 2014-2021, p. 104, grifo do autor).

Dessa forma, ainda que o PDE preveja a atribuição à **Sehab** sobre o cadastro da população que resida em área de ZEIS 1 e ZEIS 3, não estabelece, de forma expressa, no seus artigos 47 e 55, a atribuição sobre a destinação e monitoramento das HIS e HMP a um órgão ou a uma unidade administrativa.

Já em análise à edição do Decreto Municipal 59.885/2020 ¹², ato normativo que se encontra vigente até a presente data, prevê:

Art. 2º. [...]§1º. Os agentes produtores de unidades HIS e HMP, elencados no parágrafo acima, deverão destinar as unidades produzidas para as famílias com renda declarada que se enquadre nas disposições desse Decreto, conforme especificado no § 1º, do artigo 1º, observadas às atualizações anuais, nos termos do parágrafo único do art. 46 do PDE e do artigo 170 da LPUOS.

Em acréscimo, destaca-se:

- A necessidade de que o requerente do processo administrativo que trata do licenciamento de empreendimentos com HIS e HMP apresente declaração na qual firma ciência da responsabilidade pela destinação das UHs, considerando a renda declarada das famílias, assim como a ciência de que se deve promover a averbação na Matrícula de Registro de Imóveis de todas as unidades HIS ou HMP, quando ocorrer a individualização das matrículas das unidades. Nesta declaração ainda

razão da necessidade de recuperação e proteção ambiental, da existência de riscos geológicos e hidrológicos ou da execução de obras públicas;”.

¹² Fonte disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59885-de-4-de-novembro-de-2020> . Acesso realizado em setembro de 2022.

consta que o não cumprimento dessa obrigação pode acarretar em medidas administrativas ou outras que sejam cabíveis ¹³;

- Que a responsabilidade da destinação das UHs é do proprietário, possuidor declarante ou profissionais envolvidos, estando sujeito à fiscalização e penalidades;
- Que o Alvará de Aprovação, o Alvará de Execução e o Alvará de Aprovação e Execução que forem emitidos devem conter informação explicitando a destinação das HIS e HMP, nos termos ali definidos ¹⁴;
- Que o Alvará de Aprovação, o Alvará de Aprovação e Execução e o Certificado de Conclusão deve conter ressalva sobre obrigação de averbação na Matrícula de Registro de Imóveis de todas as unidades HIS ou HMP que forem comercializadas para as famílias com renda declarada em conformidade com as disposições deste Decreto, quando houver a individualização das Matrículas das unidades; e
- Que há a previsão de que haja uma Portaria conjunta, firmada entre **Sehab** e **SEL** (Secretaria Municipal de Licenciamento), atualmente **Smul** (Secretaria

¹³ Conforme consta em decreto:

“Art. 84. Fazem parte deste Decreto:

[...]II - O Anexo II, com modelo de declaração de comercialização das unidades HIS-1, HIS-2 e HMP às famílias a que se destinam e da responsabilidade de averbação na Matrícula de Registro de Imóveis de cada unidade HIS ou HMP acerca de sua finalidade.

Art. 85. O Descumprimento deste Decreto sujeitará o empreendedor às penalidades de Suspensão e Cassação dos documentos de controle da atividade edilícia, conforme artigo 63, inciso II do Código de Obras, Lei n° 16.642/2017, a revogação de incentivos, benefícios e isenções;”.

¹⁴ Referência consultada para descrição deste ponto e dos anteriores:

“Art. 47. Os documentos para a aprovação de projeto e licenciamento de execução de obras, bem como a certificação de conclusão e de regularização, das edificações de que trata este decreto são aqueles previstos no Código de Obras e Edificações - COE em vigor;

[...]§5º O Alvará de Aprovação, o Alvará de Execução e o Alvará de Aprovação e Execução licenciados com base nas disposições deste Decreto devem conter anotação explicitando a destinação das HIS, no caso de processos analisados pela legislação anterior, HIS-1 e HIS-2, quando houver, nos termos do PDE, e HMP para famílias que atendam aos limites de renda estabelecidos por Decreto, bem como estabelecer a área construída computável de cada categoria; §6º. É de total responsabilidade do Interessado (proprietário, possuidor do imóvel ou profissionais envolvidos) a destinação das unidades habitacionais às famílias que atendam aos limites de renda estabelecidos neste decreto, sujeito à fiscalização e penalidades;”.

Municipal de Urbanismo e Licenciamento), que possa especificar os meios da indicação de demanda dos projetos conveniados com o Poder Público ¹⁵.

Quanto ao último ponto acima elencado, relaciona-se a definição de Promotores de HIS que consta no Anexo I do PDE, onde está expresso que apenas as entidades representativas dos futuros moradores, cooperativas habitacionais, entidades ou empresas seriam conveniadas ou consorciadas com o poder público seriam agentes da produção de HIS:

Promotores da Habitação de Interesse Social – HIS são os seguintes:

- a) órgãos da administração direta;
- b) empresas de controle acionário público;
- c) entidades representativas dos futuros moradores ou cooperativas habitacionais, conveniadas ou consorciadas com o Poder Público;
- d) entidades ou empresas que desenvolvam empreendimentos conveniados ou consorciados com o Poder Público para execução de empreendimentos de Habitação de Interesse Social – HIS;
- e) empresas ou entidades sem fins lucrativos, quando atuando, respectivamente, como executoras ou organizadoras de EHIS, no âmbito de programa habitacional subvencionado pela União, Estado ou Município; (grifo do autor).

No entanto, e especificamente sobre os loteamentos promovidos pela administração pública, o Decreto Municipal 59.885/2020 reconhece a necessidade de que devem ser firmados Termos de Compromisso que tratem sobre a destinação dos lotes para HIS:

¹⁵ Referência consultada para descrição deste ponto e dos anteriores:

“Art. 2º. [...] I – Para a emissão do Alvará de Aprovação, ou Aprovação e Execução para produção de unidades HIS e HMP, o proprietário ou possuidor deverá apresentar, na autuação do processo administrativo, declaração devidamente assinada pela qual se responsabiliza pela correta destinação das unidades habitacionais construídas às famílias com renda declarada em conformidade com as disposições deste Decreto e, ainda, declarando ciência da obrigação de averbação na Matrícula de Registro de Imóveis de todas as unidades HIS ou HMP que forem comercializadas para as referidas famílias, quando da individualização das Matrículas das unidades;

II – A responsabilidade pela correta observância às porcentagens de HIS e HMP quando da destinação das unidades é exclusivamente do proprietário ou possuidor declarante;

III – Quando da emissão do Alvará de Aprovação ou Aprovação e Execução, bem como na emissão do Certificado de Conclusão, deverá constar ressalva referente à obrigação de averbação na Matrícula de Registro de Imóveis de todas as unidades HIS ou HMP que forem comercializadas para as famílias com renda declarada em conformidade com as disposições deste Decreto, quando houver a individualização das Matrículas das unidades;

§2º. Portaria conjunta entre SEHAB e SEL poderá especificar os meios para indicação de demanda nos projetos que venham a ser conveniados com o Poder Público; ”.

Art. 58. No caso de loteamento promovido pela Administração Pública Direta ou empresa com controle acionário do Poder Público, o Alvará de Loteamento para fins de Execução de Obras pode ser expedido com autorização expressa para o registro no Cartório de Registro de Imóveis, devendo, se necessário, ser formalizado Termo de Compromisso sobre a execução das obras e a destinação obrigatória dos lotes para HIS, de acordo com o que constar do Alvará de Aprovação, Alvará de Execução ou do Alvará de Aprovação e Execução das edificações. (grifo do autor).

4.1. CONTROLE E MONITORAMENTO DA DESTINAÇÃO DAS HIS E HMP.

4.1.1. Avaliação de qual grupo de unidades habitacionais se deve controlar e monitorar.

No debate intersecretarial promovido, com a participação de **Smul** e **Sehab**, culminou-se no entendimento de que deva haver o monitoramento da destinação (1) das unidades habitacionais HIS1, HIS2 e HMP; (2) dos empreendimentos localizados dentro e fora de ZEIS; e (3) dos empreendimentos que sejam de iniciativa de qualquer promotor – agentes privados, entidades ou cooperativas habitacionais e agentes públicos.

Considerou-se, como elemento central para tal entendimento, o objetivo de se controlar a correta destinação dessas unidades às famílias que tenham as faixas de renda previstas no PDE e na sua regulamentação, atualmente disposta pelo Decreto Municipal 59.885/2020 e alterações e pelo Decreto Municipal 61.218/2022. Adotou-se, para tal premissa, a definição constante no Quadro 1 e no artigo 46 da Lei Municipal 16.050/2014 e alterações. Sintetiza-se:

- o Quadro 1 do PDE define as HIS e as HMP pela demarcação das faixas de renda das famílias a quais essas unidades habitacionais seriam destinadas, assim como pela quantidade de sanitários e de vagas de garagem que cada habitação possuiria;
- o Quadro 1 prevê valores nominais de renda para HIS1, HIS2 e HMP e, em acréscimo, a possibilidade de que haja a caracterização desse seu aspecto também pela renda per capita da família à qual essa unidade se destinaria;
- o artigo 46 do PDE prevê, à HIS1, HIS2 e HMP, um valor máximo das faixas de renda familiar a que se destinam; e

- o Decreto Municipal 59.885/2020 e suas alterações e o Decreto Municipal 61.218/2022 atualizam os valores definidos no Quadro 1 do PDE, conforme determinado pelo seu artigo 46.

A partir de tais elementos identificados, detalha-se, em relação aos agentes promotores de HIS, que o Quadro 1 do PDE prevê que haveria a formalização de convênio ou consórcio apenas com as entidades representativas dos futuros moradores, cooperativas habitacionais e entidades ou empresas que desenvolvam empreendimentos.

Lança-se luz sobre esse ponto: Para que haja um monitoramento da destinação de HIS (e de HMP), é necessário que se firme convênio ou consórcio com os agentes promotores? Se sim, seria necessário haver uma revisão em lei para incorporar esse aspecto à definição de todos os promotores de HIS (e de HMP)? Ou, sob outro viés, há o entendimento da não necessidade de que tal definição conste em lei para se alcançar os objetivos aqui tratados e, por isso, a definição dos promotores deveria ser revista?

Assim, sugere-se a avaliação da adequada redação legislativa das definições constantes no Quadro 1 do PDE, de forma que garanta a possibilidade de se monitorar a destinação da produção total de HIS e HMP na cidade.

Reforça-se ainda o entendimento construído em trabalho intersetorial, que se prospecta que ocorra o **monitoramento** da destinação de **HIS 1, HIS 2 e de HMP** promovida por **qualquer agente** e em **qualquer zona de uso**. Por isso, e se necessário, sugere-se também que haja a eventual revisão do artigo 47 da Lei Municipal 16.050/2014 e alterações, com vistas a garantir a adequada orientação da questão. Lembra-se que hoje esse artigo já prevê que deva haver a regulamentação da **indicação** da demanda para **HIS**.

Em segunda reunião realizada com **Sehab** sobre o tema aqui tratado, ponderou-se ainda pela possibilidade de que o artigo 47 fosse reescrito no Capítulo que trata da Política de Habitação Social do PDE.

4.1.2. Atribuições da fiscalização da destinação de HIS e HMP.

Em trabalho intersetorial, já referido anteriormente, avaliou-se a necessidade de que haja a definição do órgão ou unidade que exerça a atribuição de fiscalizar a destinação de HIS e HMP, de forma que a execução de suas atividades seja realizada de forma centralizada. Entende-se que tal ponto deva ser avaliado, com vistas a indicar se tal determinação se daria no PDE, outra lei, Decreto ou Portaria.

Constatou-se, em processo participativo, a indicação da necessidade de que haja uma fiscalização da destinação de HIS e HMP. Ressalta-se ainda que, conforme exarado nos autos do Inquérito Civil instaurado pelo Ministério Público de São Paulo

16
,

[...] o Município de São Paulo tem a responsabilidade de fiscalizar se os empreendedores imobiliários (proprietário, possuidor do imóvel ou profissionais envolvidos) estão destinando regularmente as unidades habitacionais produzidas como HIS e HMP às famílias que atendam aos limites de renda estabelecidos no Decreto Municipal nº 59.855/20. (grifo do autor).

4.1.3. Avaliar possível relação entre o rito do financiamento imobiliário e o rito de licenciamento edilício para subsidiar os dados necessários à análise do tema.

Foi cogitada, em reunião intersetorial, a possibilidade de que seja prevista, no rito do licenciamento edilício, a exigência de apresentação de uma declaração elaborada pelo agente operador do programa habitacional ao qual o empreendimento for eventualmente vinculado. Tal declaração relataria uma análise sobre a compatibilidade entre a renda da família adquirente do imóvel e a faixa de renda prevista pelas normativas municipais ao HIS 1, HIS 2 e ao HMP. Tal documentação, conforme aventado em reunião, seria apresentada no âmbito do processo administrativo que é instruído em **Smul**.

No entanto, pondera-se pela necessidade de que haja tratativas com o agente operador do programa habitacional federal sobre a viabilidade de instauração de tal rito. Por isso, enquanto encaminhamento, sugere-se que seja avaliado se tal ponto deva ser tratado em Grupo de Trabalho Intersecretarial que é mencionado na problemática 2.

¹⁶ Informação disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/documents/20122/5193653/portaria+-+619-22.pdf/b5f5dfbc-6b4b-53cc-ad80-5098673baf18?t=1666121069273> . Acesso em outubro de 2022.

Em complemento, e considerando as contribuições do processo participativo, registra-se também a possibilidade de se avaliar a relação entre o licenciamento urbanístico e o cadastro e a cobrança do ITBI para que se comprove a destinação da HIS e HMP.

No entanto, em relação ao tema aqui tratado, pondera-se que a atual redação do artigo 47 do PDE já prevê que a destinação das unidades habitacionais deva observar as “[...] normas específicas de programas habitacionais que contam com subvenção da União, do Estado ou do Município.”.

4.1.4. Avaliar possível vinculação entre as HIS e os programas habitacionais.

Sehab ainda aventou a possibilidade de que se promova a vinculação “[...] do empreendimento habitacional produzido pelo mercado privado a programa público de habitação de interesse social promovido pelo Município ou pelos demais entes federativos, para que se garanta o atendimento do perfil da demanda e o cumprimento dos objetivos do PDE.”. Essa pasta informou que tal proposta considera, inclusive, a experiência da mesma ao longo da implementação destes empreendimentos de HIS com a assinatura dos acordos de cooperação.

Em avaliação técnica, considera-se que a política habitacional do município deve reconhecer e prever a existência de uma série de programas habitacionais, sendo estes partes do enfrentamento da diversidade das necessidades habitacionais diagnosticadas. Esse entendimento é embasado, inclusive, pelo Projeto de Lei 619/2016, encaminhado pelo Poder Executivo Municipal à Câmara Municipal de São Paulo após a realização de amplo processo participativo de sua elaboração ¹⁷.

Dessa forma, pondera-se, de maneira inicial, que tal proposta deva ser avaliada à luz do rol de programas habitacionais existentes, principalmente, e previstos. Essa avaliação deve considerar os diferentes arcabouços normativos, além de outras referências necessárias ao caso. Entende-se como questão central ao ponto a correlação de tais premissas às diretrizes de desenvolvimento territorial encartadas

¹⁷ Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf . Acesso em novembro de 2022.

no PDE vigente, assim como outras referências que sejam consideradas como adequadas à análise.

Avança-se no detalhamento da questão: A tese de doutorado da Leticia Moreira Sígolo, concluída em 2014, defende a hipótese de que houve o avanço do adensamento construtivo residencial formal na periferia da região metropolitana de São Paulo ¹⁸ :

O crescimento da produção habitacional na metrópole paulistana se evidencia no aumento progressivo no número de lançamentos residenciais, a partir de 2004, tanto na Capital quanto nos demais municípios da região, o que em 2007 se acentuou, conformando uma inflexão no comportamento do mercado residencial formal na RMSP. Entre 2007 e 2010, a média anual de unidades habitacionais (UHs) lançadas, de 57.712, foi quase o dobro da média de lançamentos dos quatro anos anteriores (2003-2006), de 29 mil UHs (Embraesp, 2010). Sendo que somente em 2010 foram lançadas 65.520 UHs.

Diante desta vertiginosa ascensão nos lançamentos residenciais na região, a participação da Capital no total das UHs lançadas retraiu, passando de 83% para 55%, entre 2004 e 2010, paralelamente ao avanço das fronteiras do mercado residencial formal sobre outros municípios da região. Novos vetores de expansão da atuação do setor imobiliário surgiram e o número de UHs lançadas fora da Capital revela este movimento, com um crescimento de mais de seis vezes, expresso em um salto de 4.138 UHs para 29.241 UHs entre 2004 e 2010.

Ainda que tenha se mantido majoritária, a redução da participação da Capital neste período foi significativa, assentando-se entre 2008 e 2010 sobre patamares semelhantes aos observados na segunda metade da década de 1990 (SIGOLO, 2014. p. 24-5, grifo do autor).

O boom imobiliário residencial que tomou a metrópole paulistana a partir de meados dos anos 2000 caracterizou-se, além do aumento da escala produtiva, pelo avanço do mercado formal em direção às periferias consolidadas, como Suzano, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos, Itaim Paulista, Vila Curuçá, São Mateus, a leste, Cajamar e Jaraguá, a norte, Carapicuíba e Cotia, a sudoeste, Mauá e Diadema, a sudeste, como visto no capítulo 1.

Nestas regiões, os lançamentos se voltaram às camadas de média e média-baixa renda, o chamado segmento econômico, em resposta direta às medidas adotadas pelo governo federal e à necessidade de expansão do setor, num contexto de forte capitalização e de intensificação de seu entrelaçamento com o mercado financeiro, segundo as análises apresentadas no capítulo 2.

¹⁸ Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-15102014-151338/publico/tese_leticia_sigolo.pdf . Acesso em novembro de 2022.

Associado a este movimento expansivo das dinâmicas imobiliárias formais, o porte dos lançamentos aumentou, sobretudo nestas novas fronteiras da produção formal. Propagou-se, assim, um modo apartado de morar, baseado na difusão dos condomínios-clubes, solução tipológica antes restrita a padrões mais elevados, que foi transferida aos empreendimentos do segmento econômico, numa versão mais simplificada, como descrito no capítulo 3.

Os impactos sobre a infraestrutura, os serviços urbanos, a rede de transporte, o sistema viário e os equipamentos sociais foram grandes, especialmente nos casos em que os novos lançamentos, muitas vezes concentrados no território, representaram incrementos domiciliares e construtivos elevados. O fato de nestas periferias consolidadas ainda se perpetuarem traços de sua formação precária, calcada no padrão de urbanização extremamente desigual, característico da RMSP e de muitas outras cidades brasileiras, agrava ainda mais os problemas decorrentes da chegada destes grandes conjuntos do segmento econômico. Isto se deve, sobretudo, à persistente falta de isonomia na distribuição dos empregos na metrópole, uma vez que quase 70% deles encontram-se na Capital, bem como de equipamentos qualificados de educação, saúde, cultura e lazer.

Resulta deste processo, como visto no capítulo 5, uma sobrecarga ainda maior

sobre o já saturado sistema de transporte metropolitano, bem como sobre a rede viária existente, contribuindo para a piora das condições dos deslocamentos na região, cujo volume de movimentos pendulares, entre 2000 e 2010, aumentou 76%, tornando-se ainda mais morosos.

De forma avassaladora, o mercado residencial formal avançou sobre as periferias consolidadas da metrópole paulistana, apropriando-se do diferencial de renda resultante das camadas de trabalho que ali se assentaram ao longo das últimas décadas, bem como das melhorias que este processo engendrou, e que têm funcionado como garantia de liquidez aos imóveis lançados no mercado popular destas regiões. (SIGOLO, 2014. p. 283-4, grifo do autor).

Neste trecho destacado do trabalho da autora, é possível vislumbrar a correlação entre os programas habitacionais e o desenvolvimento territorial. É mencionado, inclusive, o debate sobre a aproximação de emprego e moradia que, como se sabe, é um dos elementos constituintes do PDE vigente. Além disso, ressalta-se que tal pesquisa foi defendida em 2014, ano de sanção do PDE vigente.

Já em leitura da análise que considera o período de vigência do Plano Diretor Estratégico vigente, que é encartada no Diagnóstico de Aplicação do PDE 2014-

2021¹⁹, destaca-se que houve um aumento do licenciamento de HIS e HMP na cidade a partir de 2014; que há uma possível correlação deste com os programas habitacionais; e que houve uma certa sobreposição do licenciamento dessas unidades a certas centralidades econômicas:

Em complemento aos dados apresentados anteriormente, constata-se que há uma coincidência entre o período (i) da sanção do PDE; (ii) da autorização legislativa para o aporte municipal aos empreendimentos PMCMV-FAR e PMCMV-FDS; (iii) do aumento no licenciamento de HIS e HMP; e (iv) do aumento, na cidade de São Paulo, da contratação das UHs, realizada no âmbito do PMCMV, em especial dos empreendimentos vinculados ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e FDS – ainda que esse último caso possua uma queda no regime de contratação a partir de 2015 (p. 104, grifo do autor).

Em avaliação sobre o período de vigência do PDE, considerando o disposto no Mapa 29 e Mapa 30, é possível apontar que há uma concentração de licenciamento de empreendimentos com HIS e HMP no eixo nordeste da cidade - se considerada a localização dos imóveis com alvarás emitidos no período de 2014 a 2021. No entanto, como demonstrado nos mapas citados, a concentração dos números de empregos se manteve principalmente na região central e no setor sudoeste da cidade – adotou-se como fonte os dados disponibilizados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 2019. De qualquer forma, é relevante apontar pela sobreposição de uma concentração intermediária de empregos e a alta concentração de imóveis com alvarás de empreendimentos com HIS e HMP na zona leste. Destaca-se que no período recente houve um leve espraiamento da concentração de empregos na cidade, com aumento da sua concentração no Tatuapé, Ipiranga e Jaguaré - conforme mencionado no diagnóstico que trata sobre o Desenvolvimento Econômico e Social. (p. 144, grifo do autor).

Frente a tais considerações, pondera-se que a proposta apresentada por **Sehab**, que aqui foi relatada, é um apontamento que merece atenção dessa pasta, s.m.j, dado o caráter vinculante que a mesma projetaria à promoção das unidades HIS na cidade. E, em função disso, do possível rebatimento dessa determinação ao processo de adensamento residencial formal na cidade e na metrópole.

¹⁹ Disponível em: <https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/Diagnostico-de-Applicacao-do-PDE-2014-21.pdf> . Acesso em novembro de 2022.

Por isso, avalia-se, de maneira inicial, que tal sugestão demandaria uma análise melhor embasada e mais aprofundada da questão, de forma que a justifique e respalde, s.m.j.

Sem embargo, registra-se a presente proposta para as considerações que sejam pertinentes ao tema.

4.2. INFORMAÇÕES SOBRE HIS E HMP.

4.2.1 Divulgar informações sobre HIS e HMP, instituir um canal de dúvidas, informações, reclamações e denúncias.

Em função das manifestações prévias da **Sehab**, registra-se aqui a indicação desta pasta para:

- Constituir um grupo de trabalho envolvendo os órgãos SEHAB, SEL e Subprefeituras para estudar e revisar a legislação vigente com a finalidade de elaborar e implementar um procedimento de fiscalização das destinações de unidades habitacionais com produções HMP e HIS;
- Criar um controle da renúncia de receita específico para as produções HIS e HMP relacionadas ao instrumento de política urbana e habitacional para que seja possível mensurar os recursos públicos envolvidos em cada ação, garantindo a transparência dos procedimentos adotados, avaliando a possibilidade de publicação dos dados para cada empreendimento avaliado;
- Desenvolver um canal de divulgação para informar o público alvo sobre as produções HIS e HMP bem como um canal de comunicação para dúvidas, informações, reclamações e denúncias relativas às produções HIS E HMP;
- Aprimorar o preenchimento das informações nos autos de licenciamento e nos sistemas de informação correlatos;
- Determinar o mapeamento dos empreendimentos com Alvará de Execução e Certificado de Conclusão de Obra, garantindo a publicidade e transparência aos dados; e
- Garantir a transparência dos procedimentos por meio de sistema de consulta e checagem da produção e dos compradores, respeitadas as normas de privacidade e segurança de dados.

Tal registro considera a recomendação elaborada pela **Controladoria Geral do Município (CGM)**, assim como as ponderações adicionais da **Sehab**.

Em adição, relembra-se que o Decreto Municipal 59.885/2020 orienta, no seu artigo 2º, §2º, a previsão de elaboração de uma Portaria Conjunta, a ser firmada entre Sehab e Sel – agora Smul, para especificar os meios da indicação de demanda nos projetos conveniados com o Poder Público.

Além disso, e em função da análise realizada às contribuições do processo participativo e que aqui foram encartadas, sintetizam-se as seguintes contribuições:

- a) a proposta de que haja a transparência no tratamento da indicação e do monitoramento da destinação das HIS e HMP, assim como as demais medidas necessárias que sejam correlatas (considerar, para tal, a possibilidade de que haja um cadastro específico);
- b) a possibilidade de se realizar estudos complementares que avaliem qual a contribuição das HIS e HMP no enfrentamento das necessidades habitacionais existentes no município, assim como dos incentivos concedidos a essa iniciativa;
- c) a possibilidade de se realizar estudos complementares sobre as condições de acesso ao financiamento imobiliário e a avaliação da sua relação à política de HIS e HMP; e
- d) a possibilidade de se criar registro e controle dos compradores e imóveis vendidos como HIS e HMP que contenha a informações sobre as penalidades ou a anulação de vendas.

Dessa forma, avalia-se que o processo administrativo que tenha como objeto a instauração do GTI aqui tratado deva definir, de maneira definitiva, o escopo do mesmo, inclusive em função das demais considerações aqui encartadas, s.m.j.

4.3. QUESTÕES TRANSVERSAIS.

De forma transversal a todas as considerações aqui apresentadas, considera-se a necessidade de avaliação sobre a pertinência de participação do Conselho de Gestão de HIS, instituído pelo Decreto Municipal 59.885/2020, no tratamento de tais pontos.

Além disso, menciona-se também que em reunião que contou com a participação de Smul/Gabinete, Smul/Ataj e Smul/Planurb, na qual foi expressada a visão de que haveria uma necessidade de se controlar e monitorar a destinação das unidades habitacionais aqui tratadas. Em acréscimo, foi avaliado naquele momento que a abordagem dessa questão deveria se dar por meio da revisão do Decreto Municipal 59.885/2020.

Abaixo, as bibliografias referentes às análises.

5ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E URBANISMO DA CAPITAL - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Apuração de irregularidades na alienação de unidades habitacionais de empreendimentos aprovados como Habitação de Interesse Social – HIS e como Habitação de Mercado Popular - HMP no município de São Paulo à famílias que não se enquadram nos critérios legais. Verificação das medidas administrativas de polícia adotadas pela municipalidade em casos de fraudes e constituição do conselho gestor de HIS. São Paulo: MPSP, 2022.

SÃO PAULO (CIDADE). 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. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2014].

SÃO PAULO (CIDADE). SÃO PAULO (CIDADE). Plano Municipal de Saneamento Básico de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2019. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2022.

SÃO PAULO (CIDADE). Decreto nº 59.885 de 4 de novembro de 2020. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social - EZEIS, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nº 16.402, de 22 de março de 2016 (LPUOS) e nº 16.642, de 09 de maio de 2017 (COE). São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2020].

SÃO PAULO (CIDADE). Decreto nº 61.218 de 6 de abril de 2022. Define os valores de renda familiar para atendimento por Habitação de Interesse Social – HIS e

Habitação de Mercado Popular – HMP, nos termos do parágrafo único do artigo 46 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2022].

SÍGOLO, Leticia Moreira. O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial. 2014. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

5. SUGESTÕES PARA APRIMORAMENTO DA POLÍTICA URBANA

Após avaliação das contribuições advindas da participação social, assim como trabalho intersetorial e análises complementares feitas por SMUL, registram-se sugestões técnicas de aperfeiçoamentos à política urbana, que deverão ser posteriormente avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as disposições do PDE, podendo, eventualmente, subsidiar tanto a elaboração da minuta de projeto de lei da revisão intermediária, quanto regulamentações específicas e procedimentos administrativos posteriores à revisão.

Ressalta-se o caráter técnico do trabalho realizado, sendo necessária avaliação sobre a pertinência de cada sugestão. Frente a todo o exposto, sugere-se a avaliação sobre a necessidade de se promover os seguintes ajustes:

- No Quadro 1 e no artigo 47 da Lei Municipal 16.050/2014 e alterações, à luz dos apontamentos encartados na seção 4, **item 4.1.1**, de forma que o eventual aprimoramento destes dispositivos legais subsidie o exercício de indicação e de monitoramento da destinação das HIS e HMP na cidade;
- De alteração da redação do PDE para tratar do apontamento encartado na seção 4, **item 4.1.2**, de forma a tratar da definição do órgão ou unidade que exerça a atribuição de fiscalizar a destinação de HIS e HMP na cidade;
- Além disso, destaca-se a necessidade de instauração do GTI mencionado na seção 4, **item 4.2.1**. Para tal, considera-se pertinente avaliar, em conjunto, o **item 4.1.3; e**

- De avaliação do ponto encartado na seção 4, **item 4.1.4.**

4C – Cota de Solidariedade

As seções e artigos do PDE/2014 que foram considerados para a realização deste relatório foram:

Art. 111 e Art. 112

Capítulo III – Dos Instrumentos de Política Urbana e de Gestão Ambiental

Seção I – Dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade

1. IDENTIFICAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS

Por meio da leitura do Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014, de contribuições do processo participativo da revisão intermediária e de estudos subsequentes, foram elencadas as problemáticas que são sintetizadas abaixo:

Nº	Número da página do Diagnóstico	Descrição sintética da problemática
01	112 / 113	<p>Revisão da linha de corte para aplicação da Cota de Solidariedade (CS).</p> <p>No total, 46 empreendimentos se enquadraram nos critérios para a adesão à Cota de Solidariedade (CS), entre 2014 e 2021, de acordo dados de Smul/Deuso. Considera-se que esse número de empreendimentos sucedeu a uma faixa reduzida de empreendimentos que alcançam a Área Construída Computável (ACC) exigida para adesão à CS.</p> <p>Considerando essas informações, foi realizada uma estimativa do número de empreendimentos que seriam atingidos na hipótese de diminuição da linha de corte da ACC para exigência das contrapartidas da CS. A simulação encontra-se no item 4.2 juntamente a outras considerações sobre o resultado.</p>
02	112/ 113	<p>Majorar a porcentagem de depósito ao Fundurb correspondente a 10% do valor do terreno</p> <p>Entre os empreendimentos que necessitam aderir à CS, a maioria prioriza o depósito ao Fundurb (cerca de 65% de acordo com dados de Smul/Deuso). A partir dessa constatação há contribuições da participação social que propõem um aumento da porcentagem aplicada sobre o valor do terreno. Além disso, algumas contribuições apontam que o depósito ao Fundurb constitui um valor baixo se comparado ao custo da produção de Unidades Habitacionais (UH) que o empreendimento necessita</p>

Nº	Número da página do Diagnóstico	Descrição sintética da problemática
		<p>destinar.</p> <p>Foram realizadas simulações, que apuraram uma disparidade entre as contrapartidas descritas no <i>caput</i> do Art. 112 do PDE e a contrapartida prevista no Inciso III, § 2º do Art. 112. Os itens 4.3 e 4.4 têm análises, simulações e considerações à vista de fundamentar a disparidade aqui descrita.</p>
04	112 / 113	<p>Criação de exigências para destinação das unidades a HIS-1 na modalidade de Produção de HIS.</p> <p>A modalidade de produção de HIS deixa em aberto a faixa de HIS que será produzida. Em consequência, todos os empreendimentos que produziram UHs (em atendimento à CS), produziram HIS-2, (de acordo com dados de Smul/Deuso).</p> <p>A partir dessas considerações, avalia-se a necessidade de incorporar diretrizes para fixação de uma porcentagem para produção de HIS faixa 1 no atendimento dessa modalidade.</p>
05	Etapa 01 da Participação Social	<p>Aprimorar as diretrizes para produção habitacional em outro terreno e a doação de terrenos previstas no Art. 112</p> <p>A respeito da localização da produção habitacional em outro terreno e da doação do terreno, considera-se a inserção de uma diretriz sobre distância máxima entre o empreendimento que aderiu à CS e a localização da produção de UHs e do terreno que será doado, de acordo com os critérios do Inciso I e II, § 2º do Art. 112. Essa diretriz é elaborada com base no objetivo de junção de classes sociais diferentes em um mesmo território, além de considerar algumas contribuições da Plataforma Participe Mais.</p>
06	Estudo Smul/Planurb	<p>Estudar a destinação dos recursos da conta segregada do FUNDURB para a Cota de Solidariedade.</p> <p>Algumas contribuições da Etapa 01 da Participação Social questionaram a destinação dos recursos do Fundurb oriundos da Cota de Solidariedade. Em consideração ao questionamento, Smul/Planurb, em articulação com Smul/Atecc, debateu o processo de destinação dos recursos do Fundurb arrecadados pela Cota de Solidariedade, cujos apontamentos estão descritos no item 3. TRABALHO INTERSETORIAL.</p>
07	Estudo Smul/Planurb	<p>Aprimorar as regras para a doação de terrenos como opção de contrapartida da CS.</p> <p>Algumas contribuições do processo participativo da Revisão Intermediária dialogam com essa contrapartida de doação, sendo identificado que a contrapartida de doação possibilita</p>

Nº	Número da página do Diagnóstico	Descrição sintética da problemática
		<p>uma doação de terrenos baratos e em áreas mais periféricas em relação ao centro expandido;</p> <p>Considerando o valor médio do terreno que seria doado e as considerações do processo participativo, avalia-se a necessidade de revisão do Inciso II, § 2º do Art. 112, considerando o aumento da proporção de 10% sobre o valor do terreno do empreendimento.</p>

Elaboração: Smul/Planurb

2. PROCESSO PARTICIPATIVO

Nesta seção, é realizada a sistematização das contribuições recebidas durante as etapas 1 e 2 do processo participativo. Para a etapa 1, já finalizada, foram utilizados os relatórios de sistematização que fomentaram a definição do escopo de revisão do Plano Diretor. Na etapa 2, foram recepcionadas propostas de revisão, que abaixo serão sistematizadas qualitativamente, considerando o conteúdo da contribuição na íntegra, e que serão ponderadas no item 4 deste roteiro.

2.1. Etapa 01 da Revisão Intermediária

A apresentação das contribuições segue uma ordem de exposição que aborda, primeiramente, as contribuições recebidas durante a Etapa 01 de Revisão do PDE que se relacionam com o tema de Cota de Solidariedade, expondo as contribuições recebidas pela Plataforma Participe Mais, Audiências Temáticas e Reuniões com segmentos e Oficinas Presenciais nas 32 Subprefeituras, respectivamente.

Dentro da Plataforma Participe Mais, a Cota de Solidariedade foi o Subtema que mais recebeu contribuições dentro do Tema de Habitação. Isso se deve ao fato de ter sido elaborada uma questão específica sobre Cota de Solidariedade nas 13 questões temáticas disponíveis na plataforma. Na pergunta objetiva da Cota de Solidariedade, a maioria dos municípios apontou que o instrumento necessita de ajustes e entre as contribuições escritas há uma série de

proposições que citam alterações nos parâmetros previstos para o instrumento, cita-se a seguir as principais questões recebidas.

Houve contribuições propositivas para a diminuição da linha de corte de ACC para adesão à Cota de Solidariedade e assim ampliar a influência do instrumento.

A contrapartida de doação de terrenos foi mencionada, com a constatação de que é necessário aprimorar os parâmetros para a doação dos terrenos pelo instrumento. Nesse sentido, há contribuições acerca de aumento da porcentagem sobre o valor do terreno do empreendimento que adere à CS, com a finalidade de que a terra doada não seja demasiadamente barata, com tendência de localização nas bordas do município. Além disso, há contribuições que indicam proposta para fixar uma distância máxima entre empreendimento que adere à CS e terreno que será doado.

Em relação ao montante que foi doado ao Fundurb, há contribuições que, de forma inquisitiva, pedem transparência sobre a forma como os recursos do Fundurb, de origem da CS, foram gastos.

A porcentagem sobre o valor do terreno que configura a doação ao Fundurb foi identificada como uma porcentagem pequena, resultante em uma contrapartida financeira baixa para ser aplicada na produção habitacional e aquisição de terrenos, e que, portanto, a taxa deveria ser ampliada. Há contribuições que avançaram para propor que o valor de depósito ao Fundurb, deve ser calculado com base no valor do empreendimento, ao invés do valor do terreno. Ainda identificando que a destinação ao Fundurb resulta em um montante baixo, há propostas para a supressão dessa contrapartida, mantendo apenas a opção de produção de UHs de HIS.

Especificamente sobre a produção das unidades, houve contribuições propositivas para a fixação de uma proporção de faixa 1 de HIS, que não é exigida atualmente na contrapartida do caput do Art. 112 e no Inciso I, § 2º do Art. 112.

Ainda, há contribuições para que as UHs produzidas sejam doadas à municipalidade ou inseridas em programas de locação social (de forma integral ou parcial sobre o total das UHs que o incorporador deve produzir).

As Audiências Temáticas, Reuniões com segmentos e Oficinas Presenciais nas 32 Subprefeituras não trouxeram contribuições sobre CS.

2.2. Etapa 02 da Revisão Intermediária

Para a Cota de Solidariedade, houve propostas para redução da linha de corte para adesão à CS de 20.000 m², com justificativa de que poucos empreendimentos se enquadraram na linha de corte (as propostas se embasam no Diagnóstico de Aplicação do PDE, que trouxe o dado de que 33 empreendimentos se enquadraram no instrumento). Nesse sentido, algumas propostas avançaram, com recomendação de que a linha de corte deveria diminuir para 15.000 m² e 10.000 m² de ACC (as novas propostas de ACC referem-se à propostas distintas). Foi recebido um conjunto de propostas para a modalidade de produção de UHs em outro terreno ou doação de terreno. Uma delas propôs que o local seja definido pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH) e outra sugeriu que o atendimento da CS fora do empreendimento seja realizado em Macroáreas e territórios com boa infraestrutura urbana, com alusão a um reforço do atendimento da CS na Macroárea de Estruturação Metropolitana, Macroárea de Urbanização Consolidada e em áreas demarcadas como EETU, com a justificativa que a produção habitacional em atendimento à CS ocorreu em áreas subequipadas e que não superam a estrutura de segregação socioespacial da cidade de São Paulo. No mesmo tema, mas com outro ponto de vista, houve proposta recomendando que o atendimento ao instrumento deva ser realizado exclusivamente no próprio empreendimento.

A partir do reconhecimento de que a principal modalidade que atendeu a CS foi a contrapartida pelo Fundurb, houve propostas que sugeriram suprimir essa alternativa, com a justificativa de que a opção se difere do propósito da promoção de habitação e de junção de diferentes classes sociais em determinada localidade.

Foi recebida proposta para que a produção de UHs seja limitada a 10.000 m², ainda que a porcentagem calculada sobre a ACC do empreendimento que aderiu à CS resulte em uma área de produção habitacional maior do que 10.000 m².

Além dessas propostas foram recebidas contribuições para que a produção de HIS no próprio empreendimento tenha, no mínimo, 50% de HIS-1. Quando a contrapartida envolver outro terreno, (através de doação de terreno ou produção de área útil para habitação social) esta deve acontecer exclusivamente na MEM, com 50% mínimos da produção para HIS-1.

Para a contrapartida financeira, houve proposta para que a captura da contrapartida seja destinada para locação social na MEM.

Foi encaminhada proposta com referência ao Art. 173 da LPUOS, onde demarca-se que empreendimentos de serviço público social e da subcategoria INFRA são isentos da obrigatoriedade de atender à CS. A proposta sugere uma expansão das subcategorias de uso do Artigo da LPUOS para isentar os empreendimentos de comércio especializado e comércio de abastecimentos inseridos, respectivamente, nas subcategorias de uso nR2-2 e nR3-2.

Foi recebida proposta com referência ao decreto regulamentador da CS (Decreto Municipal 56.089/2015) no que diz respeito às modificações realizadas em edificações que atingem a ACC de 20.000 m² e que sejam realizadas em data anterior à publicação do PDE. A proposta sugere que os acréscimos realizados antes da publicação do PDE não sejam considerados para o cálculo de adesão à CS.

3. TRABALHO INTERSETORIAL

Foi realizada articulação com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei, com o objetivo de complementar a análise e elencar considerações sobre o tema e suas problemáticas. Neste momento, é apresentada uma síntese desse trabalho.

A articulação dentro do tema foi realizada com Smul/Atecc, Smul/Deuso e a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab). A articulação com Smul/Atecc e Sehab tiveram o objetivo de esclarecer como a arrecadação do Fundurb via CS foi repassada para a secretaria. A articulação com Smul/Deuso foi voltada para o recolhimento de dados mais atualizados sobre os empreendimentos que necessitaram aderir a CS. A respeito da destinação dos recursos do Fundurb adquiridos via Cota de Solidariedade, o diálogo intersetorial esclareceu que os valores são repassados à Sehab, como uma categorização de arrecadação distinta das previsões do Art. 339 e 340 que regulamentam o Fundurb. O diálogo com Smul/Deuso teve êxito para o recolhimento de dados mais atualizados e com informações mais completas sobre os empreendimentos que entraram na linha de corte da CS.

4. ANÁLISES COMPLEMENTARES

Foram realizadas análises complementares ao diagnóstico que, em conjunto com o processo participativo e com trabalho intersetorial, visam fornecer e compatibilizar informações vislumbrando decisões técnicas sobre a revisão, incluindo a sua aderência ao escopo definido.

4.1. Modalidades de contrapartidas

A Cota de Solidariedade deve ser obrigatoriamente executada nos casos em que empreendimentos licenciem Área Construída Computável superior a 20.000 m², conforme o Art. 112 do PDE1. Ao atingir essa área existem 4 tipos de contrapartidas:

- a. Destinar 10% da ACC para HIS no próprio empreendimento (Art. 112);
- b. Destinar 10% de ACC para HIS em outro terreno (Inciso I, § 2º do Art. 112);
- c. Doar terreno com valor equivalente a 10% do valor total do terreno que necessitou aderir à Cota de Solidariedade (Inciso II, § 2º do Art. 112); e

1 Sobre essa linha de corte são excluídos da obrigatoriedade de adesão à Cota de Solidariedade os empreendimentos localizados em áreas cujo Fator de Planejamento é igual à 0 (§ 7º do Art. 112), áreas de Operação Urbana e Operação Urbana Consorciada (§ 6º do Art. 01 do Decreto 56.538/2015) e para EHIS (§ 4º do Art. 09 do Decreto 56.089/2015).

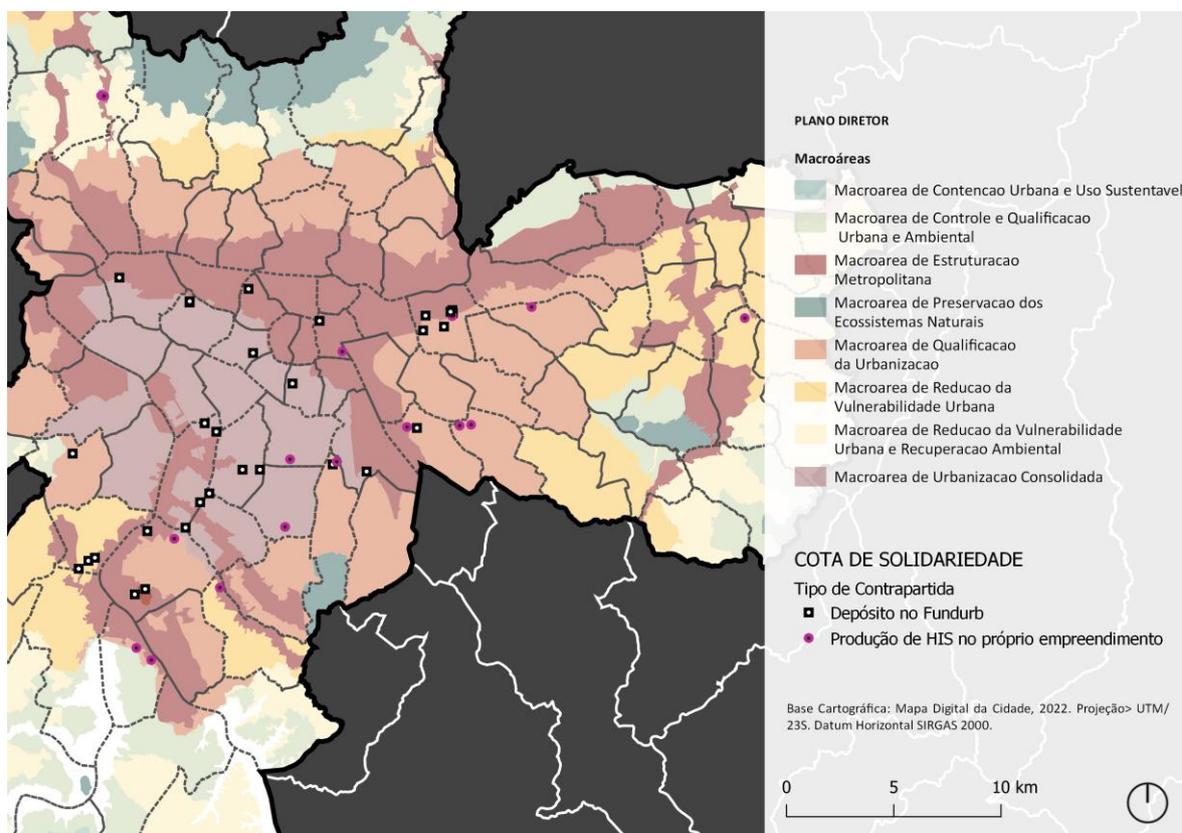
d. Depositar 10% do valor total do valor do terreno que necessitou aderir ao Fundurb, em conta segregada para habitação (Inciso III), § 2º do Art. 112.

De acordo com dados de Smul/Deuso, até 2021, 46 empreendimentos se encaixaram nos critérios da CS. As contrapartidas adotadas foram exclusivamente a produção de HIS no próprio empreendimento (16 casos) e o depósito ao Fundurb (30 casos). Não houve doação de terrenos e produção de HIS fora do terreno do empreendimento que necessitou aderir à CS.

Observou-se também que 38 dos 46 empreendimentos que entraram para a linha de corte da CS estão em zonas de Eixo de Estruturação e Transformação Urbana (EETU). Além disso, 25 dos 30 empreendimentos que realizaram depósito ao Fundurb também estão em EETU.

O Mapa 1 espacializa os empreendimentos que entraram na linha de corte da Cota de Solidariedade de acordo com o tipo de contrapartida adotada.

Mapa 1. Adesão à Cota de Solidariedade por tipo de Contrapartida



Elaboração: Smul/Planurb. Dados: Smul/Deuso e PDE (Lei 16.050)

Texto Alternativo

O Mapa 1 ilustra o município de São Paulo com a divisa administrativa das 32 Subprefeituras e 96 distritos, junto com a divisão de Macroáreas do PDE. Representa através de pontos os empreendimentos que fizeram a adesão à Cota de Solidariedade entre 2014 e 2021, de acordo com a modalidade de atendimento: Depósito ao Fundurb (30 empreendimentos, no total) e Produção de HIS no próprio empreendimento (16 empreendimentos, no total).

A partir do Mapa 1 observa-se que houve uma tendência de realização de Depósito ao Fundurb conforme a localização do empreendimento se dá de forma mais central e no setor sudoeste da cidade. Os empreendimentos em localização mais periférica aderiam, na maioria dos casos, pela produção de HIS no próprio empreendimento.

4.2. Definição da Linha de Corte da Cota de Solidariedade

Uma das questões apontadas sobre a CS apontadas no Diagnóstico de Aplicação do PDE e nas contribuições da Etapa 01 da Revisão Intermediária do PDE foi o número baixo de empreendimentos que se enquadraram na linha de corte para a adesão ao instrumento em função da contrapartida exigir ACC equivalente a 20.000 m², (área que poucos empreendimentos atingem). Reforçando essa questão, a Etapa 01 da Revisão Intermediária do PDE recebeu contribuições que têm interface com a linha de corte para adesão ao instrumento, através de contribuições para a diminuição da linha de corte sobre a ACC. A fim de avançar no debate, foi realizada uma simulação do número de empreendimentos que entrariam para a adesão à CS, caso a linha de corte da ACC passasse por uma diminuição. Para essa simulação foram utilizados os dados do SISACOE, considerando o universo de empreendimentos licenciados na cidade de São Paulo no recorte temporal de 2014 até 2021.

Como os dados do SISACOE possuem limitações, há algumas ressalvas sobre a simulação realizada: os dados citados fornecem apenas a Área Construída Total (ACT) dos empreendimentos licenciados, de tal modo que a ACC foi estimada no valor mínimo de acordo com o §2º do Art. 63 da Lei 16.402/2016. Para a simulação foram considerados os empreendimentos licenciados a partir de 2014 e dentro da Lei 16.050/2016, observadas as ressalvas sobre os empreendimentos que não necessitam aderir à CS:

a. Empreendimentos de uso não residencial em áreas cujo Fator de Planejamento (Fp) para usos Nr é igual a zero (§7 do Art. 112 do PDE);

b. Edificações de serviço público social e da categoria INFRA, de acordo com o Art. 173 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS)

c. Empreendimentos localizados em Operação Urbana e Operação Urbana Consorciada (§ 6º do Art. 01 do Decreto 56.538/2015)

d. Empreendimentos de Interesse Social -EHIS (§ 4º do Art. 09 do Decreto 56.089/2015).

Com a estimativa do universo de empreendimentos que são passíveis de aplicação da CS, foram estabelecidas linhas de corte menores do que 20.000 m² e de acordo com 4 faixas: 18.000 m², 15.000 m², 12.000 m² e 10.000 m², com o objetivo de formar cenários mais conservadores e cenários mais radicais para avaliar a diminuição da linha de corte sobre a ACC. Com a diminuição da linha de corte, notou-se que o aumento dos empreendimentos aumenta em 18%, 47%, 70% e 80%, respectivamente conforme as linhas de corte apresentadas para a ponderação.

No item 4.1 há uma identificação de que a maior parte dos empreendimentos com adesão à Cota de Solidariedade estão em EETU. Desse modo, foi realizado uma especificação na estimativa de diminuição da linha de corte, procurando obter o número de empreendimentos em área de EETU que seriam atingidos com a diminuição da ACC determinada no caput do Art. 112. Como resultado, verificou-se que em todos os cenários de diminuição da linha de corte os empreendimentos localizados em EETU representariam cerca de 30% do total de empreendimentos atingidos.

Através da estimativa do número de empreendimentos atingidos com a diminuição da linha de corte, foi calculada a viabilização de novas UHs através da construção pelo incorporador e a estimativa de arrecadação para o Fundurb.

O Quadro 1 apresenta esta estimativa, considerando, em cada linha de corte, um cenário onde todos os empreendimentos produzem UH (coluna 2, Quadro 1) e um cenário onde todos os empreendimentos depositam na conta do Fundurb (coluna 2, Quadro 1).

Quadro 1. Unidades produzidas com diminuição da linha de corte

ACC - (m ²)	UHs PRODUZIDAS	CONTRAPARTIDA FUNDURB
20.000	3.030	R\$ 118.836.066,91
18.000	3.376	R\$ 126.986.451,54
15.000	4.301	R\$ 160.796.482,27
12.000	5.913	R\$ 223.627.678,78
10.000	7.345	R\$ 294.261.553,55

Elaboração: Smul/Planurb. Dados: SISACOE.

- UHs Produzidas: estimativa dada pela somatória das UHs produzidas na hipótese em que todos os empreendimentos dessa linha de corte, produzam UHs. Foi aplicada a diretriz do caput do Art. 112 para cada empreendimento e a área foi dividida por 39 m² (área mínima da UH dentro do Programa Casa Verde e Amarela)
- Contrapartida Fundurb: Somatória do depósito ao Fundurb na hipótese em que todos os empreendimentos dessa linha de corte depositem ao Fundurb, de acordo com o Inciso III do § 2º do Art. 112.

Ressalta-se que ainda que o alcance do instrumento seja maior, é necessário considerar a pertinência da diminuição da linha de corte da CS, devido aos entraves e contradições das contrapartidas². Além disso, as UHs produzidas via CS são, atualmente, destinadas exclusivamente para a faixa 2 de HIS e como apontado no estudo de Produção de HIS e HMP, o controle da comercialização necessita ser aprimorado.

Assim, avalia-se que a diminuição da linha da corte sobre a ACC por si só, permanece com as contradições do instrumento, ou seja, a diminuição da linha de corte necessita ser elaborada juntamente a uma revisão dos parâmetros das contrapartidas.

4.3. Comparação de UHs geradas por tipo de contrapartida

Considerando o desequilíbrio entre o número de UHs produzidas a partir da construção pelo incorporador e o número de UHs que podem ser construídas com a arrecadação do Fundurb, apontado no Diagnóstico de Aplicação do PDE e nas contribuições da Participação Social, foi realizada uma simulação que compara o resultado de produção de UHs de acordo com as duas contrapartidas (contrapartida prevista no caput do Art. 112 e contrapartida prevista no Inciso III, § 2º do Art. 112).

² Ver item 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6.

Para essa simulação foram recolhidos dados sobre empreendimentos que aderiram a CS de acordo com informações de Smul/Deuso entre 2014 e 2021. Em seguida, foi comparado o número de UHs que o depósito ao Fundurb seria capaz de viabilizar e o número de UHs produzidas pelo incorporador.

Para relacionar depósito ao Fundurb e número de UHs produzidas, o método adotado na simulação considerou o preço de construção de 1 UH, estimada em R\$ 200.000,00. Para simular o número de unidades que seriam produzidas caso o incorporador optasse por construir e comercializar HIS, foi aplicado o parâmetro sobre a ACC conforme o caput do Art. 112, resultando em uma área construída para destinação de HIS. A dimensão encontrada foi dividida por 39 m², área mínima para o financiamento dentro do Programa Casa Verde e Amarela, resultando em uma estimativa de UHs produzidas por essa contrapartida.

Considerando essa simulação, observa-se que para viabilizar o número de unidades que seriam produzidas pela contrapartida de produção de HIS, a taxa para o cálculo de depósito ao Fundurb (calculada sob o valor do terreno) necessita ser aumentada, sendo que há casos em que o valor repassado ao Fundurb produz 94% menos unidades do que a contrapartida de produção de HIS.

Ao realizar o caminho contrário (analisando a quantidade de UHs que seriam geradas via depósito do Fundurb e o número de UHs produzidas pelo incorporador) o desequilíbrio se mantém.

Como resultado, no caso onde os responsáveis pelo empreendimento optem por depositar ao Fundurb, o montante arrecadado seria capaz de produzir até 14% das unidades que foram produzidas pela incorporação em atendimento ao caput do Art. 112. Dessa forma, posiciona-se sobre um possível aumento da porcentagem que captura o depósito ao Fundurb e no item 4.4 há comentários sobre uma simulação que procura estimar o aumento dessa porcentagem com a finalidade de equiparar a contrapartida de produção e de depósito ao Fundurb.

4.4. Simulação de aumento da porcentagem das contrapartidas

Em uma simulação onde é considerado o universo de todos os empreendimentos que necessitaram aderir à CS entre 2014 e 2021, de acordo com dados de Smul/Deuso, foi feito um cálculo sobre o número de unidades produzidas com a contrapartida prevista no caput do Art. 112 e o número de unidades produzidas com o valor depositado ao Fundurb.

Esse cálculo foi feito a partir da taxa de 10% sobre a ACC e com 10% o valor do terreno, assim como determinado pelas diretrizes do Art. 112. Em seguida, essas taxas foram elevadas proporcionalmente até 40%, a fim de evidenciar o número de unidades que seriam viabilizadas, caso o valor fosse alterado.

De modo geral, as simulações mostram que, para alcançar o número de UHs produzidas de acordo com o caput do Art. 112, a porcentagem sobre o valor do terreno para captura de uma contrapartida deveria ser inversamente proporcional ao valor do terreno. Isto é, quanto mais barato o terreno, maior deve ser a porcentagem aplicada sobre o seu valor, para que a disparidade entre as contrapartidas diminua.

Assim, é debatida a necessidade de equiparar as contrapartidas, ou pelo menos, mitigar as diferenças entre cada uma, sendo que as simulações apontam que a principal origem dessa disparidade é a porcentagem aplicada sobre o valor do terreno. Logo, a posição técnica identifica que a porcentagem apresentada no Inciso III, § 2º do Art. 112 deva ser alvo de uma alteração.

Justifica-se a alteração pelas simulações realizadas, onde foi observado que no caso do depósito ao Fundurb, o valor resultante não é expressivo perto da produção habitacional, de modo que a arrecadação para o Fundurb sai perdendo quando as contrapartidas são comparadas.

Apesar das simulações realizadas, o estudo 7A sobre OODC na esfera da revisão intermediária do PDE indicam que o Quadro 14 necessita de uma atualização. Considerando essa defasagem, e que o valor de depósito do Fundurb para a CS também segue os valores do m² do terreno pelo Quadro 14, foram elaboradas comparações entre as contrapartidas da CS em cenários onde ocorram aumento de 10%, 20% e 30% sobre o valor do m² do terreno no

referido quadro do PDE. A modificação no Quadro 14 conseqüentemente implica em um impacto na arrecadação para o Fundurb, de tal modo que a atualização pode contribuir para diminuir as disparidades entre as compartidas.

De acordo com essa comparação, permanece o comportamento inversamente proporcional em relação ao valor do terreno, onde os terrenos mais baratos necessitam de uma porcentagem para arrecadação ao Fundurb maior.

Entretanto, para os terrenos mais caros, com o aumento em 10% sobre o Quadro 14, identificou-se que a disparidade das modalidades se equilibra quando o depósito ao Fundurb é calculado a partir de uma porcentagem de 30% a 40% sobre o valor do terreno.

Quando o valor do m² do terreno atualiza em 20% e 30%, o equilíbrio entre as modalidades dos terrenos mais caros se mantém. Os terrenos com valores intermediários encontram equilíbrio de modalidade a partir da revisão do Quadro 14 em 30%, na medida em que o depósito ao Fundurb é calculado com 30% sobre o valor total do terreno.

Os terrenos com valores baixos ainda apresentaram uma grande disparidade entre as contrapartidas, ainda que o Quadro 14 seja atualizado.

É válido ressaltar que existem casos extremos, a exemplo de empreendimentos com ACC muito alta e com valor do terreno muito baixo, cujo desequilíbrio entre modalidades permanece.

4.5. Cálculo do valor do terreno

De acordo com os dados de Smul/Deuso, nenhum empreendimento doou terreno para a PMSP. Entre os terrenos que entraram no filtro da CS, em média o terreno doado custaria R\$ 3,5 Milhões, na hipótese em que uma doação fosse realizada.

O PDE não estabelece diretrizes sobre a viabilidade do terreno que será doado, sendo que os critérios que ampliam as condições para a doação estão descritos no Art. 3 do Decreto 56.538/2015.

Considerando as dimensões de um terreno viável para produção habitacional e com uma inserção urbana em localização com boa infraestrutura, pondera-se sobre a necessidade de aumento da porcentagem para avaliação do terreno

que será doado, a fim de viabilizar terrenos com melhores condições de infraestrutura e localização.

Um comparativo que é possível traçar para ponderar sobre uma possível majoração do valor do terreno que será doado é a aquisição de terrenos realizada de acordo com as diretrizes do Art. 340 do PDE, artigo que regulamenta a destinação dos recursos específicos para habitação para a aquisição de terrenos em Macroáreas com bons índices de infraestrutura urbana, a saber: MEM, MUC e MQU.

Foram analisados alguns terrenos adquiridos dentro dessas Macroáreas de acordo com os Projetos Aprovados pelo Fundurb³ com referência ao ano de 2018. Através de uma amostra de oito empreendimentos e considerando a área e o valor do m² da Quadra Fiscal de acordo com o Quadro 14 do PDE e a atualização necessária, foi observado que, nessa lógica, os terrenos adquiridos pelo Fundurb custaram, em média, 3,6 Milhões. O Quadro 2, a seguir exibe os valores encontrados e a amostragem dos terrenos.

Quadro 2. Estimativa de valor do terreno de acordo com amostragem de aquisição de terrenos realizada pelo Fundurb

Terreno - Projetos Aprovados pelo Fundurb 2018¹	Área do Terreno²	Valor do m² do Terreno - Quadro 14 do PDE ³	Valor Total do Terreno
São João, 588	2422	R\$ 4.762,95	R\$ 11.535.864,90
Rua Aurora, 515/519	1299	R\$ 4.756,17	R\$ 6.178.264,83
Rua Catumbi, 588	1294	R\$ 1.527,76	R\$ 1.976.921,44
Praça da Bandeira, 31	506	R\$ 6.164,15	R\$ 3.119.059,90
Rua José Bonifácio, 383	225	R\$ 6.357,38	R\$ 1.430.410,50
Forte do Rio Branco I	12049	R\$ 633,93	R\$ 7.638.222,57

³ Informações disponíveis em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=177712.

⁴ Foi utilizado o ano de 2018, com a justificativa da alteração ao Artigo 340 do PDE feita pela Lei 17.217/2019. Para mais detalhes sobre a alteração, verificar o Relatório 20 sobre o Fundurb.

Terreno - Projetos Aprovados pelo Fundurb 2018¹	Área do Terreno²	Valor do m² do Terreno - Quadro 14 do PDE ³	Valor Total do Terreno
Rua General Rondon, 58	523	R\$ 3.962,91	R\$ 2.072.601,93

1 – De acordo com Projetos Aprovados pelo Fundurb em 2018.

2 – De acordo com georreferenciamento de dados dos projetos aprovados pelo Fundurb em 2018, disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=177712 e PDE 2014 – Quadro 14.

3 – Valores conforme o Quadro 14 do PDE e a atualização prevista no Relatório 7A sobre OODC.

Elaboração: Smul/Planurb. Dados: Projetos Aprovados pelo Fundurb em 2018, disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=177712 e PDE 2014 – Quadro 14.

Considerando o valor total do terreno encontrado e a média de R\$ 3,6 Milhões, entre os 46 empreendimentos que necessitaram atender à CS até 2021, apenas 4 doariam terreno dentro do valor médio de 3,6 Milhões. De tal modo, mostra-se pertinente um aumento da porcentagem do valor do terreno que será doado de acordo com o Inciso II, § 2º do Art. 112 do PDE. Justifica-se o aumento pela necessidade de restringir que o terreno doado esteja em áreas com boa infraestrutura urbana, evitando que o terreno doado esteja localizado em áreas subequipadas do município. Na medida em que os valores dos terrenos variam, há casos onde a porcentagem aplicada sobre o valor do terreno que aderiu à CS necessita ser muito alta, uma vez que o valor total do terreno do empreendimento de adesão à CS é baixo.

Nesse sentido, conclui-se que ainda que exista uma majoração da porcentagem para cálculo do terreno que será doado, é necessário condicionar e direcionar a doação do terreno para áreas do município providas de uma boa rede de infraestrutura urbana.

4.6. Considerações sobre a arrecadação de OODC na Cota de Solidariedade

O Diagnóstico de Aplicação do PDE e o trabalho intersetorial sobre o assunto apontou a necessidade de se estudar uma possível renúncia de OODC dentro

dos empreendimentos que fazem adesão à CS, uma vez que a destinação de HIS no próprio empreendimento não é computável.

Não houve registro de produção de HIS fora do empreendimento, mas a redação do Art. 112 não deixa claro se a produção de habitação em outro terreno será área computável.

A renúncia de OODC retratada considera algumas questões das modalidades para a contrapartida da CS e também o fato de que atendida às exigências do instrumento, o empreendimento gerador pode obter 10% de acréscimo de Coeficiente de Aproveitamento, independente da modalidade que foi utilizada e mediante o pagamento de OODC.

Na medida em que o acréscimo de 10% do CA possui contrapartida para o seu alcance, a análise técnica considera que o impacto sobre a arrecadação de OODC pode ocorrer nos casos onde o empreendimento produz HIS no próprio terreno, uma vez que a área se torna não computável.

Entretanto, ainda que fosse computável, a OODC resultante seria igual a 0, decorrente do Fator de Interesse Social na fórmula de OODC.

Entretanto levanta-se a hipótese de supressão desse benefício, se considerado que essa majoração tem serventia para maior lucratividade da incorporação imobiliária, além do fato de que a OODC paga aos cofres públicos passa por diminuição, devido às particularidades da fórmula da OODC, cuja contrapartida por m² diminui conforme aumento da área construída computável total.

4.7. Considerações sobre propostas do Processo Participativo

Esse item tem por objetivo responder às contribuições recebidos pelas Etapas 1 e 2 de participação social da Revisão Intermediária do PDE que não foram contempladas nas Análises Complementares e nas Sugestões de Aprimoramento para a Política Urbana presentes nesse relatório, inserindo os comentários e posicionamento técnico sobre essas contribuições. Considera-se que as contribuições que não estão comentadas nesse item, foram consideradas em alguma medida no item 4 e 5.

Para a doação das UHs produzidas para programas públicos de habitação social, as propostas não avançaram para a adesão dessa revisão, entretanto

registra-se que existe pertinência para a sua incorporação dentro dos objetivos do PDE.

Para a proposta que sugeriu um teto para a produção de habitação demarcado em 10.000 m², ainda que a porcentagem aplicada sobre a ACC do empreendimento seja maior, avaliou-se que entre os empreendimentos que necessitaram atender à CS desde a publicação do PDE (46 empreendimentos de acordo com dados atualizados de Smul/Deuso), apenas um caso ultrapassa o valor de 10.000 m². O valor de produção habitacional trata-se de uma medida proporcional de acordo com o porte do empreendimento que será licenciado, para atingir o objetivo de função social da propriedade e diversidade de classes sociais em um mesmo território. A avaliação técnica não considera necessário abarcar a contribuição na revisão intermediária em função dos valores de ACC dos empreendimentos que aderiram à CS e em função dos objetivos do instrumento.

A contribuição que fez alusão ao Art. 173 da LPUOS para ampliação das subcategorias de uso isentas do atendimento à CS, inserindo comércio especializado e comércio de abastecimento na revisão do Artigo, está justificada pelo fato de que as subcategorias de uso citadas na contribuição (nR2-2 e nR3-2) também cumprem uma função social e de lazer. Além da alteração na LPUOS, a proposta sugere redação de isenção de atendimento à CS por shopping centers no próprio PDE, com julgamento de que o empreendimento cumpre função similar às subcategorias de uso citadas no Art. 173 da LPUOS. A posição técnica sobre a proposta avaliou que as subcategorias de uso citadas no Art. 173 da LPUOS consideram serviços públicos sociais de portes distintos. Embora as subcategorias de uso citadas na contribuição possam fornecer função de lazer em algum grau, avaliou-se que o empreendimento não se enquadra como serviço público social, conforme a isenção proposta pelo artigo da LPUOS citada na contribuição. De tal modo, a posição técnica conclui que não é pertinente aderir a essa contribuição na revisão intermediária.

Para a proposta que fez referência à regulamentação da CS externa ao PDE em relação às modificações em empreendimentos, conforme o Art. 9 do Decreto 56.089/2015, avalia-se que as contribuições e propostas que dialogam

com essa questão podem ser cabíveis e analisadas no âmbito de uma revisão do decreto regulamentador, ou outro marco regulatório, s.m.j.

5. SUGESTÕES PARA APRIMORAMENTO DA POLÍTICA URBANA

Após avaliação das contribuições advindas da participação social, assim como trabalho intersetorial e análises complementares feitas por SMUL, registram-se sugestões técnicas de aperfeiçoamentos à política urbana, que deverão ser posteriormente avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as disposições do PDE, podendo, eventualmente, subsidiar tanto a elaboração da minuta de projeto de lei da revisão intermediária, quanto regulamentações específicas e procedimentos administrativos posteriores à revisão.

Dentro do instrumento da Cota de Solidariedade, as conclusões para revisão da minuta estão de acordo com cinco pontos:

1. Definição de Proporção para HIS faixa 1 para a contrapartida de produção habitacional, definida no caput do Art. 112 e Inciso I, § 2º do Art. 112;
2. Definição de distância máxima entre empreendimento que aderiu à Cota de Solidariedade e a localização da produção habitacional prevista no Inciso I, § 2º do Art. 112 e a doação de terrenos prevista no Inciso I, § 2º do Art. 112;
3. Majoração do percentual sobre o valor do terreno para cálculo do valor que será depositado ao Fundurb, presente no Inciso III, § 2º do Art. 112;
4. Diminuição da linha de corte sobre a ACC para a obrigação de adesão à Cota de Solidariedade.

5.1. Proporção para Faixa 1 de HIS

Os empreendimentos que produziram habitação para atender as exigências da CS destinaram, no máximo, 99 UH com comercialização exclusiva para a faixa 1 de HIS. Considera-se exigir uma proporção para comercialização para a faixa 1 de HIS, cuja proporção foi elaborada de acordo com 2 opções:

- 1 Definir a proporção de faixa 1 e 2 de HIS nos mesmos moldes do Quadro 4 do PDE, definindo uma proporção mínima de HIS faixa 1 em 50%;

2 Condicionar o benefício de Área Construída não Computável do *caput* do Art. 112 e o benefício do § 3º do Art. 112 à construção e comercialização de HIS para a faixa 1 de HIS, de acordo com a proporção exigida.

5.2. Aprimoramento das diretrizes para produção habitacional em outro terreno e para doação de terreno

Com o objetivo de fomentar a produção habitacional para diferentes classes sociais em um mesmo território, é proposto aprimorar o Inciso I e II, § 2º do Art. 112 com a manutenção das Macrozonas e Macroáreas passíveis de produção habitacional e de doação de terrenos pela CS, entretanto com a inserção de diretrizes que possam assegurar um distanciamento máximo entre o empreendimento e o local onde serão produzidas as HIS ou o local da doação do terreno.

Em adição aos Incisos I e II, recomenda-se priorizar obrigatoriamente a produção habitacional e a doação de terreno de acordo com os critérios que se seguem:

- Na mesma Subprefeitura;
- Nas Subprefeituras limítrofes à Subprefeitura onde o empreendimento que aderiu à CS foi construído;
- Em terrenos localizados em Eixos de Estruturação e Transformação Urbana em qualquer localização do município, exceto em casos já excluídos no Inciso I, § 2º do Art. 112.

5.3. Majoração da porcentagem para depósito ao Fundurb

As simulações realizadas apontam que ainda que exista um aumento da porcentagem de 10% para 40% no Inciso III, § 2º do Art. 112 o valor repassado ao Fundurb ainda não seria capaz de realizar o pagamento do número de unidades que seriam produzidas de acordo com os 10% sobre a ACC do empreendimento. Existe uma aproximação apenas em casos onde os terrenos são mais caros, visto que, para equiparar as contrapartidas, as maiores porcentagens deveriam ser cobradas dos terrenos mais baratos em uma razão inversamente proporcional, tal como apontado no item 4.4.

Embora fundamentado pelas simulações, observa-se que a majoração da porcentagem que determina o valor repassado ao Fundurb, que seja capaz de viabilizar o mesmo número de UHs pela contrapartida do caput do Art. 112 esteja em um cenário radical de mudança, uma vez que representaria um aumento de porcentagem em até cinco vezes ao valor que atualmente está na lei.

A análise constatou que o valor depositado ao Fundurb é baixo e que a maioria dos empreendimentos que depositaram ao Fundurb está localizada em áreas demarcadas como EETU pelo PDE, terrenos mais caros, no geral.

De tal modo, é pertinente estabelecer um foco para esses locais, no âmbito da Revisão do Instrumento da CS, com o posicionamento técnico de que a majoração da porcentagem que é aplicada sobre o valor total do terreno deva ser maior em áreas demarcadas como EETU, seguido também de um aumento da porcentagem nas demais áreas do município de São Paulo, mas com porcentagem menor em relação aos terrenos localizados em EETU.

Justificado pelas simulações realizadas e visando uma diminuição das disparidades entre a contrapartida de depósito ao Fundurb quando comparado com a destinação de UHs, orienta-se uma majoração de 50% para os empreendimentos localizados em EETU, na MUC e nos Subsetores Setor Central, Arco Tietê, Arco Pinheiros, Faria Lima/Águas Espraiadas/ Chucri Zaidan da MEM; e aumento de 25% para as demais localizações municipais.

Mesmo com o aumento aqui apresentado, observa-se que o depósito ao Fundurb ainda é uma opção financeiramente mais viável para o incorporador imobiliário, em comparação à produção de unidades. Logo, entende-se que a majoração é necessária, para aumento da arrecadação para o Fundurb via CS ainda que algumas distorções no instrumento permaneçam.

No caso onde ocorra uma atualização do Quadro 14 foi identificado que a partir do aumento de 10%, 20% e 30% sobre o valor do m² do terreno, existe um equilíbrio entre as contrapartidas quando a captura sobre o valor total do terreno para depósito ao Fundurb aumenta de 10% para 30%. Contudo, para os terrenos mais baratos não houve esse acompanhamento e a disparidade

permanece. Além disso, casos mais extremos onde a ACC foi grande e o valor do terreno é baixo, também não foi observado um equilíbrio.

Assumindo o menor cenário de aumento do Quadro 14, em 10%, recomenda-se que a majoração para a captura ao Fundurb aconteça em 40% para os empreendimentos localizados em EETU, na MUC e nos Subsetores Setor Central, Arco Tietê, Arco Pinheiros, Faria Lima/Águas Espraiadas/ Chucri Zaidan da MEM; e aumento de 25% para as demais localizações municipais.

Além da majoração para o Fundurb, ainda que não tenha registro de doação de terrenos no para atendimento à CS, chegou-se a conclusão de que a porcentagem do valor do terreno que será doado conforme o Inciso II, §2º do Art. 112 necessita passar por um aumento, a partir dos apontamentos do item 4.5.

A posição técnica sobre o assunto é que esse aumento aconteça nos mesmos moldes da revisão para o valor que é depositado ao Fundurb, interligado aos aprimoramentos para a localização da doação descrita no item 5.2.

5.4. Diminuição da Linha de Corte

Em 8 anos, a Cota de Solidariedade alcançou 46 empreendimentos, um número baixo perto do número de licenciamentos realizados entre 2014 e 2021 (6.662), representando menos de 1% quando comparado com o total. E etapa 01 da Revisão Intermediária do PDE trouxe propostas sobre a CS que dialogam com a diminuição da ACC (20.000 m²) citada no caput do Art. 112.

Após os estudos e simulações realizadas nesse relatório, a posição técnica sobre esse assunto considera que para esse momento de revisão intermediária do PDE, é mais emergencial aprimorar as diretrizes e parâmetros das contrapartidas previstas para a Cota de Solidariedade, observado principalmente a discrepância para a arrecadação ao Fundurb.

Apesar desses fatores, e observando que a maioria dos empreendimentos que necessitaram aderir à Cota de Solidariedade está localizada nas áreas de EETUs, posiciona-se que a diminuição da linha de corte deva ocorrer apenas para os empreendimentos localizados em EETUs.

Apesar dessa ponderação, recomenda-se que a diminuição na linha de corte, ainda que apenas nas áreas de EETUs, não seja feita sem as modificações para a arrecadação ao Fundurb apresentadas nos itens 5.1, 5.2 e 5.3.

Em relação à diminuição da ACC para obrigatoriedade adesão à CS, foi estudado que a diminuição da linha de corte entre as faixas de 18.000 m², 15.000 m², 12.000 m² e 10.000m² aumentam o alcance da Cota de Solidariedade em cerca de 17%, 47%, 70% e 80%, respectivamente.

Com a premissa de atingir cerca de 50% empreendimentos a mais, a proposta está na diminuição da linha de corte de 20.000 m² para 15.000 m², apenas nas áreas de EETU.

A posição técnica é de que a CS é um instrumento que necessita de ajustes para equilíbrio dos ônus para a PMSP. A posição é de que a revisão intermediária busque corrigir essas questões para posterior ampliação da aplicação do instrumento.

Apesar desse posicionamento, o processo participativo, nas etapas 01 e 02 registrou algumas propostas para a diminuição da linha de corte da ACC para que os terrenos se enquadrem na adesão da CS. As propostas justificam-se pelo baixo número de empreendimentos que necessitaram atender a CS até o momento da revisão intermediária do PDE, sendo 46 ao todo até 2021. Levando em consideração as propostas recebidas e a amostragem de empreendimentos que aderiram à CS, realizou uma reflexão sobre uma modalidade optativa da CS, com linha de corte de ACC inferior a 20.000 m², com o objetivo de ampliar a aplicação do instrumento, onde empreendimentos nessa faixa de ACC tenham a liberdade de escolha para aderir a CS.

Avaliando a simulação do alcance do número de empreendimentos para cada faixa de diminuição (18.000, 15.000, 12.000 e 10.000 m²), de acordo com os apontamentos do item 4.2, avalia-se que a modalidade opcional do instrumento possa ser delineada com base nas estimativas de aumento de alcance do instrumento, conforme apresentado nesse relatório.

Ainda que elaboradas as simulações, notou-se que os resultados demonstraram a permanência de desequilíbrio entre as diferentes modalidades

de contrapartida da CS, que ocorrem em função das particularidades de valor da terra, AT e ACC. Conclui-se que as disparidades permanecem devido ao fato de as contrapartidas estarem fundamentadas em bases distintas: sobre ACC e sobre valor total do terreno.

A partir desse fator, considera-se que é necessário estudar cenários que unifiquem a base da contrapartida final ou que se criem intervalos para a formulação das contrapartidas, de acordo com a ACC e com o valor total do terreno.