

Plano Diretor Estratégico como instrumento indutor do mercado imobiliário: a busca pela distribuição racional da população pelo território municipal

Strategic Master Plan as an Instrument to Induce the Real Estate Market: the Search for a Rational Distribution of the Population throughout the Municipal Territory

Alexandre Levin

Doutor e mestre em Direito do Estado pela PUC-SP (área de concentração: direito urbanístico). Procurador do município de São Paulo, professor de direito administrativo e ambiental nos cursos de graduação e pós-graduação da Escola Paulista de Direito (EPD). Membro efetivo da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP.
E-mail: alevin@prefeitura.sp.gov.br

Resumo: O plano diretor, principal instrumento jurídico de organização do espaço urbano (CF, art. 182), elenca os objetivos da política urbana municipal, todos eles voltados à busca pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Esses objetivos são alcançáveis por meio de instrumentos urbanísticos, cuja aplicação, por sua vez, visa à distribuição racional da população pelo território da urbe. O PDE funciona, assim, como um indutor do mercado de produção de imóveis: por meio da previsão de coeficientes de aproveitamento mínimos e máximos, a lei estimula a construção em áreas da cidade dotadas de melhor infraestrutura de transporte e desestimula a edificação em regiões destinadas à proteção ambiental. Nas linhas que seguem, pretende-se abordar como se dá esse processo de indução do mercado imobiliário, tomando-se por base o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (lei municipal nº 16.050/2014) e as ferramentas nele previstas, destinadas ao alcance das finalidades traçadas pelo legislador.

Palavras-chave: Outorga onerosa do direito de construir. Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Zonas Especiais de Interesse Social.

Abstract: The master plan, the main legal instrument for organizing the urban space (Federal Constitution, art. 182), lists the objectives of the municipal urban policy, all of them aimed at the search for the full development of the city's social functions. These objectives are achievable through urban planning instruments, whose application, in turn, aims at the rational distribution of the population throughout the city's territory. The PDE works, thus, as an inducer of the real estate production market: by predicting minimum and maximum coefficients of use, the law encourages construction in areas of the city with better transport infrastructure and discourages construction in regions destined to environmental protection. In the lines that follow, we intend to address how this process of inducing the real estate market takes place, based on the Strategic Master Plan of the city of São Paulo (Municipal Law #16.050/2014) as well as the tools it includes, meant to reach the goals defined by the legislator.

Keywords: Onerous permission of the right to build. Structuring Axes of Urban Transformation. Special Zones of Social Interest.

1 Considerações iniciais

A lei municipal nº 16.050, de 31 julho de 2014, aprovou a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, em atenção à norma constitucional que atribui ao plano diretor municipal o papel de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (CF, art. 182, §1º). O art. 7º do diploma paulistano elenca os seus objetivos estratégicos, que correspondem, em grande medida, às diretrizes gerais de política urbana previstas no Estatuto da Cidade (art. 2º). Conclui-se, pela leitura dos 17 incisos desse dispositivo, que o plano diretor é ferramenta que permite ao poder público induzir a ocupação racional do seu território. Em outras palavras, o PDE fornece à administração um instrumental que permite distribuir a população pelo território urbano, de modo a otimizar – sem saturar – a infraestrutura urbana instalada.¹ Essa finalidade é levada a efeito por meio da utilização dos instrumentos de política urbana postos à disposição do poder público municipal, boa parte deles também prevista no Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/2001, art. 4º).

Os parâmetros construtivos fixados pelo plano diretor induzem o mercado a construir mais em áreas da cidade dotadas de melhor infraestrutura de transporte, por exemplo, e menos em regiões destinadas à proteção ambiental. Nesse sentido, o texto do inc. II do art. 7º do plano diretor paulistano prevê que um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano é “acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade”. A lei fixa, para essas áreas, coeficientes de aproveitamento maiores, para estimular que mais pessoas nelas residam e aproveitem a infraestrutura de serviços já instalada.

Estimular a construção de moradias no entorno da rede de transportes permite, também, “reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia”, o que constitui outros dos objetivos fundamentais

1 A função de direcionamento sobre a expansão e o crescimento das cidades que o plano exerce é relacionada pela doutrina ao *urbanismo prospectivo* (MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Droit de l'urbanisme*. 3.ed. Paris: Dalloz, 1996, p. 6).

do PDE (art. 7º, inc. III). Se os empregos estão nessas áreas, que mais pessoas nelas residam e não percam tanto tempo no deslocamento entre casa e trabalho.²

Buscar-se-á, ao longo deste texto, fazer a correspondência entre esses e outros objetivos estratégicos do plano diretor e os instrumentos jurídicos postos à disposição do poder municipal para alcançá-los.

2 Outorga onerosa do direito de construir

A outorga onerosa do direito de construir constitui instrumento jurídico fundamental para induzir o crescimento edilício/populacional na direção dos objetivos traçados pelo PDE. O plano diretor paulistano trata do instituto, de forma genérica, nos seus artigos de 115 a 120, e o faz de acordo com as normas previstas pelo Estatuto da Cidade sobre o tema (lei federal nº 10.257/2001, arts. 28/31). Aliás, nos termos do que diz a lei federal, a aplicação da outorga onerosa – também chamada, tradicionalmente, de *solo criado* – depende de previsão expressa no plano diretor municipal; não é possível utilizá-la sem que o PDE fixe as áreas da cidade em que “o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (lei nº 10.257/2001, art. 28, *caput*).³

É disso que se trata: o município aliena potencial construtivo aos interessados (construtoras, incorporadoras, proprietários de lotes) em construir edifícios mais altos, com área edificada maior, a fim de que o processo de venda das unidades construídas seja mais lucrativo; quanto mais unidades são vendidas sobre o mesmo lote, maior a margem de lucro das incorporadoras, visto que a aquisição de um só lote (fruto ou não de remembramento)⁴ gera mais ativos a serem comercializados.

Passa a ser interessante ao empreendedor pagar pelo direito de construir mais, já que os lucros também serão maiores. Caso prefira não adquirir potencial excedente, pode o interessado construir, gratuitamente, até o coeficiente de aproveitamento básico (CA básico), que foi fixado em 1 (um) para todo o território da urbe (PDE, art. 116, §2º, inc. I).⁵

2 Explica Claudio Bernardes que “uma das interações importantes das pessoas com a cidade está associada à relação espacial entre moradia e trabalho. Por fazer parte de um contexto que envolve atividades diárias contínuas, passa a ser um elemento de extrema relevância no planejamento da cidade, uma vez que envolve de forma significativa o plano de mobilidade urbana”. Ainda segundo o autor, “induzir determinados tipos de uso e ocupação do solo não depende apenas de uma disposição legal. A aproximação adequada entre moradia e trabalho pode ser feita pela conectividade de determinadas regiões com o transporte de massa, por meio da criação de centralidades que permitam essa aproximação ou, ainda, por uma combinação dessas duas ações” (BERNARDES, Claudio. *Cidades, urbanismo & mercado*. 2.ed. São Paulo: Secovi-SP, 2021, v. 2, p. 49).

3 Coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno (lei nº 10.257/2001, art. 28, §1º).

4 A lei municipal nº 16.402/2016 (Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo) define *remembramento* como o reagrupamento de lotes para edificar, “desde que a operação não interfira como o sistema viário existente, nem imponha qualquer outra modificação nos logradouros já existentes” (art. 49, §1º). Os tamanhos mínimos e máximos dos lotes resultantes do remembramento são previstos no Quadro A da lei municipal (LPUOS) e são fixados de acordo com os diversos tipos de zonas em que se divide o território urbano.

5 O Estatuto da Cidade permite a fixação de “coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana” (lei nº 10.257/2001, art. 28, §2º). A previsão ajuda a evitar que a legislação urbanística crie desigualdades entre proprietários de lotes situados em diferentes áreas da cidade – independentemente da área em que se localiza o imóvel, poderá ser sobre ele construída uma área equivalente à área do lote, sem necessidade de pagar outorga. A lei urbanística, ao fixar coeficientes de aproveitamento básico diversos para cada área da cidade, pode causar a valorização extraordinária dos imóveis localizados em regiões com CA básico alto, em detrimento de outros situados em

Portanto, em um terreno com área edificável de mil metros quadrados, é possível erigir até mil metros quadrados de área construída sem pagar qualquer valor (coeficiente de aproveitamento mínimo); o que exceder esse limite estará sujeito ao pagamento de outorga onerosa, cujo valor varia de acordo com a zona da cidade em que o imóvel está instalado e é fixado de acordo com a fórmula descrita no art. 117 do PDE paulistano.

Esse potencial construtivo adicional, que é bem jurídico dominical, de titularidade do município (PDE, art. 116, *caput*), pode ser, assim, adquirido pelo interessado mediante prestação de contrapartida financeira.⁶ Os recursos auferidos com a venda do potencial construtivo adicional, vale lembrar, são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb, lei nº 16.050/2014, art. 115, parágrafo único).⁷

Mas há limites: o PDE fixa, evidentemente, coeficientes máximos (CA máximos) para as edificações, a depender, também, da zona da cidade em que se quer edificar, sob pena de verticalização excessiva e desproporcional à infraestrutura urbana instalada – o PDE paulistano prevê que a ordenação do uso do solo pela lei urbanística deve ser realizada de modo a evitar “o parcelamento, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados do solo em relação à infraestrutura urbana”.⁸

3 Estímulo à construção nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana

Mediante a fixação desses coeficientes de aproveitamento máximos, o PDE busca induzir a construção de edifícios mais altos em determinadas áreas da cidade. Por exemplo, para as áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, o

bairros com CA baixo – nestes últimos, os proprietários estarão sujeitos a pagar mais pela outorga do direito de construir até o CA máximo, caso isso seja do seu interesse. Isso certamente refletirá no valor de mercado desses imóveis. Sobre o tema, já tivemos a oportunidade de afirmar que “a adoção de um coeficiente básico unificado impede que a aprovação de um novo plano diretor promova a valorização extraordinária de determinados imóveis em detrimento de outros, o que significaria um tratamento desigual e injustificado por parte da lei. Podem variar os coeficientes mínimos e máximos – em função da infraestrutura urbana existente em cada área da cidade –, mas ficará a critério de cada proprietário arcar com o preço devido pela construção com base em coeficiente de aproveitamento que se situe entre o básico (único) e o máximo. (variável)” (LEVIN, Alexandre. “Outorga onerosa do direito de construir: fundamentos principiológicos, natureza jurídica e disciplina normativa”. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)*, Belo Horizonte, ano 16, n. 96, pp. 9-20, nov.-dez. 2017).

- 6 De acordo com a lei municipal nº 16.050/2014 (PDE), *potencial construtivo adicional* corresponde à diferença entre o potencial construtivo utilizado e o potencial construtivo básico (art. 116, §1º). O caráter contratual da compra de potencial construtivo já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do recurso extraordinário nº 226.942-7/SC (1ª Turma, rel. ministro Menezes Direito, DJ de 15.5.2009) e do recurso extraordinário nº 387.047-5/SC (Tribunal Pleno, rel. min. Eros Roberto Grau, DJ de 2.5.2008). De acordo com a Suprema Corte, o *solo criado* tem a natureza de preço público, e não de tributo; pode seu valor, portanto, ser fixado por decreto. José Antonio Aparecido Junior defende ser o potencial construtivo um bem jurídico de caráter urbanístico e instrumental, “já que dirigido ao desempenho de uma função pública, correspondente à implementação do plano urbanístico” (APPARECIDO, José Antonio. *Propriedade urbanística & edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 121).
- 7 Os recursos do Fundurb devem ser aplicados de acordo com os arts. 339 e 340 do PDE, que estão em consonância com o que diz o art. 31 do Estatuto da Cidade. Trata-se de recursos vinculados, que somente podem ser aplicados em: a) execução de programas habitacionais de interesse social; b) sistema de transporte coletivo público; c) ordenamento e direcionamento da estruturação urbana; d) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; e) proteção e recuperação de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico; e f) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.
- 8 Lei municipal nº 16.050/2014, art. 6º, inc. XIII, b. O dispositivo reproduz o que diz o Estatuto da Cidade a respeito (lei federal nº 10.257/2001, art. 2º, inc. VI, c).

CA máximo é igual a 4.⁹ São áreas localizadas ao longo dos eixos de transporte coletivo público e que, por isso, devem ser adensadas para otimizar a infraestrutura de transporte instalada.¹⁰

Assim, o PDE permite um maior adensamento construtivo em áreas situadas ao longo de linhas de trem, metrô, monotrilho, Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), Veículo Leve sobre Pneus (VLP) e corredores de ônibus municipais e intermunicipais. A medida vai ao encontro de um dos objetivos do PDE, qual seja, o de acomodar o crescimento urbano no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade (lei municipal nº 16.050/2014, art. 7º, inc. II).

Pretende-se, portanto, promover melhor aproveitamento do solo das proximidades do sistema estrutural de transporte coletivo, a partir do aumento da densidade construtiva, demográfica, habitacional e de atividades urbanas nessas áreas. (lei municipal nº 16.050/2014, art. 23, inc. I).

4 Incentivo ao desenvolvimento econômico de regiões incluídas na Macroárea de Estruturação Metropolitana

O coeficiente de aproveitamento máximo também foi elevado a 4 nos perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê (PDE, art. 116, inc. II), que são áreas incluídas na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), constituída, por sua vez, por porções dos territórios que

passam por processos de mudanças nos padrões de uso e ocupação e conversão econômica, com concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa. (PDE, art. 11, parágrafo único)

Trata-se de áreas dotadas de significativa infraestrutura de transporte coletivo e com grande densidade populacional, mas que são pouco desenvolvidas economicamente e oferecem poucas oportunidades de emprego para a população que ali reside. Por isso, o PDE estimula o aumento de densidade construtiva nessas regiões e isenta empreendimentos não residenciais da cobrança de outorga onerosa de potencial construtivo adicional (PDE, art. 362). O empreendedor, já que não terá que arcar com outorga onerosa, é estimulado a construir edifícios comerciais nesses bairros.

Induz-se, assim, a instalação de empresas nessas áreas, com o intuito de aumentar a

9 Sobre o tema, vale destacar as palavras de Carolina Heldt D'Almeida: “uma vez que o PDE estabelece o coeficiente de aproveitamento básico número um para toda a cidade de São Paulo, exceto em casos de projetos urbanos que justifiquem a sua alteração via instrumentos urbanísticos, como as operações urbanas e as áreas de intervenção urbana, e define o coeficiente de aproveitamento máximo número quatro nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, tem-se aí uma orientação estrutural para o desenvolvimento urbano, via condução do mercado imobiliário em direção às regiões que se entendem prioritárias ao desenvolvimento urbano” (D'ALMEIDA, Carolina Heldt. “Desafios, hipóteses e inovação na gestão da política urbana”. in: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (eds.). *Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 30).

10 Eixos de estruturação da transformação urbana “são porções do território onde é necessário um processo de transformação do uso do solo, com o adensamento populacional e construtivo articulado a uma qualificação urbanística dos espaços públicos” (lei municipal nº 16.050/2014, art. 22, §2º).

oferta de empregos para a população que ali reside. A medida contribui para reduzir a necessidade de deslocamento pela cidade, a equilibrar a relação entre os locais de emprego e moradia, que é, como visto, outro dos objetivos do PDE (art. 7º, inc. III).¹¹

5 Estímulo para a construção em Zonas Especiais de Interesse Social

Nas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) 2, 3 e 5, o coeficiente de aproveitamento máximo também foi elevado, a fim de estimular a construção de habitação popular (PDE, art. 116, inc. III). As Zeis são porções do território urbano destinadas à oferta de moradia digna para a população de baixa renda, por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como por meio da construção de Habitações de Interesse Social (HIS) e Habitações de Mercado Popular (HMP) (PDE, art. 44).

Zeis 2 e 5 são as glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, que possuem condições de serem destinados à urbanização e à construção de habitação social (PDE, art. 45, incs. II e V); podem ser chamados de *vazios urbanos* e estão, muitas vezes, localizados em áreas centrais da cidade ou dotadas de boa infraestrutura urbana. Zeis 3 são áreas com imóveis abandonados, subutilizados, encortiçados ou deteriorados, localizados em regiões dotadas de boa infraestrutura urbana; exemplo evidente são os edifícios abandonados nas áreas centrais das grandes e médias cidades brasileiras, muitos deles de propriedade do Estado (PDE, art. 45, inc. III).

Percebe-se que, nos empreendimentos destinados à construção de HIS, os limites máximos construtivos podem ser atingidos sem a necessidade de outorga onerosa, ou seja, sem qualquer contrapartida por parte do empreendedor. Isso porque, nesse caso, o fator social (Fs) utilizado na fórmula de cálculo do valor da outorga é igual a zero, conforme art. 117 e Quadro 5 do PDE.

HIS é aquela forma de habitação destinada a famílias com renda familiar total igual ou inferior a R\$ 4.344,00, de acordo com Quadro 5 do PDE. Como estímulo à construção desse tipo de habitação, o PDE dispensou o empreendedor do pagamento de outorga onerosa, como visto. Mesmo na hipótese de construção de Habitação de Mercado Popular (HMP), destinada a famílias com renda mensal igual ou inferior a R\$ 7.240,00, o valor da outorga é reduzido, em função do fator social (Fs) indicado no Quadro 5 – quanto menor a HMP, menor o Fs. A ideia é induzir as construtoras a realizar esse tipo de empreendimento, que se torna mais lucrativo a partir da redução do preço do potencial adicional construtivo.¹² Mais unidades habitacionais para a população de baixa renda podem ser construídas, com menor custo.

Construir moradias populares em áreas da cidade dotadas de boa infraestrutura urbana ajuda a evitar que a parcela mais desfavorecida da população seja obrigada a residir em áreas periféricas da cidade, ou mesmo em áreas de alto risco geológico. Busca-se, assim,

11 O Estatuto da Cidade, nessa direção, prevê como diretriz da política urbana o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (art. 2º, inc. IV). A geração de empregos em áreas periféricas da cidade contribui para evitar que a população residente perca tanto tempo em deslocamentos diários a outras regiões da cidade mais desenvolvidas economicamente.

12 O incentivo à produção de HIS é diretriz da Política de Desenvolvimento Urbano, conforme o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (art. 6º, inc. X).

conter o processo de expansão horizontal da aglomeração urbana e preservar o cinturão verde metropolitano, o que constitui, também, objetivo estratégico da Política de Desenvolvimento Urbano (PDE, art. 7º, inc. I).

6 Incentivo à construção de fachadas ativas

A legislação urbanística paulistana também estimula a presença de fachadas ativas nos térreos dos edifícios, tanto os de uso comercial quanto os residenciais (PDE, art. 23, VII, c; art. 27, inc. XII; art. 87, inc. V; art. 176, inc. IV). *Fachada ativa* corresponde à ocupação da fachada do edifício, no alinhamento da calçada, por uso não residencial, com acesso aberto à população e abertura para a rua.¹³ A frente do edifício se torna *ativa*, ou seja, mesmo quem nele não trabalha ou reside pode usufruir de lojas, restaurantes, bares e outros usos comerciais ali instalados. Busca-se dar vida às calçadas, a permitir que quem circula por elas possa fazer uso do comércio presente nos térreos das edificações.¹⁴

Diante da diretriz do PDE que privilegia a criação de fachadas ativas, a lei municipal nº 16.402/2016 (Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo), editada, assim como toda a legislação urbanística, com base nas prescrições do Plano Diretor,¹⁵ prevê que as áreas destinadas à fachada ativa sejam consideradas, dentro de certos limites, como áreas não computáveis, isto é, não serão consideradas para o cálculo do coeficiente de aproveitamento máximo do lote (lei municipal nº 16.402/2016, art. 62, inc. VII). Em outras palavras, o empreendedor poderá construir mais no mesmo terreno, sem pagar outorga pela área construída que corresponder à fachada ativa instalada.

Cuida-se, sem dúvida, de estímulo à construção de fachadas ativas nos edifícios da cidade: o construtor comercializa a unidade correspondente à loja ou restaurante instalado sem ter que pagar pelo potencial construtivo ali utilizado, e pode utilizar esse potencial para construir outras unidades imobiliárias.

13 Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-pde-fachada-ativa/>>. Acesso em: 14 maio 2023.

14 Jane Jacobs afirma que o limite entre o mundo urbano público e o mundo privado “pode ser mantido, sem que ninguém estranhe, pela grande variedade de oportunidades para contato público nos negócios instalados ao longo das calçadas ou nas próprias calçadas, já que as pessoas se movimentam pra lá e pra cá ou param quando sentem vontade, e também pela presença de muitos anfitriões públicos, por assim dizer, os proprietários de locais de encontro (...), onde se tem a liberdade de ficar mais tempo ou de entrar e sair rápido, sem amarras” (JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad. Carlos S. Mendes Rosa. 3.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 51). A autora discorre, em sua obra seminal, sobre a importância de usos diversificados ao longo das vias públicas: a coexistência entre residências e comércios estimula a diversidade e o contato social entre diferentes grupos étnicos e sociais, além de favorecer a segurança de quem circula pelas ruas e calçadas da cidade.

15 Os preceitos da lei municipal instituidora do plano regulam, “de forma detalhada, a organização do espaço urbano: definem coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, parâmetros de parcelamento, diretrizes para regularização fundiária, áreas de aplicação de operações consorciadas, áreas sujeitas à preempção (lei nº 10.257/2001, art. 25), entre outras especificidades do planejamento local. Tudo isso em respeito, inclusive, ao comando previsto no art. 30, inc. VIII, da Carta, segundo o qual compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (LEVIN, Alexandre. “Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano”. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)*, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, pp. 9-33, maio-jun. 2018). Sobre a questão, explica Victor Carvalho Pinto que “o plano diretor não é apenas mais uma lei entre tantas outras, mas o único instrumento jurídico apto a dispor sobre as matérias caracterizadas como seu conteúdo obrigatório. Isto não impede que suas normas sejam posteriormente detalhadas por outros instrumentos, como os projetos de loteamento ou de obras públicas. Este detalhamento só poderá ocorrer, entretanto, após previsão no plano diretor e respeitadas suas disposições” (PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 184).

7 Estímulo à construção de bicicletários

No mesmo sentido, há estímulo para a presença, nas edificações, de áreas destinadas à implantação de bicicletários. O PDE paulistano optou por desestimular o uso do transporte individual motorizado, a articular o transporte coletivo com modos não motorizados de transporte (art. 6º, inc. XI; art. 12, §1º, V; art. 23, inc. VII, dentre outros). Para cumprir esse desiderato e facilitar a vida do ciclista, estimula-se a instalação de vagas para bicicletas e de vestiário para usuários de bicicletas mediante a utilização do mesmo mecanismo: as áreas ocupadas por vagas de bicicletas e por vestiários de ciclistas são consideradas *não computáveis* (lei municipal nº 16.402/2016, art. 62, incs. IV e XV), ou seja, são áreas construídas que não consomem parte do coeficiente de aproveitamento total do terreno, e não ensejam, portanto, o pagamento de outorga onerosa. O empreendedor cria a facilidade para o usuário de bicicleta sem ter que pagar pelo potencial ali utilizado.

8 Instrumentos para induzir ao cumprimento da função social da propriedade urbana

Há outros importantes instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados para acomodar o crescimento urbano em áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura (lei municipal nº 16.050/2014, art. 7º, inc. II), bem como para recuperar e reabilitar as áreas centrais da cidade (lei municipal nº 16.050/2014, art. 7º, inc. XVI).

Trata-se dos instrumentos indutores do cumprimento da função social da propriedade, regulados pelos artigos de 90 a 101 do PDE paulistano: o *parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis urbanos* (art. 96 a 97), o *imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo* (art. 98) e a *desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública* (art. 99).¹⁶

São passíveis da aplicação desses institutos os imóveis *não edificados, subutilizados* ou *não utilizados* localizados em determinadas partes do território paulistano, como aqueles localizados no perímetro das Subprefeituras da Sé e da Mooca e da Operação Urbana Centro (áreas centrais da cidade); nas Zeis 2, 3 e 5 (áreas destinadas à construção de moradia social); nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (localizadas ao longo de corredores de transporte público); ou nos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas, dentre outras (PDE, art. 91, incs. I a VIII).

Cuida-se de regiões da cidade que podem e devem passar por um processo de adensamento populacional, visto que dotadas de significativa infraestrutura urbana e de transporte e localizadas, no mais das vezes, próximas às áreas centrais do município, em que se encontra boa parte da atividade econômica e da oferta de empregos.

São considerados *imóveis não edificados* os lotes e glebas com área superior a 500 metros quadrados, que tenham coeficiente de aproveitamento igual a zero (PDE, art. 92). Assim, terrenos baldios localizados em áreas da cidade dotadas de infraestrutura urbana

¹⁶ Esses instrumentos de indução ao cumprimento da função social da propriedade urbana estão previstos na Constituição Federal (art. 182, §4º), e sua regulamentação em âmbito nacional é realizada pelo Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001, art. 5º a 8º). Sobre o tema, já afirmamos que “a finalidade dessas normas é impor o respeito ao princípio da função social da propriedade urbana, impedindo-se a retenção especulativa do imóvel, que é prejudicial ao planejamento urbano e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (LEVIN, Alexandre. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 265).

descumprem sua função social, já que não contribuem para otimizar a capacidade instalada na área.¹⁷ Descumprir a função social é, justamente, usar a propriedade de forma contrária ao que diz o plano diretor municipal (CF, art. 182, §2º), ou seja, utilizá-lo em desacordo com os coeficientes de aproveitamento mínimo previstos no PDE, que estão indicados nos Quadros anexos ao PDE.¹⁸ O proprietário de imóvel não edificado, portanto, fica sujeito a sanções administrativas, como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (CF, art. 182, §4º), que têm a finalidade de induzi-lo a dar ao seu imóvel uma utilização econômica ou residencial, de modo a aproveitar a infraestrutura urbana existente na região da cidade em que o bem se localiza.

De outra parte, são considerados *imóveis não utilizados* aqueles com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos ao PDE e que tenham, no mínimo, 60% de sua área construída desocupada por mais de um ano ininterrupto (lei municipal nº 16.050/2014, art. 95). Trata-se de evitar a ociosidade de prédios construídos em áreas da cidade dotadas de boa infraestrutura urbanística, como é o caso dos muitos edifícios vazios presentes nas áreas centrais das grandes e médias cidades brasileiras. Nesses casos, o coeficiente construtivo mínimo pode até ter sido atendido, mas o imóvel se encontra desocupado ou ocupado, de forma precária, por famílias que não conseguem obter moradia regular. A situação desses imóveis, claramente, contraria a diretriz do PDE que prevê que a Política de Desenvolvimento Urbano deve ser efetivada de modo a evitar a “retenção especulativa de imóvel urbano, que resulta na sua subutilização ou não utilização” (PDE, art. 6º, inc. XIII, d)¹⁹ e, também, um dos objetivos estratégicos do PDE, que é o de “recuperar e reabilitar as áreas centrais da cidade” (PDE, art. 7º, inc. XVI).²⁰

Já os *imóveis subutilizados*, nos termos do plano diretor paulistano, correspondem aos lotes e glebas com área superior a 500 metros quadrados que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido nos Quadros 2 e 2A, anexos ao PDE (art. 93). São imóveis cujo índice de edificação encontra-se aquém do limite mínimo previsto no plano diretor, e que descumprem, portanto, sua função social.

17 Nesse sentido, a lei municipal nº 14.933/2009 de São Paulo, que institui a Política de Mudança do Clima, prevê, como uma de suas diretrizes, a “distribuição de usos e intensificação do aproveitamento do solo de forma equilibrada em relação à infraestrutura e equipamentos, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar sua ociosidade ou sobrecarga e a otimizar os investimentos coletivos, aplicando-se o conceito de cidade compacta” (art. 3º, inc. V). O aumento da densidade populacional em áreas da cidade bem servidas de infraestrutura de transporte público contribui para a diminuição do tempo de deslocamento e do tráfego de veículos; a medida ajuda, assim, a diminuir a quantidade de poluentes emitidos na atmosfera, já que os veículos, em locais de trânsito intenso, tendem a consumir mais combustível e a emitir mais gases causadores do efeito estufa. Portanto, o planejamento urbano bem executado contribui, também, para o equilíbrio do meio ambiente natural.

18 O coeficiente de aproveitamento mínimo nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana está indicado no Quadro 2, anexo ao PDE; os coeficientes de aproveitamento mínimo dos imóveis localizados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana são previstos no Quadro 02A, anexo ao PDE; e os coeficientes de aproveitamento mínimo em Zeis estão indicados, por sua vez, no Quadro 03, também anexo ao PDE.

19 A mesma diretriz é prevista pelo Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001, art. 2º, inc. VI, e).

20 Há outras iniciativas que visam à reabilitação das regiões centrais da cidade, como, por exemplo, os incentivos econômicos e tributários previstos na lei municipal nº 17.577/2021, que dispõe sobre o Programa Requalifica Centro e estabelece regime específico para a requalificação de edificações situadas na área central. A lei paulistana prevê tanto isenções fiscais como, em alguns casos, dispensa de pagamento pela outorga de potencial construtivo adicional.

9 Notificação do proprietário e cobrança do IPTU progressivo no tempo

Em todos esses casos, a administração municipal deve notificar o proprietário para que dê ao seu imóvel o aproveitamento mínimo previsto no plano diretor, nos termos dos coeficientes previstos nos Quadros 2 e 2A do mesmo diploma legal. Os donos desses imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados terão prazo máximo de um ano, a partir do recebimento da notificação, para protocolar, “junto ao órgão competente, pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação desses imóveis, conforme o caso” (lei municipal nº 16.050/2014, art. 96, §1º).

Os proprietários regularmente notificados devem, a seguir, iniciar a execução do parcelamento ou edificação no prazo máximo de dois anos, a contar da expedição do alvará de execução do projeto, sob pena de serem obrigados a arcar com um aumento progressivo da alíquota do IPTU incidente sobre o imóvel (lei municipal nº 16.050/2014, arts. 96, §2º, e 98). A alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano será majorada anualmente pelo prazo de cinco anos consecutivos, até atingir a alíquota máxima de 15% (lei municipal nº 16.050/2014, art. 98), e essa cobrança do imposto pela alíquota majorada será mantida até que se cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel (lei municipal nº 16.050/2014, art. 98, §3º).

10 Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

Todavia, o plano diretor paulistano, na esteira do que prevê a Constituição Federal (art. 182, §4º) e o Estatuto da Cidade (art. 8º), concede ao município, decorrido o prazo de cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que a propriedade cumpra sua função social, a prerrogativa de desapropriar os imóveis subutilizados, não utilizados ou não edificados. Como se trata de modalidade de desapropriação-sanção, imposta em razão do não atingimento dos coeficientes de aproveitamento mínimos previstos no plano diretor, o pagamento da indenização é feito mediante a entrega de títulos da dívida pública, resgatáveis no prazo de até dez anos (lei municipal nº 16.050/2014, art. 99, *caput*, e §1º).

Como visto, o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios é criado para induzir o proprietário a utilizar o seu imóvel de acordo com os índices de aproveitamento mínimos previstos no plano diretor, a fim de que os objetivos do PDE sejam alcançados. Afinal, nenhum proprietário quer pagar um IPTU exorbitante ou ser desapropriado com pagamento em títulos da dívida pública resgatáveis em até dez anos: para evitar essas sanções, deverá o titular do domínio fazer com que o imóvel cumpra sua função social.

11 Considerações finais

Não é possível ao poder público municipal exercer sua função de (re)ordenar o espaço urbano sem contar com a participação do mercado imobiliário. As construtoras e incorporadoras atuam de forma decisiva na construção do tecido urbano; são elas que levantam edifícios residenciais, comerciais e institucionais que passam a compor a paisagem da cidade. Mas a administração municipal, por expressa determinação constitucional, não pode deixar que esse mercado funcione sem regulação.

Com efeito, nossa Carta prevê que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei (lei nº 10.257/2001, art. 2º), com vistas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da

cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, art. 182, *caput*). Em outras palavras, o município deve lançar mão dos instrumentos jurídicos postos à sua disposição para assegurar o direito à cidade aos seus habitantes e o equilíbrio do meio ambiente urbano.

O principal instrumento posto à sua disposição para cumprir esses objetivos é o plano diretor municipal, que foi alçado, pelo Texto Constitucional, ao papel de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (CF, art. 182, §1º). O Plano Diretor Estratégico funciona como um indutor do mercado imobiliário. Mediante a fixação de coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo, a lei induz o mercado a construir mais em áreas da cidade dotadas de significativa infraestrutura urbanística e menos em áreas de proteção ambiental.

Evita-se, assim, a ociosidade de imóveis bem localizados e o crescimento horizontal desordenado do tecido urbano, prejudicial à conservação das áreas verdes existentes no território municipal; estimula-se, por outro lado, a verticalização ao redor de áreas da cidade dotadas de infraestrutura para a prestação de serviços públicos essenciais, como transporte, saneamento básico e iluminação pública.

Além disso, por meio da aplicação de institutos jurídicos como a outorga onerosa do direito de construir, o poder público municipal é capaz de estimular a construção de habitação popular nas regiões centrais e intensificar a atividade econômica em áreas da cidade socialmente desfavorecidas. São medidas que contribuem, como visto, para a diminuição do tempo de deslocamento entre residência e trabalho, a beneficiar a grande massa de trabalhadores que perdem horas do seu dia para chegar aos seus empregos.

Esses instrumentos jurídicos postos à disposição do poder municipal²¹ visam ao alcance dos objetivos estratégicos fixados no PDE²², os quais devem ser alcançados, de acordo com o plano diretor paulistano, até 2029.²³

Contudo, a realidade urbana está em constante transformação e, por isso, o PDE previu a revisão do seu texto, mediante projeto de lei que deveria ter sido remetido à Câmara Municipal em 2021 (art. 4º, parágrafo único). No entanto, em face de atrasos no processo legislativo, provocados pela pandemia de covid-19 e pela consequente dificuldade em realizar audiências e consultas públicas, em virtude das medidas de isolamento social, o PL de revisão do PDE foi encaminhado pelo Poder Executivo em março de 2023.²⁴

A revisão do PDE visa à atualização e ao aprimoramento de alguns de seus dispositivos, mas os objetivos estratégicos não foram alterados; em outras palavras, não há – e nem poderia haver – descaracterização da política de desenvolvimento urbano vigente até 2029.

Referências

APPARECIDO, José Antonio. **Propriedade urbanística & edificabilidade**: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012.

21 A maior parte desses instrumentos é regulada por normas gerais veiculadas pelo Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001, art. 4º).

22 Lei municipal nº 16.050/2014, art. 7º.

23 Lei municipal nº 16.050/2014, art. 4º, *caput*.

24 A lei municipal nº 17.864/2022 prorrogou até 31 de março de 2023 o prazo previsto para o encaminhamento do projeto de revisão do PDE à Câmara Municipal.

BERNARDES, Claudio. **Cidades, urbanismo & mercado**. 2.ed. São Paulo: Secovi-SP, 2021. V. 2.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt. Desafios, hipóteses e inovação na gestão da política urbana. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (eds.). **Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Trad. Carlos S. Mendes Rosa. 3.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LEVIN, Alexandre. Outorga onerosa do direito de construir: fundamentos principiológicos, natureza jurídica e disciplina normativa. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)**, Belo Horizonte, ano 16, n. 96, pp. 9-20, nov.-dez. 2017.

_____. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)**, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, pp. 9-33, maio-jun. 2018.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **Droit de l'urbanisme**. 3.ed. Paris: Dalloz, 1996.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.