

PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA-VILLA-LOBOS: RESENHA CRÍTICA SOBRE OS PRINCIPAIS ASPECTOS JURÍDICOS**URBAN INTERVENTION PROJECT VILA LEOPOLDINA-VILLA-LOBOS: CRITICAL REVIEW ON THE MAIN LEGAL ASPECTS****Jose Antonio Aparecido Junior¹****RESUMO**

O presente artigo tem por objetivo realizar uma análise crítica dos aspectos dos principais do Projeto de Lei n. 428/2019, do Município de São Paulo, que tem por objeto estabelecer objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos e cria a Área de Intervenção Urbana correspondente, naquele município. Para tanto, disserta inicialmente sobre a natureza e o conteúdo dos denominados “Projetos de Intervenção Urbana”, previstos na Lei Municipal n. 16.402/2014, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, delimitando suas finalidades e possibilidades de atuação. Após, analisa criticamente os dispositivos do apontado projeto de lei, tecendo considerações pertinentes às novidades em termos de proposta de regulação urbanística em si estabelecidos. O resultado do trabalho é a constatação de uma abordagem inovadora e diferenciada da instrumentação jurídica prevista no projeto de lei, já que elaborada de forma a atender especificamente aos termos de um projeto urbanístico derivado do plano diretor, ao mesmo tempo em que proporciona a implantação da política de desenvolvimento urbano nele previsto.

Palavras-chave: Direito urbanístico. Projeto de Intervenção Urbana. Área de Intervenção Urbana. Potencial Construtivo Adicional. Regulação Urbanística.

ABSTRACT

The purpose of this article is to carry out a critical analysis of the mains aspects of Draft Law no. 428/2019, of the municipality of São Paulo City, whose purpose is to establish objectives, guidelines, strategies and mechanisms for the implementation of the Vila Leopoldina-Villa Lobos Urban Intervention Project (Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos) and create the

¹ Procurador do Município de São Paulo, mestre em direito urbanístico pela PUC/SP, Doutor em Direito do Estado pela USP. Afiliação: Universidade Paulista. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7017-4220>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9645169834284731> E-mail: joseapp@uol.com.br

corresponding Urban Intervention Area (Área de Intervenção Urbana) in that municipality. In order to do so, it first discusses the nature and content of the so-called "Urban Intervention Projects", provided for in Municipal Law n. 16,402/2014, the Strategic Master Plan of São Paulo (Plano Diretor Estratégico), delimiting its purposes and possibilities of action. Afterwards, it critically analyzes the provisions of the aforementioned bill, weaving considerations pertinent to the novelties in terms of the proposal of urban regulation itself established. The result of the work is the finding of an innovative and differentiated approach to the legal instrumentation envisaged in the draft law, since it is designed in order to specifically meet the terms of an urban project derived from the master plan, while at the same time providing the implementation of the urban development policy envisaged.

Keywords: Urban Law. Urban Intervention Project. Urban Intervention Area. Additional Constructive Potential. Urban Regulation

INTRODUÇÃO

O Poder Executivo do Município de São Paulo, em procedimento iniciado por provocação do setor privado, coordenou a elaboração do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa-Lobos. Um dos produtos resultantes dos trabalhos realizados pela Administração Municipal foi o Projeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal de São Paulo em junho de 2019, o Projeto de Lei n. 428/2019. Tal proposição “estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos e cria a Área de Intervenção Urbana correspondente”, e oferece proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o perímetro delimitado, com a definição de programa de intervenções, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão ambiental necessários a tanto.

O presente estudo tem por escopo destacar os principais pontos do projeto de lei produzido, especialmente sob a ótica da inovação legislativa, já que este apresenta utilizações inovadoras e diferenciadas da instrumentação jurídico-urbanística. Para este mister, divide-se em dois grandes capítulos: o primeiro trata de tecer comentários preliminares acerca do instrumento jurídico-urbanístico denominado “Projeto de Intervenção Urbana”, instituído pelo Plano Diretor Estratégico paulistano (Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE); o segundo, a partir das informações coligidas, cuida de expor os principais lineamentos da proposta de regulação apresentada, tecendo considerações especiais acerca dos aspectos mais inovadores e relevantes da proposição, sob o ponto de vista do direito urbanístico.

I. OS PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA

Como cediço, a Constituição Federal de 1.988 foi a primeira, em nosso país, a abordar de forma expressa o direito urbanístico. Além da disposição do seu art. 24, inc. I, que fixa a competência para a expedição de normas gerais sobre o tema, aquele diploma expõe, a partir do seu art. 182, o que deseja em termos de disposições básicas da política pública para o desenvolvimento urbano brasileiro.

Tal política pública, a ser executada pelo Município, deverá ter diretrizes gerais fixadas em lei, e objetivará ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade² e garantir o bem-estar de seus habitantes. Ainda sobre o tema, a Carta Magna determina que tanto a propriedade como sua função social se constituem como direitos individuais (art. 5º, incs. XXII e XXIII), sendo certo que o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, estabelecido como verdadeiro índice da aferição do cumprimento da função social da propriedade, é o plano diretor.

As disposições do texto constitucional determinaram a necessidade de criação de uma verdadeira agenda de desenvolvimento urbano por parte dos municípios brasileiros. Em outros termos, estabeleceu-se o dever de a Administração Pública promover medidas de planejamento urbanístico tendente a cumprir as funções sociais da cidade, atuando de forma positiva para sua implantação. Tal condição, em síntese, gera uma expectativa de regulação e atuação do Poder Público que se consubstancia como um direito transindividual à elaboração e implementação de políticas públicas de caráter urbanístico.

Do ponto de vista material, os processos de formação e implantação de tais políticas se apresentam como um complexo e dinâmico arranjo, que envolve de forma indissociável o Estado e a sociedade, que atuam de forma consorciada na conformação e na concretização dos efetivos processos de transformação ou qualificação do território. A política de desenvolvimento urbano, desta forma, consubstanciada pelo conjunto coordenado de planos e projetos urbanísticos voltados às finalidades gerais previstas no plano diretor, é construída pela atuação conjunta entre o Poder Público e o setor privado.

Cumpre relembrar, neste passo, que é possível distinguir o que se convencionou denominar como “planos urbanísticos” de “projetos urbanísticos”: os primeiros consubstanciam-se em instrumentos formalmente elaborados de proposições sócio-urbanísticas em grandes parcelas do território, veiculando diretrizes de ocupação, grandes objetivos, previsão de infraestruturas de grande

² Nos termos da denominada “Carta de Atenas”, as quatro funções básicas na cidade são: habitação, trabalho, diversão e circulação.

impacto etc., enquanto os projetos urbanísticos podem ser entendidos como o conjunto de definições destinado à efetiva transformação ou qualificação do território, formalmente representados em instrumento próprio, com detalhamento de intervenções e regulação³. Os projetos urbanísticos atuam mais diretamente ao território, utilizando o ferramental disponibilizado expressamente pelo plano diretor ou dele decorrente, interferindo de forma mais aguda no processo de transformação e qualificação urbana. São elaborados a partir das informações fornecidas pelos planos urbanísticos, detalhando suas disposições de modo a dar-lhes eficácia da forma mais completa e adequada possível – o plano propõe a mudança, e o projeto estipula como tal ocorrerá.

Os planos diretores, pela natureza de suas disposições, caracterizam-se como planos urbanísticos, e não é diferente a condição do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei Municipal n. 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE). Este plano, por sua vez, criou uma linha inovadora de regulação urbanística do território, vinculando a proposição detalhada de transformações territoriais de média e grande amplitude à realização prévia dos denominados “Projetos de Intervenção Urbana”, os PIU.

Os projetos de intervenção urbana, em regra, serão caracterizados como projetos urbanísticos, que, ao particularizar uma fatia específica do território a partir da regulação geral veiculada pelo PDE, terão por escopo propiciar à área de estudo propostas de desenvolvimento mais diretamente a si afetas, bem como possibilitar a elaboração de um marco regulatório urbanístico útil a tal desiderato, isto é, com maiores probabilidades de efetivamente desencadear ou dar suporte à transformação ou qualificação urbanística pretendida.

De fato, parece ser cada vez mais claro que em grandes cidades como a capital paulista, com grande dimensão físico-territorial e diversidade de condições de uso e ocupação do solo, a eficiência da política pública de desenvolvimento urbano está diretamente relacionada à adoção de instrumentos capazes de oferecer soluções jurídicas, econômicas e urbanísticas eficazes e ajustadas às suas necessidades e demandas. Nesta linha de ideias, observando as disposições fundamentais trazidas no plano diretor, os PIU representam uma camada de planejamento mais próxima e detalhada

³ Para CARVALHO PINTO, “em urbanismo aplica-se a expressão ‘plano’ com diversos qualificativos, para designar a ordenação físico-territorial de determinada área, ou a destinação urbanística do terreno. Assim, se diz, corretamente, ‘Plano Regional’, ‘Plano Diretor’, ‘Plano Viário’, ‘Plano de Zoneamento’, ‘Plano de Loteamento’ etc. Os projetos contêm todos os elementos necessários para a execução da obra projetada (urbanização, edificação, sistema viário etc.). Já os planos estabelecem as regras a serem observadas na elaboração dos projetos, a fim de que eles formem um todo harmônico e coerente”. (CARVALHO PINTO, Victor. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 209). É preciso destacar que não é a previsão das intervenções que caracteriza o plano ou projeto urbanístico, uma vez que os planos, em geral, detêm esta condição: são os elementos presentes nos estudos e seu detalhamento que permitirão essa diferenciação – um loteamento é um projeto urbanístico, com definição de detalhes como geometria de ruas e tamanho de lotes, o que não impede que haja um plano viário, com definição de ruas e avenidas que deverão ser respeitadas pelo loteador.

do território a transformar ou qualificar, inclusive cabendo a tal estudo, a partir de seus resultados, indicar o instrumental jurídico-urbanístico apto a desencadear a transformação ou qualificação planejada.

De fato, os PIU, nos termos do art. 136 do PDE, “objetivam subsidiar e apresentar propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais” para perímetros de áreas definidas do território, com a finalidade de alterar o meio ambiente urbano ou de, ao menos, promover a melhoria de qualidade da sua ocupação. Extrai-se, também, do referido dispositivo, que tais deverão “indicar os objetivos prioritários da intervenção e as propostas relativas a aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiro e de gestão democrática” – importante destacar, mais uma vez, sob este aspecto, que estas disposições devem refletir o desejo do Poder Público de tornar efetiva aquela política urbana delineada pelo PDE⁴.

O uso deste instrumento foi regulamentado pelo Decreto nº 56.901/2016⁵. De sua leitura, emergem outros elementos que atestam a sua potencialidade como indutor da consolidação da política de desenvolvimento urbano alinhavada pelo PDE em estratos particulares do território.

No apontado regulamento, fica estabelecido que os objetivos finais de tais processos geram três definições principais:

- (a) proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o perímetro delimitado, com a definição de programa de intervenção, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão ambiental necessários;
- (b) modelagem econômica da intervenção proposta, considerando especialmente os mecanismos de financiamento e fonte de recursos necessários; e
- (c) definição do modelo de gestão democrática de sua implantação, privilegiando o controle social e os instrumentos para monitoramento e avaliação dos impactos da transformação urbanística pretendida sobre o desenvolvimento econômico e social da área objeto de estudo (art. 4º).

⁴ A necessidade de observância das disposições do plano diretor advém da leitura teleológica do arcabouço jurídico do subsistema de direito urbanístico. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 607940, fixou a seguinte tese de repercussão geral: “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor” (disponível em <http://stf.jus.br/portal/teses/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3823627&numeroProcesso=607940&classeProcesso=RE&numeroTema=348>, acesso em 22 set 2020). Sobre a necessidade da legislação urbanística derivar das disposições estabelecidas no plano diretor, vide APPARECIDO JUNIOR, J. A. Plano Diretor como parâmetro de aferição de validade material das leis urbanísticas municipais. Revista dos Tribunais (São Paulo. Impresso), v. 2 -5/6, p. 71-96, 201.

⁵ Disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Decreto-56.901.pdf>, acesso em 22 set 2020.

Nos termos do decreto, ao longo do percurso de elaboração dos PIU a sociedade civil e o Poder Público, em conjunto, são constantemente estimulados oferecer e produzir elementos de informação com a finalidade de proporcionar a construção de um projeto urbanístico hábil a, tanto do ponto de vista das funções sociais da cidade quanto no tocante à capacidade de exploração econômica das externalidades geradas pela regulação urbanística, orientar eficazmente o desenvolvimento urbano – o regulamento prevê pelo menos duas audiências públicas, consulta pública dos estudos em duas etapas distintas etc. Os PIU, desta forma, apresentam-se como um processo ininterrupto de interações público-privadas, configuradas por uma sucessão de negociações entre diversos interessados, tais como agentes públicos, representantes dos setores econômicos envolvidos, entidades representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais etc. Fica estabelecida, destarte, a arena pública de discussões que encaminhará a definição do conteúdo final dos PIU – em tal arena, o paradigma da separação dicotômica entre o público e o privado, como bem alerta CASSESE, parece não mais se sustentar destacando-se, neste cenário, o papel estatal de disparador e condutor de tais processos. No dizer o autor italiano⁶,

[...] Estado e mercado, público e privado, que antes eram considerados mundos separados e em oposição, apresentam-se como entidades que se interpenetram. [...] O Estado assume e cuida de interesses gerais pré-ordenados, enquanto no mercado atuam interesses particulares, do conflito-concorrência deriva o ótimo resultado. Os dois modelos aparecem menos distantes. Empréstam-se partes reciprocamente. [...] A expressão escolhida para resumir em um único termo esses novos paradigmas (arena pública), talvez inadequada, apresenta bem, entretanto, o alargamento da fronteira do poder público e a transformação de sua morfologia e, ao mesmo tempo, permite compreender a sua incompletude.

Nesta mesma linha de ideias, e na esteira do asseverado por MARQUES NETO, insta destacar que de fato parece ter havido o esfumaçamento da nitidez desta linha demarcatória entre o público e o privado, passando a ser crescente o intercâmbio entre os seus instrumentos, valores e pressupostos. Em virtude do fortalecimento da sociedade civil, com a emergência de associações e organizações não governamentais, houve uma espécie de esvaziamento do conceito de Estado enquanto exclusivo responsável por apontar os interesses gerais a privilegiar, atribuindo-se a tais entidades a capacidade de promover a pauta pública de discussões e decisões⁷.

No tocante aos PIU, cabe à Administração Pública, ao final de seus processos, arbitrar o interesse público a tutelar dentre os diversos em disputa sob sua apreciação, propondo assim o

⁶ CASSESE, Sabino. A Crise do Estado. Campinas: Saber, 2010. p. 145.

⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação estatal e interesses públicos. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 133-142.

modelo final do projeto e o consequente direito urbanístico formal, que balizará a transformação urbanística pretendida. Esta moderna característica do atuar administrativo consensual, típica do direito urbanístico e privilegiada no procedimento estabelecido para os PIU, tende a promover projetos urbanísticos mais equilibrados, aderentes à realidade e capazes de, ao final, serem mais eficientemente implantados.

II – DO PROJETO DE LEI DO PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA – VILLA-LOBOS (PROJETO DE LEI N. 428/2019)

O Projeto de Lei que estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos e cria a Área de Intervenção Urbana correspondente⁸ (doravante PL-VL) é estruturado na seguinte conformidade:

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

SEÇÃO I - Do Conceito

SEÇÃO II - Da Abrangência Territorial

SEÇÃO III - Das Definições

SEÇÃO IV - Dos Objetivos Específicos, Diretrizes e Estratégias de Transformação Urbanística

CAPÍTULO II - REGRAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

SEÇÃO I - Dos Parâmetros Urbanísticos Gerais

SEÇÃO II - Do Projeto Específico de Parcelamento do Solo

CAPÍTULO III - DO PROGRAMA DE INTERVENÇÕES

CAPÍTULO IV - DA ALIENAÇÃO DO ESTOQUE DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL DO PERÍMETRO DE ADESAO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA – VILLA-LOBOS E DA CONTA SEGREGADA DO FUNDURB

SEÇÃO I - Da Alienação do Estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão da Área de Intervenção Urbana Vila Leopoldina – Villa-Lobos

Subseção I - Do Termo de Compromisso

Subseção II - Do Leilão do Estoque de Potencial Construtivo Adicional

Subseção III - Da Opção de Venda do Estoque Remanescente de Potencial Construtivo Adicional

Subseção IV - Da Alienação Ordinária do Estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão da AIU-VL

SEÇÃO II - Da Conta Segregada do FUNDURB

CAPÍTULO V - DA GESTÃO

SEÇÃO I - Da Atuação Concertada dos Órgãos e Entidades Municipais

SEÇÃO II - DO CONSELHO GESTOR DA AIU-VL

CAPÍTULO VI - DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITORIAS

⁸ O projeto de lei e seus anexos estão disponíveis no web-site Gestão Urbana, no link <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-intervencao-urbana-vila-leopoldina-villa-lobos/>, acesso em 22 set 2020.

A proposta procura, nos termos expostos retro, transportar para a linguagem técnico-jurídica as principais informações e definições colacionadas ao processo administrativo que gerou o Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa-Lobos (PIU-VL), estabelecendo a regulação urbanística útil à sua implantação. Traz, neste contexto, as típicas categorias de normas do direito urbanístico – as relativas ao planejamento urbano, definidoras da caracterização do território a transformar e dos objetivos e diretrizes das transformações propostas, e as de instrumentação jurídica do desenvolvimento planejado, isto é, aquelas que instituem os direitos e deveres dos agentes envolvidos no processo de implantação do PIU, bem como as contrapartidas e condicionantes necessárias a tal processo.

Com efeito, os três primeiros capítulos da propositura tratam de aspectos referentes à realidade existente e desejada do território do PIU-VL, incluindo a sua definição, a criação da Área de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa-Lobos (AIU-VL), estratégias e objetivos do projeto, as regras básicas de uso e ocupação do solo e as obras e intervenções para a transformação do local. A partir destas premissas, o PL-VL aborda os mecanismos que instrumentarão tal dinâmica, e o modo de gestão e atuação da sociedade civil, dos interessados em empreender no local e das unidades da Administração Municipal que tem tarefas a desempenhar para a sua implantação. O detalhamento de cada um dos capítulos é realizado a seguir.

II.1 – CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES GERAIS

O Capítulo I inicia com as conceituações necessárias a mais perfeita compreensão dos termos da propositura. Didaticamente, o PL-VL aprova o PIU-VL, referenciando o conteúdo normativo aos estudos e conclusões havidos nos processos administrativos que lhe deram suporte – nesta linha de ideias, privilegia o processo participativo que ensejou a construção dos partidos urbanísticos e das definições de projeto expostas naqueles feitos, e homenageia a diretriz da gestão democrática das cidades. Tal disposição mostra-se especialmente relevante tendo em vista a possibilidade de alterações do projeto de lei enviado pelo Executivo pela Edilidade – seja qual for a alteração realizada, ela deverá ser condizente com o PIU-VL. Em outros termos, garantida a atribuição da Câmara de Vereadores de alterar os projetos de lei submetidos à sua apreciação, é criada uma vinculação indissociável entre a normatização urbanística e o planejamento urbano que lhe oferece suporte.

Importante, também, salientar que o PIU não integra formalmente a lei, consistindo no repositório de informações capazes de auxiliar o intérprete na compreensão do comando das futuras normas jurídicas veiculadas por intermédio das normas formalmente positivadas. O projeto revela o

instrumento jurídico-urbanístico mais adequado para sua implantação, sendo os indigitados processos administrativos o registro de todo o procedimento de sua formulação e das conclusões desta advindas.

A listagem dos anexos ao texto principal do PL-VL, por sua vez, demonstra uma dupla preocupação: fornecer aos aplicadores da futura lei referências objetivas à interpretação de seus preceitos, e proporcionar os meios eficazes ao controle social da sua implantação. Importante destacar que tais mapas e quadros efetivamente integram o conteúdo normativo da proposta, tanto conformando a propriedade urbanística do território como estabelecendo as condições para seu aproveitamento, nos termos definidos no PIU.

O art. 2º cria, formalmente, a Área de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos – AIU-VL, contida no subsetor Arco Pinheiros da Macroárea de Estruturação Metropolitana, destinada a implantação do PIU-VL. As áreas de intervenção urbana, por sua vez, têm detalhado tratamento no PDE - nos termos do art. 145, *verbis*:

*Art. 145. As áreas de intervenção urbana são porções de território definidas em lei destinadas à **reestruturação, transformação, recuperação e melhoria ambiental de setores urbanos com efeitos positivos na qualidade de vida, no atendimento às necessidades sociais, na efetivação de direitos sociais e na promoção do desenvolvimento econômico, previstas no Projeto de Intervenção Urbanística elaborado para a área.***

De acordo com o PDE, a AIU se apresenta como instrumento destinado a atuação pontual no território, tendo por base um Projeto de Intervenção Urbana, que definirá seu conteúdo material e formalmente. O § 2º do mesmo artigo determina que a AIU promoverá “formas de ocupação mais intensa, qualificada e inclusiva do espaço urbano combinadas com medidas que promovam o desenvolvimento econômico, racionalizem e democratizem a utilização das redes de infraestrutura e a preservação dos sistemas ambientais”. O § 3º do art. 145, por sua vez, traz o conteúdo mínimo das leis que veicularem as AIU, dos quais se destacam a necessidade de um projeto de intervenção urbana que dê suporte à sua regulação (inc. II), a possibilidade de disposição de parâmetros urbanísticos diferenciados do zoneamento (inc. III), o dever o instrumento proporcionar a recuperação de parte da valorização imobiliária havida em função dos investimentos públicos (inc. IV), a possibilidade de criação de mecanismos para a implantação compartilhada das intervenções propostas e de arrecadação de receitas mediante parcerias do Poder Público com o setor privado (inc. VIII), e o dever de prover a habitação de interesse social para a população vulnerável residente em seu perímetro (inc. IX).

Como será possível constatar, a AIU-VL é o meio utilizado para a implantação do PIU-VL, atendendo, assim, de outra mão, também o art. 134 do PDE – não há dúvida que, nos termos expostos no plano diretor, o objetivo do projeto em comento é o ordenamento e a reestruturação urbana de

área subutilizada e com potencial de transformação, com maior aproveitamento da terra urbana e o consequente aumento nas densidades construtivas e demográficas, implantação de novas atividades econômicas e emprego e atendimento às necessidades de habitação e de equipamentos sociais para a população.

Prosseguindo, a propositura determina que o PIU-VL abrange dois diferentes perímetros: o Perímetro de Adesão, que delimita o território no qual incidirá o regramento urbanístico específico da AIU-VL, e o Perímetro Expandido, que é composto pelas demais áreas do Subsetor Arco Pinheiros (no qual se insere territorialmente o PIU-VL), não contidas no Perímetro de Adesão, e no qual poderão ser realizados investimentos para a implantação do Programa de Intervenções da AIU-VL.

Em seu art. 3º, o PL-VL traz definições importantes para a compreensão da regulação proposta. Destacam-se, do rol ofertado, os seguintes elementos:

- a. a definição de “Potencial Construtivo Adicional” relacionando o estoque deste bem jurídico dominial a uma função específica: proporcionar a implantação das contrapartidas previstas no PIU-VL;
- b. o estabelecimento da relação entre os elementos do Programa de Intervenções e os Termos de Compromisso previstos na proposta, vinculando a fruição dos benefícios urbanísticos propostos pela regulação à contrapartida exigida na lei;
- c. a fixação dos elementos referenciais do Projeto Específico de Parcelamento de Solo;
- d. a conceituação da Opção de Venda prevista na proposta, essencial para a garantia do integral cumprimento do Programa de Intervenções da AIU-VL.

No tocante aos Objetivos Específicos, Diretrizes e Estratégias de Transformação, a propositura traz ao campo jurídico os desideratos do PIU-VL, positivando o norte da atuação estatal e do setor privado na transformação e qualificação do território de intervenção. A partir de sua leitura, constata-se o ponto fulcral do mecanismo proposto: a troca do bem dominial “potencial construtivo adicional” por habitações de interesse social que atendam a toda população que vive em situação vulnerável da área do projeto, associadas tais edificações à construção de equipamentos públicos de suporte às famílias instaladas nos novos prédios.

II.1.1. LEITURA CRÍTICA DO CAPÍTULO I DO PL-VL

O Capítulo I do PL-VL tem por objetivo estabelecer os pressupostos normativos necessários à compreensão e aplicação da futura lei. Neste passo, é preciso asseverar que as normas de direito urbanístico podem ser divididas em duas grandes famílias, com funções específicas: as normas de planejamento urbano e as normas de instrumentação jurídica. As primeiras tratam de positivar aspectos relevantes do diagnóstico e do prognóstico da área planejada, possibilitando assim a compreensão da razão da instituição da regulação urbana, bem como das metas urbanísticas a serem

atingidas a partir da sua aplicação. As segundas tratam da dinâmica do processo de implantação do planejamento urbano, e dos mecanismos para que os seus objetivos sejam alcançados. Embora não haja uma separação absolutamente estanque entre as duas funções, a divisão auxilia a compreensão do planejamento estabelecido e dos limites técnico-jurídicos da proposta.

Em um projeto derivado do plano diretor, espera-se que as normas de planejamento urbano em si dispostas tragam os aspectos individualizantes da intervenção, reconhecendo de forma mais particularizada o território a transformar. Nesta linha de ideias, o Capítulo I estabelece as principais metas da transformação pretendida no perímetro do PIU-VL e enuncia a instrumentação jurídica a ser utilizada a tanto.

Uma outra medida adotada na proposta é o estabelecimento de um glossário, que veicula definições que auxiliarão o intérprete em sua missão hermenêutica – o urbanismo trabalha com conceitos abertos, normalmente indeterminados, que dependem de valoração e se transmudam com o passar do tempo ⁹, e a definição de elementos normativos que tem tratamento específico na regulação ofertada possibilitará a aplicação da futura lei de forma mais adequada e coerente com o planejamento positivado.

II.II – CAPÍTULO II – REGRAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Devidamente autorizada pelo PDE, a Seção I do Capítulo II trata dos “Parâmetros Urbanísticos Gerais” aplicáveis ao território do PIU-VL. Em seu art. 7º, a propositura determina que devem ser aplicados ao Perímetro de Adesão da AIU-VL os parâmetros urbanísticos definidos em seu Anexo 3 e, em caráter suplementar, as disposições LPUOS referentes à Zona de Estruturação Urbana - ZEU. Atribui-se ao território, desta forma, uma regulação urbanística de caráter específico sem que sejam olvidadas as determinações mais gerais, previstas na lei de zoneamento. As principais especificidades da regulação jurídico-urbanística da AIU-VL, entretanto, iniciam no art. 8º da proposta.

Com efeito, o PIU-VL estrutura seu mecanismo de implantação a partir da realização de dois leilões de potencial construtivo adicional. Para tanto, toma por base, inicialmente, o art. 116 do PDE, do qual, por ora, destaca-se o disposto no “caput”:

Art. 116. O potencial construtivo adicional é bem jurídico dominical, de titularidade da Prefeitura, com funções urbanísticas e socioambientais.

A opção do PDE de expressamente identificar a natureza jurídica do “Potencial Construtivo Adicional” como bem dominical, esclarecendo tal deter funções urbanísticas e socioambientais,

⁹ A própria sucessão de escolas de urbanismo, que representam o ideal de desenho urbano em determinado momento histórico, atesta esta condição – em um exemplo, se outrora havia o ideário das cidades espraiadas, com residências unifamiliares e privilégio do transporte individual, hoje o urbanismo apregoa a cidade compacta e caminhável.

evidencia sua opção por proporcionar ao planejamento urbano paulistano a maior liberdade possível para fins de utilização deste bem jurídico nos diplomas normativos derivados do PDE – por consequência, o instrumental jurídico-urbanístico elaborado a partir do regramento fundamental do plano diretor utilizando-se o potencial construtivo adicional como elemento de regulação dos processos de desenvolvimento urbano também deverá ser elaborado de forma a mais perfeitamente atender à política de desenvolvimento urbano consubstanciada nos PIU. Neste sentido, as suas seguintes disposições do PDE:

Art. 148. Os Projetos de Intervenção Urbana poderão ser elaborados e implantados utilizando-se quaisquer instrumentos de política urbana e de gestão ambiental previstos neste Plano Diretor Estratégico, além de outros deles decorrentes.

Neste ponto, parece ser importante lembrar que a lei urbanística, sob a regência da função social da propriedade, tem como efetivo vetor de atuação a busca das cidades sustentáveis e qualifica as possibilidades de uso e ocupação do solo urbano, especialmente definindo diferentes índices de edificabilidade para o território da cidade. Na propriedade imobiliária urbana (a denominada propriedade urbanística), o potencial construtivo apresenta-se como complexo bem que pode ser analisado tendo em vista a ótica urbanística, civil e socioambiental, sendo o reconhecimento das suas características e natureza jurídica importante medida para seu mais perfeito aproveitamento como instrumento de implementação da política de desenvolvimento urbano do município ¹⁰. Os PIU previstos na legislação paulistana apresentam-se, destarte, como verdadeira ponte entre o urbanismo e o direito urbanístico – reitere-se: a conformação da propriedade urbanística e da dinâmica da implantação do planejamento nele previsto deverá advir das informações colhidas em seu processo de formação.

Prosseguindo, e nesta linha de ideias, o art. 8º da propositura define o estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão da AIU-VL, de 500.000 m² (quinhentos mil metros quadrados). A metodologia de cálculo do estoque é anexa ao projeto (Anexo 5), sendo a quantidade deste bem jurídico disponibilizada a comercialização no PIU-VL definida a partir, basicamente, da análise da capacidade de adensamento da área combinada à necessidade de valores financeiros para a implantação do Programa de Intervenções previsto na propositura. Nestes termos, o parágrafo único do art. 8º utiliza-se da autorização expressa constante no art. 116, § 3º, do PDE, e prevê que o

¹⁰ Sobre o tema, APPARECIDO JUNIOR, Jose Antonio. Propriedade Urbanística e Edificabilidade. Curitiba: Juruá, 2012 e SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Bens Culturais e sua Proteção Jurídica. 3. ed., ampliada e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011.

coeficiente de aproveitamento máximo dos lotes integrantes do Perímetro de Adesão da AIU-VL poderá chegar a 6,0 (seis), no caso de sucesso dos leilões previstos no PIU.

Após disposições específicas, que buscam esclarecer tópicos pontuais do projeto, o art. 12 abre a Seção II do Capítulo II, com as regras referentes ao denominado “Projeto Específico de Parcelamento do Solo” (PEPS). Em uma área demarcada no Anexo 1, o PIU prevê a implantação de um projeto específico, regulando as políticas públicas de serviços públicos, uso da terra e habitação, com condições e prazos de concretização diferenciados, e detalhamento a ser realizado quando de seu pedido de licenciamento junto aos órgãos públicos. Importa, neste passo, destacar que os terrenos sujeitos ao PEPS são de propriedade da empresa que propôs a elaboração do PIU-VL, sendo estabelecidas as especiais condições de aproveitamento destes em contrapartida a implantação do programa de interesse público previsto na futura lei.

O PEPS prevê uma atuação concertada entre o setor público, os proprietários da área e os adquirentes do potencial construtivo levado a leilão, a partir de mecanismos que preveem o atendimento a ônus urbanísticos de interesse público associados a estipulação de parâmetros urbanísticos específicos e facilitadores da transformação do território nos moldes previstos no PIU-VL. A implantação do PEPS será acompanhada *pari passu* pelo Poder Público, de modo a garantir que haja o cumprimento de todos os deveres assumidos pelos adquirentes do estoque de Potencial Construtivo Adicional em contrapartida à disponibilização deste bem jurídico pela Municipalidade.

II.II.1. LEITURA CRÍTICA DO CAPÍTULO II DO PL-VL

O Capítulo II traz normas de instrumentação jurídica do PIU-VL, destacando-se, do conjunto de informações estabelecidos neste trecho do projeto de lei, a definição do conteúdo da propriedade urbanística do seu território, já com algumas disposições referentes ao modo de tal propriedade ser consolidada e aproveitada. Neste momento, a preocupação precípua da proposta parece ser a de realizar as distinções entre seu conteúdo regulatório e a normatização geral do Município de São Paulo, especialmente a constante em sua Lei n. 16.402, de 22 de março de 2016 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS).

Como já destacado, os PIU não somente estão autorizados a realizar tais distinções como, no âmbito do sistema jurídico estabelecido pelo PDE para implantação da política de desenvolvimento urbano paulistana, mostram-se como o meio adequado a tais alterações – considerando a necessidade de observação dos processos públicos participativos para alteração da legislação urbanística, associados à gestão democrática das cidades, o PDE elegeu os PIU para esta finalidade. De fato, tendo em vista as particularidades referentes ao planejamento específico de parcelas do território e a dinâmica de transformação urbana, é razoável que a regulação urbanística seja adaptada e

conformada, de modo a atender de forma mais plena o plano diretor – para tanto, o instrumento jurídico de planejamento definido pela legislação paulistana é o PIU.

II.III – CAPÍTULO III – DO PROGRAMA DE INTERVENÇÕES

O Programa de Intervenções da AIU-VL é previsto no art. 15 e no Anexo 6 da propositura. Quanto a este capítulo, é importante destacar dois aspectos principais:

a) a proposta divide as intervenções entre “obrigatórias” e “eletivas”. As intervenções consideradas “obrigatórias” são aquelas que necessariamente serão realizadas no processo de implantação do PIU-VL, independentemente de qualquer contingência – fracasso no primeiro leilão, depreciação do valor do potencial construtivo adicional etc. Estas intervenções determinam, precipuamente, o atendimento habitacional integral das famílias habitantes das favelas localizadas na área de abrangência do PIU-VL – Favela do Nove, da Linha e do Cingapura Madeirite -, e a edificação dos imóveis destinados a implantação de equipamentos públicos pela Municipalidade nos empreendimentos destinados a tal população.

A este conteúdo mínimo de contrapartidas urbanísticas a serem exigidas dos adquirentes do estoque de Potencial Construtivo Adicional somam-se as intervenções denominadas “eletivas”, também definidas (a exemplo das obrigatórias) no Anexo 6. É relevante anotar que a partir do momento em que a intervenção considerada “eletiva” é indicada como destinada a implantação como pagamento ao preço dos leilões do estoque trazido no PIU-VL – o PL-VL indica como tal condição se realizará – ela integrará o Termo de Compromisso a ser firmado entre o Poder Público e tais adquirentes. Com tal medida, estas intervenções “eletivas” se consolidam como obras e atividades consideradas também obrigatórias aos particulares. Em outros termos, as intervenções “eletivas” somente são assim consideradas até o momento em que integrem um dos dois Termos de Compromisso a serem firmados com os particulares: a partir deste momento, são de implantação obrigatória;

b) o mecanismo de implantação do PIU-VL prevê o atendimento integral das famílias das apontadas favelas, ainda que em etapas diferentes. Em outros termos, o projeto parte do pressuposto de que o preço mínimo do estoque de Potencial Construtivo Adicional levado a leilão é suficiente para a implantação de todas as intervenções consideradas *ab initio* obrigatórias – reitere-se: a construção das habitações de interesse social e dos equipamentos públicos de suporte a vida comunitária previstos no Anexo 6.

II.III.1. LEITURA CRÍTICA DO CAPÍTULO III DO PL-VL

Os estudos econômicos têm grande importância na construção da proposta do PL-VL. O projeto se baseia em uma troca de potencial construtivo por um número de intervenções não

totalmente definido *a priori*, a serem realizadas diretamente pelos adquirentes deste bem jurídico nos leilões promovidos pela Municipalidade. Esta opção pode ser analisada, tendo em vista o caráter econômico do PIU, em ao menos dois aspectos principais.

Em uma primeira abordagem, verifica-se que o PIU procura contornar um problema de grande relevância em nosso país, em especial após a depressão econômica associada à pandemia do COVID-19: a reconhecida carência de recursos públicos para investimentos. O problema teórico do limite de despesas públicas foi desta forma sintetizado por BARCELLOS¹¹:

(i) a Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a garantia e a promoção dos direitos fundamentais; (ii) as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; (iii) as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público; (iv) os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo, em certa medida, (v) a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e o gasto dos recursos públicos.

A opção realizada pelo PL-VL foi a de implantar um importante programa de interesse público sem dispêndio de verbas orçamentárias. De fato, em função da escassez apontada, ocorre o denominado *trade off*: a alocação de recursos escassos envolve, simultaneamente, a escolha do que atender e do que não atender, isto é, empregar um dado recurso para um determinado fim significa não apenas compromisso com esse fim, mas também decidir não avançar, com o recurso que está sendo consumido, em todas as demais direções possíveis¹². Ao optar por receber as contraprestações pelo uso do potencial construtivo adicional pelos particulares em prestações *in natura* no perímetro da AIU-VL, o PIU, ao mesmo tempo, opta por não seguir a regra do PDE referente à alienação deste bem jurídico pelo Município (destinação de numerário aos cofres do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB), e internaliza a resolução desta questão, já que suas intervenções não disputarão com outras localizadas em todo Município de São Paulo os recursos do FUNDURB.

De outra parte, o PIU busca aproveitar de forma ótima o financiamento privado de intervenções de interesse público. Sob este aspecto, observa-se que o Capítulo III evidencia um tema relevante nas decisões adotadas no projeto e que tem sua proposta de positivação no PL-VL: a necessidade de calibrar os benefícios econômicos advindos da implantação do projeto, de modo a maximizar os efeitos benéficos da implantação do PIU-VL considerando os interesses gerais da

¹¹ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 102

¹² AMARAL, Gustavo; MELO, Daniele. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 92

sociedade, sem que os encargos transferidos aos particulares interessados acabassem por desestimular sua participação neste processo.

É preciso destacar, neste passo, que estabelecer um rol de intervenções que pode ser adicionado às contrapartidas obrigatórias a serem ofertadas pelos adquirentes do potencial construtivo adicional de seu estoque não significa que a lógica econômica passe a ser o escopo da ação estatal de planejamento e desenvolvimento urbano, mas que seja considerada como elemento importante de tal. O reconhecimento de que a valorização imobiliária advinda da implantação do PIU-VL é apenas um dos fatores que poderá influenciar os preços de comercialização do potencial construtivo adicional no futuro, e o estabelecimento de uma proposta de regulação que é capaz de compreender e introjetar nos mecanismos jurídicos de implantação do planejamento esta realidade parece ser medida útil e interessante à mais perfeita obtenção dos resultados urbanísticos pretendidos pelo PIU.

II.IV – CAPÍTULO IV – DA ALIENAÇÃO DO ESTOQUE DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL DO PERÍMETRO DE ADEÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA – VILLA-LOBOS E DA CONTA SEGREGADA DO FUNDURB

O Capítulo IV é o mais extenso e o tecnicamente mais complexo do projeto de lei em discussão, pois se propõe a disciplinar a metodologia a ser utilizada para alienação do estoque de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL.

O PL-VL busca suporte para a regulação proposta, inicialmente, no já destacado art. 145, §3º do PDE, bem como de seu art. 147, dos quais se destaca o seguinte excerto:

Art. 147. Cada Área de Intervenção Urbana poderá prever a quantidade de potencial construtivo adicional utilizável em seu perímetro de intervenção, com base na estrutura, forma, paisagem, características e funções urbanas previstas para o local bem como nos parâmetros de uso, ocupação, parcelamento e edificação propostos.

A elaboração do Programa de Intervenções da AIU-VL, bem como a operacionalização de sua implantação configuram, assim, os aspectos essenciais do PIU-VL, cabendo ao projeto ora em estudo, repita-se, transportar os preceitos urbanísticos havidos em função do processo público e participativo para a linguagem técnico-jurídica. Assim sendo, é possível, a partir dos preceitos estabelecidos na propositura, vislumbrar a sequência de atos ordenados e destinados a atender ao planejamento estipulado para o PIU-VL em dois grandes caminhos: o do leilão do estoque de potencial construtivo adicional e o da alienação ordinária deste estoque, nos termos a seguir expostos:

II.IV.1. DA ALIENAÇÃO MEDIANTE LEILÃO

O tema é tratado a partir do art. 21 da propositura. Inicialmente, estipula a proposta que haverá dois leilões para alienação do estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão do PIU-VL, na seguinte conformidade:

a. um primeiro Leilão, de 266.000 m² (duzentos e sessenta e seis mil metros quadrados) de Potencial Construtivo Adicional. O preço mínimo deste montante de potencial construtivo adicional será correspondente ao orçamento das obras e intervenções da Etapa I do Programa de Intervenções da AIU-VL, atualizados ao tempo da licitação e constantes do Termo de Compromisso a ser firmado pelo seu adquirente – no Termo de Compromisso, reitere-se, estarão elencadas todas as obras e intervenções a cargo do adquirente, que liquidará o preço realizando diretamente todas as obras e intervenções nele previstas (incluindo as inicialmente “obrigatórias” e as “eletivas” escolhidas para implantação). Neste leilão será possível haver excedentes financeiros, em função da competição na hasta pública, devendo tais recursos ser direcionados a conta segregada do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB¹³ da AIU-VL;

b. um segundo Leilão, de, no máximo, 234.000 m² (duzentos e trinta e quatro mil metros quadrados), tendo como quantidade inicial mínima de Potencial Construtivo Adicional leiloado aquela correspondente ao valor das obras e intervenções da Etapa II do Programa de Intervenções da AIU-VL, atualizados ao tempo da licitação e constantes do Termo de Compromisso a ser firmado pelo seu adquirente.

Neste segundo leilão, como se observa, há uma quantidade máxima de metros quadrados que podem ser disponibilizados pela Administração Pública, sagrando-se vencedor o licitante que pagar o preço exigido (obtido a partir do orçamento das obras e intervenções constantes do Termo de Compromisso da etapa, executadas diretamente pelo adquirente) pela menor quantidade de metros quadrados. Na hipótese de não alienação integral do estoque de Potencial Construtivo Adicional previsto para o segundo leilão, o seu saldo remanescente deverá ser considerado integrante do

¹³ O FUNDURB é o fundo específico destinado a urbanização do Município de São Paulo. Nos termos do art. 339 do PDE, seus recursos são aplicados com base nos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da Lei do Plano Diretor Estratégico e tendo como referência o previsto no Programa de Metas do Município, priorizando a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, o sistema de transporte coletivo público, sistema ciclovitário e sistema de circulação de pedestres, o ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes, a proteção, recuperação e valorização de bens e de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico, e a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental. O FUNDURB tem caráter eminentemente redistributivo, mas o PDE permite que instrumentos específicos – como as AIU – detenham contas segregadas, permitindo que o numerário arrecadado com a alienação do potencial construtivo adicional seja utilizado na própria área de abrangência da intervenção.

montante de Potencial Construtivo Adicional geral do Arco Pinheiros¹⁴, sendo alienado nos termos previstos pela respectiva legislação de regência.

A proposta esclarece que, havendo vencedor nos leilões realizados pela Municipalidade, eventuais variações de preços e condições de mercado que influenciem no valor das obras e intervenções da AIU-VL, previstas em cada Termo de Compromisso, serão integralmente suportadas pelos adquirentes do Potencial Construtivo Adicional. Não caberão, em outros termos, quaisquer medidas de compensação financeira ou de reequilíbrio econômico-financeiro dos ajustes celebrados.

No tocante ao procedimento a ser adotado para a realização dos leilões previstos na propositura, o art. 22 traz descrição da metodologia a ser aplicada nas hastas, desde a elaboração e publicação dos editais até a assinatura do Termo de Compromisso, que formaliza o acordo entre os adquirentes e o Poder Público. Já neste dispositivo a propositura prevê a existência de uma “Declaração de Potencial Construtivo Adicional Adquirido”, não vinculada a qualquer lote, a ser emitida pela empresa São Paulo Urbanismo (SP-Urbanismo)¹⁵, e que conterá o total de potencial construtivo adicional de propriedade de seus adquirentes nos leilões. Tal Declaração será utilizada nas incorporações de empreendimentos particulares que utilizarem potencial construtivo do estoque leiloadado – a cada edificação que utilize este bem jurídico, serão descontados os metros quadrados correspondentes na indigitada declaração. O instrumento de comunicação formal da disponibilidade deste potencial construtivo para os empreendimentos específicos será a “Certidão de Potencial Construtivo Adicional”, também emitida pela SP-Urbanismo.

A proposta também estabelece o percentual mínimo de utilização do potencial construtivo leiloadado no Perímetro de Adesão da AIU-VL, bem como a quantidade mínima de metros quadrados do estoque total que deverão ser destinados a usos residenciais naquele local (estabelecendo, aponte-se, o que pode ser reconhecido como “uso residencial”). Evidencia-se, neste trecho do material em discussão, a tentativa de elaborar uma regulação jurídica que ordene a atuação do setor privado de modo a obter resultados urbanísticos considerados desejados - é, em sentido estrito, conformação da propriedade urbanística, considerando a adesão dos particulares ao projeto (com a aquisição do estoque de Potencial Construtivo Adicional em leilão) como condição prévia de incidência do

¹⁴ De acordo com o PDE, o Arco Pinheiros é porção do território do Município de São Paulo destinado a ser regulado, ele próprio, por um projeto de intervenção urbana (art. 76, § 3º, inc. IV). O Executivo encaminhou à Edilidade tal projeto, registrado como Projeto de Lei n. 427/2019. Na apontada propositura, haja vista a inserção do perímetro do território da AIU-VL no Arco Pinheiros, há disposições específicas regulando esta área, vinculando sua vigência à eventual não aprovação do Projeto de Lei n. 428/2019.

¹⁵ A empresa SP-Urbanismo integra a Administração Pública Indireta do Município de São Paulo, sob tutela finalística da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, sendo responsável pela elaboração dos projetos de intervenção urbana e pelo controle urbanístico de seus processos de implantação.

regramento urbanístico. Na dicção do Ministro Eros Grau, do Supremo Tribunal Federal, no já histórico julgamento do Recurso Extraordinário n. 387.047, um ônus urbanístico por parte deste agente privado, “mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. (RE 387.047, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 6.3.2008).

Prosseguindo, em seu art. 24 a proposta traz regras que são concernentes à preservação dos interesses de terceiros que podem ser afetados pela transação realizada por intermédio do leilão. Estabelece, assim, que a partir da assinatura de cada Termo de Compromisso, o Potencial Construtivo Adicional poderá ser cedido, gratuita ou onerosamente, aos proprietários de terrenos localizados no Perímetro de Adesão da AIU-VL, sendo certo que o vencedor do leilão estará obrigado a ceder a estes proprietários a quantidade de metros quadrados necessária para os projetos que desejem implantar em seus lotes. O valor do metro quadrado deste potencial construtivo, por sua vez, será equivalente, no máximo, ao valor obtido mediante a utilização da fórmula da outorga onerosa do direito de construir prevista no PDE para o imóvel em que haverá a edificação. Em outros termos, a depender do desempenho da implantação dos seus próprios empreendimentos, o vencedor do leilão – que adquiriu o potencial construtivo a valor presente, com deságio em seu valor nominal – poderá negociar o preço adequado para a alienação deste bem jurídico aos interessados, garantindo-se o limite máximo de preço por tal agente exigível. Nesta linha de ideias, no mesmo artigo é prevista a possibilidade de alienação do Potencial Construtivo Adicional adquirido em leilão para utilização em lotes contidos na área de abrangência do PIU Arco Pinheiros, a valores livremente estabelecidos entre as partes. O regime desta possibilidade de alienação é distinto tendo em vista as etapas do PIU-VL:

- a) no primeiro leilão, é necessário que sejam cumpridas duas condições:
 - i) sejam decorridos 10 (dez) anos da assinatura do Termo de Compromisso; e
 - ii) sejam executadas integralmente as obras previstas na primeira Etapa do Programa de Intervenções;
- b) no segundo leilão, devem estar executadas integralmente as obras previstas na segunda Etapa do Programa de Intervenções;
- c) caso seja utilizada a Opção de Venda prevista na lei (discriminada abaixo), o potencial construtivo adicional assumido pelo vencedor do primeiro leilão poderá ser comercializado imediatamente no Arco Pinheiros, sem prejuízo do dever de implantar a Etapa II do Programa de Intervenções da AIU-VL.

Ainda nesta seção do Capítulo IV, a proposta define o momento da realização e o critério de julgamento do primeiro leilão de estoque de Potencial Construtivo Adicional: tal ocorrerá após a

emissão da Certidão de Diretrizes do PEPS (antes mesmo, assim, de seu final licenciamento pelo Município), sagrando-se vencedor do certame o agente que ofertar o maior lance, em valores financeiros, pelo Potencial Construtivo Adicional leiloado, respeitado o preço mínimo de avaliação. Caso não haja proposta ao menos pelo preço mínimo ofertado a leilão, este será considerado fracassado, advindo desta condição as consequências previstas no próprio projeto de lei.

Na hipótese de haver vencedor no primeiro leilão, o art. 26, veicula outro importante e inovador dispositivo da proposta: tal agente deverá outorgar ao Poder Público Municipal a aceitação da Opção de Venda do estoque remanescente de Potencial Construtivo Adicional alienável no segundo leilão. O tema vem disciplinado no art. 28 da propositura: caso o segundo leilão de Potencial Construtivo Adicional do estoque da AIU-VL seja fracassado, o Poder Público alienará ao vencedor do primeiro leilão o montante de 234.000 m² (duzentos e trinta e quatro mil metros quadrados) de Potencial Construtivo Adicional, esgotando-se o estoque da AIU-VL. Em contrapartida, ficará obrigado tal agente a executar integralmente os elementos do Termo de Compromisso referentes à Etapa II do Programa de Intervenções da AIU-VL. Considerando-se o impacto de tal medida no plano de negócios do agente privado, a propositura determina que o Potencial Construtivo Adicional disponibilizado por intermédio da Opção de Venda poderá ser imediatamente alienado a qualquer proprietário de lotes contidos na AIU-VL ou no subsetor Arco Pinheiros da Macroárea de Estruturação Metropolitana, a valores livremente estabelecidos entre as partes.

Prosseguindo, e como já destacado, o segundo leilão prevê metodologia diferenciada para sua realização, e será promovido após a disponibilização, pelo Poder Público Municipal, dos terrenos necessários à implantação da Etapa II do Programa de Intervenções da AIU-VL. Neste leilão, na hipótese de não acudirem interessados à oferta inicial do Poder Público, poderá o volume de Potencial Construtivo Adicional disponibilizado ser gradualmente incrementado pela Administração Pública, mantendo-se o preço mínimo inicialmente estabelecido, tendo por limite máximo de metros quadrados alienáveis o estoque remanescente de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL, de 234.000 m² (duzentos e trinta e quatro mil metros quadrados) – são preservados, desta forma, tanto o dever de cumprimento dos deveres assumidos no Termo de Compromisso referente à Etapa II do Programa de Intervenções da AIU-VL como os cálculos realizados pelo Poder Público que indicam a quantidade máxima de potencial construtivo que pode ser transferida aos particulares para tal finalidade. O § 3º do art. 27, na sequência, traz regra importante para fins de preservação da isonomia da competição desejada pelo Poder Público: tendo em vista a Opção de Venda prevista no PL-VL, a última oferta realizada pelo Poder Público no segundo leilão deverá igualar as condições de

aproveitamento do Potencial Construtivo Adicional que serão oferecidas ao particular na hipótese de realização da Opção de Venda.

Especificamente no tocante à disciplina do Termo de Compromisso a ser firmado com os particulares adquirentes do estoque de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL, o art. 20 estabelece seus elementos mínimos (descrição dos elementos do Programa de Intervenções sujeitos a implantação diretamente pelos adquirentes na respectiva etapa, garantias de cumprimento do Termo de Compromisso a serem prestadas pelo Poder Público e pelo particular; Matriz de riscos etc.), e determina que deverão ser observados, também como exigência mínima, as especificações técnicas das obras e dos serviços previstas no Anexo 7.

II.IV.2. DA ALIENAÇÃO MEDIANTE OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A alienação ordinária do estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão da AIU-VL será realizada na hipótese de fracasso do primeiro leilão previsto no projeto em discussão. Neste caso, serão aplicadas as disposições relativas à outorga onerosa do direito de construir vigentes para o território do Arco Pinheiros – é preciso considerar que tal regime pode vir a ser diferenciado do aplicado ao restante do território do Município de São Paulo, nos termos ainda a serem definidos na futura lei prevista no § 3º do art. 76 do PDE. Os recursos obtidos serão integralmente destinados à conta segregada do FUNDURB, e utilizados na implantação do Programa de Intervenções da AIU-VL.

Especificamente no tocante a esta conta segregada, criada em observância ao art. 145, § 5º, inc. III do PDE, a proposta disciplina como haverá a interação entre o Conselho Gestor da AIU-VL e o Conselho Gestor do FUNDURB, tanto na hipótese de fracasso como de sucesso do primeiro leilão. Segundo a propositura, ainda, encerradas as obras e intervenções previstas no Anexo 6, eventual saldo financeiro existente na conta segregada será transferido à conta segregada do PIU Pinheiros, caso existente, ou à conta geral do FUNDURB.

Por fim, há, ainda, outra consequência advinda da adoção da metodologia de alienação ordinária do estoque de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL: a fixação do Coeficiente de Aproveitamento Máximo 4,0 (quatro) para todos os lotes do Perímetro de Adesão, independentemente do momento de seu registro, sem limitação de gabarito de altura das edificações.

II.IV.3. LEITURA CRÍTICA DO CAPÍTULO IV DO PL-VL

O ponto a destacar no Capítulo IV do PL-VL é a capacidade do Município de criar soluções jurídicas específicas para implantar seu planejamento urbano, gerando inovação em tema de direito

urbanístico¹⁶. De fato, tendo em vista a disposição constitucional que confere ao Município o dever de elaborar o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e cabendo a tal instrumento ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, “caput” e § 1º da CF), parece não haver dúvida que este ente poderá legislar da forma mais adequada a esta finalidade.

Em verdade, os desafios de produzir uma normatização compatível com esta missão não são poucos. ROSILHO e SUNDFELD apontam a relação entre as políticas públicas e a regulação, noticiando a existência de três desafios: (a) desafio da informação, aumentando-se a capacidade da regulação efetivamente corresponder às decisões tomadas em sede de políticas; (b) desafio da realidade, fazendo com que a regulação efetivamente tenha capacidade de qualificar ou transformar a realidade que aborda; e (c) desafio da diminuição da complexidade, fazendo com que a previsibilidade da aplicação do ordenamento seja mais confiável, realizando-se, sempre que possível, a análise do seu respectivo impacto regulatório¹⁷. Nesta linha de ideias, a proposta do PL-VL, surgida a partir das soluções urbanísticas e econômicas para a transformação da área, devidamente validadas pelo correspondente processo público participativo, procura estruturar o novo procedimento em inovadora proposta de lauda legal.

De fato, da leitura dos dispositivos do Capítulo IV é possível constatar a construção de uma metodologia inovadora de alienação do potencial construtivo adicional da área da AIU-VL, vinculando tal medida a providências de ponderação (que preveem, inclusive, a hipótese do fracasso da iniciativa dos leilões) que tem por objetivo garantir a implantação do planejamento urbano estabelecido para o local. O sistema de variáveis e alternativas à implantação do PIU, que parte do pressuposto de, no mínimo, o atendimento dos elementos obrigatórios do seu Programa de Intervenções, acaba por revelar uma instrumentação jurídica inovadora, desenhada *taylor made* para obter a solução desejada pelo projeto. A busca da previsibilidade no processo, por fim, revela-se pelos comandos que determinam a celebração de uma contratualização específica, acessória ao procedimento de aquisição de potencial construtivo adicional para a área, com a detalhada previsão de direitos e deveres dos agentes envolvidos na implantação do PIU, inclusive a população residente nas comunidades da AIU-VL.

¹⁶ Sobre o tema, SOUZA, Luciana Correia Gaspar. Município e Poder Normativo na criação de novos instrumentos urbanísticos – o Estatuto da Cidade como normativa do direito público por uma política urbana. Curitiba: Juruá, 2014.

¹⁷ ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari. Direito e Políticas Públicas: dois mundos? In: ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari (orgs.). Direito da Regulação e Políticas Públicas. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 77-79

II.V – CAPÍTULO V – DA GESTÃO

O capítulo referente à gestão do PIU-VL inicia tratando da atuação concertada entre os agentes privados, órgãos e entidades municipais, laborando na distribuição de funções dos órgãos públicos da Administração paulistana. Nesta linha de ideias, o PL-VL arrola, entre os arts. 33 e 40, as competências principais atribuídas às pastas que atuarão no território para a implantação do projeto em discussão, estabelecendo-se, ainda, a possibilidade de que tais atribuições possam ser delegadas às entidades da administração indireta a tais vinculadas.

A Seção II deste capítulo regula o controle social e a gestão democrática do processo de implantação do PIU-VL. Institui o Conselho Gestor da AIU-VL, coordenado pela SP-Urbanismo, com participação de órgãos municipais e de entidades representativas da sociedade civil, visando instruir e auxiliar a implantação do respectivo Programa de Intervenções e o monitoramento de seu desenvolvimento, e determina sua composição e modo de acesso aos seus cargos. O art. 42 relaciona as funções deste colegiado, consubstanciadas em tarefas de acompanhamento e aprimoramento do projeto. Encerrando a seção, o art. 43 esclarece definitivamente a relação entre o Conselho Gestor da AIU-VL e o Conselho do FUNDURB no tocante à destinação das verbas da conta segregada no FUNDURB: as deliberações do Conselho Gestor da AIU-VL no tocante à destinação de verbas da conta segregada do FUNDURB serão submetidas ao Conselho do FUNDURB exclusivamente para fins de avaliação quanto à pertinência da despesa prevista com as finalidades do Fundo. Identificada tal condição, deverá o Conselho do FUNDURB adotar as providências cabíveis no âmbito de suas atribuições.

II.V.1. LEITURA CRÍTICA DO CAPÍTULO V DO PL-VL

Destaca-se, neste capítulo da proposta, a ideia de normatizar a atuação conjunta de diversas pastas do Poder Público municipal, de modo a possibilitar que o planejamento urbano previsto no PIU seja executado da maneira mais ampla e adequada possível.

A abordagem do PL-VL, neste passo, tem uma dupla finalidade: ao mesmo tempo em que distribui atribuições entre as unidades da Administração Municipal para a busca dos resultados do PIU, gerando a possibilidade de exigir-se a sua atuação, acaba por fornecer ao quadro de agentes públicos o suporte normativo formal para a adoção das providências pertinentes à concretização do PIU-VL. Em um ambiente de controle externo dos atos da Administração Pública eminentemente voltado ao aspecto formal da ação dos agentes públicos, esta providência não é de pouca importância: o receio de tais agentes em promover inovações e, com isso, se sujeitarem a investigações ou mesmo processos que duram décadas, é elemento de importante ponderação. A inserção de determinações legais disciplinando de forma detalhada (quando necessário) o procedimento a ser adotado e a sequência de

atos a praticar, destarte, tende a diminuir resistências e obstáculos ao desenrolar dos procedimentos administrativos referentes ao PIU-VL no seio da Administração Pública municipal¹⁸.

II.VI – CAPÍTULO VI – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

As disposições finais e transitórias da propositura laboram, como sabido, com regras de encerramento de conceitos trazidos na propositura e com disposições de direito intertemporal. Nesta linha de ideias, destacam-se os seguintes dispositivos deste capítulo:

a. determinam que o PIU-VL deve ser considerado um projeto único, de inicial implantação a partir de seu início, devendo o Poder Público prever, caso necessário, a destinação de recursos suficientes para seu atendimento na parcela eventualmente não satisfeita pela alienação do estoque de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL;

b. estabelecem que o Projeto de Intervenção Urbana que dará suporte à edição da lei do PIU do Arco Pinheiros deverá observar as disposições da futura lei do PIU-VL, bem como respeitar os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo dela constantes;

c. dispõe sobre a remuneração das entidades da Administração Indireta municipal diretamente envolvidas no processo de acompanhamento do PIU-VL, valores a serem recolhidos pelos particulares que realizarão os empreendimentos públicos e privados na região;

d. regulam as condições de transição para a entrada em vigor do novo regime jurídico de alienação de potencial construtivo adicional, bem como regras de encerramento do PIU-VL.

e. disciplinam o denominado “Direito de Protocolo” a ser aplicada à região da AIU-VL no momento da entrada em vigor da nova lei.

II.VI.1. LEITURA CRÍTICA DO CAPÍTULO VI DO PL-VL

O Capítulo VI traz as normas de acoplagem das disposições referentes à AIU-VL ao ordenamento jurídico-urbanístico municipal. Além da previsão da relação do PIU e da sua disciplina com o PIU do Arco Pinheiros, destaca-se, neste Capítulo, a determinação de que, caso necessário, o Poder Público municipal oferecerá aportes de recursos para a finalização de seu Programa de Intervenções.

¹⁸ Sobre o tema do controle formal dos agentes públicos, e as dificuldades na proposta de inovações administrativas em razão de tal condição: APPARECIDO JUNIOR, Jose Antonio. O Leviatã revisitado: o Procurador do Município e o novo paradigma da consensualidade administrativa. In: CUNHA, Bruno Santos; NERY, Cristiane da Costa; CAMPELLO, Geórgia Teixeira Jezler. (Org.). Direito Municipal em Debate. 1ed. Belo Horizonte: Forum, 2016, v. 3, p. 77-90.

III – CONCLUSÕES

Tais eram, em síntese, as observações a realizar a respeito do projeto de lei do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina – Villa-Lobos. Pela quantidade de inovações jurídico-urbanísticas trazidas em seu conteúdo, o Projeto de Lei n. 428/2019 se apresenta como importante repositório de definições sobre as possibilidades e capacidades de a instrumentação jurídica dos planos e projetos urbanos de fato colocarem-se a disposição da sociedade para a transformação e qualificação do território das cidades.

Superar o desafio de transportar a linguagem técnica do urbanismo e da economia para o discurso técnico-jurídico em forma de lauda legal é de suma importância para que os planos e projetos urbanos produzidos em nosso país possam ganhar eficiência em sua implantação. O PIU-VL, dentro de suas limitações e condicionantes, não se furtou a tentar executar esta tarefa.

A partir da decisão administrativa de realizar a alienação do estoque de potencial construtivo adicional da AIU-VL tendo como contrapartida a reurbanização do espaço privado e a entrega de prestações *in natura* pelos particulares, o PIU-VL organizou estudos que permitissem sua estruturação urbanística, econômica e jurídica. O resultado dos conhecimentos acumulados neste processo foi a propositura de uma regulação urbanística inovadora, que se destaca pela sua atribuição de disciplinar de forma bastante específica a propriedade urbanística e o modo de sua fruição em um recorte do território paulistano.

As críticas efetuadas ao modelo de implantação do PIU-VL têm se referido principalmente aos valores das contrapartidas e à escolha dos locais de construção dos edifícios de habitação de interesse social que abrigarão os moradores das comunidades existentes no Perímetro de Adesão da AIU-VL¹⁹. Tais críticas, contudo, não resistem ao cotejo com as informações colacionadas ao processo administrativo que instruiu a proposta de regulação²⁰. Por outro lado, o apoio da população moradora das comunidades à iniciativa²¹ demonstra o acerto tanto da comunicação da proposta quanto da solução adotada no PIU para o problema habitacional do local. Caso aprovado na Câmara de Vereadores de São Paulo restará, ao PIU-VL, seu desafio mais importante: converter-se, de fato, em

¹⁹ <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/10/projeto-urbano-em-sp-com-parceria-privada-esbarra-em-polemicas.ghtml>, acesso em 26 set 2020.

²⁰ Disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/#>, acesso em 26 set 2020.
<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/10/e-um-sonho-a-ser-realizado-diz-lider-de-comunidade.ghtml>, acesso em 26 set 2020.

um processo de transformação urbanística sustentável da área, nos termos e condições de sua idealização e de sua posituação em norma jurídica.

REFERÊNCIAS

APPARECIDO JUNIOR, J. A. Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá, 2017.

_____. O Leviatã revisitado: o Procurador do Município e o novo paradigma da consensualidade administrativa. In: CUNHA, Bruno Santos; NERY, Cristiane da Costa; CAMPELLO, Geórgia Teixeira Jezler. (Org.). Direito Municipal em Debate. 1ed. Belo Horizonte: Forum, 2016, v. 3.

_____. Plano Diretor como parâmetro de aferição de validade material das leis urbanísticas municipais. Revista dos Tribunais (São Paulo. Impresso), v. 2 -5/6, p. 71-96.

_____. Propriedade Urbanística e Edificabilidade. Curitiba: Juruá, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BREGA, José Fernando Ferreira. O público e o privado na implantação de planos de renovação urbana. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, São Paulo: Revista dos Tribunais. v. 4, jan. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO PINTO, Victor. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CASSESE, Sabino. A Crise do Estado. Campinas: Saber, 2010.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação estatal e interesses públicos. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARRARA, Thiago. Bens públicos, Domínio urbano e Infraestruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007

NOHARA, Irene Patrícia. Consensualidade e gestão democrática do interesse público no Direito Administrativo contemporâneo. Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum, ano 15, n. 78, mar/abr 2013.

ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari. Direito e Políticas Públicas: dois mundos? In: ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari (orgs.). Direito da Regulação e Políticas Públicas. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, Luciana Correia Gaspar. *Município e Poder Normativo na criação de novos instrumentos urbanísticos – o Estatuto da Cidade como normativa do direito público por uma política urbana*. Curitiba: Juruá, 2014.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *Bens Culturais e sua Proteção Jurídica*. 3. ed., ampliada e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 607940. Disponível em <http://stf.jus.br/portal/teses/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3823627&numeroProcesso=607940&classeProcesso=RE&numeroTema=348>, acesso em 26 set 2020.

JORNAL VALOR ECONÔMICO: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/10/projeto-urbano-em-sp-com-parceria-privada-esbarra-em-polemicas.ghtml>, acesso em 26 set 2020.

_____: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/10/e-um-sonho-a-ser-realizado-diz-lider-de-comunidade.ghtml>, acesso em 26 set 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/#>, acesso em 26 set 2020.

Trabalho enviado em 09 de julho de 2020

Aceito em 28 de setembro de 2020