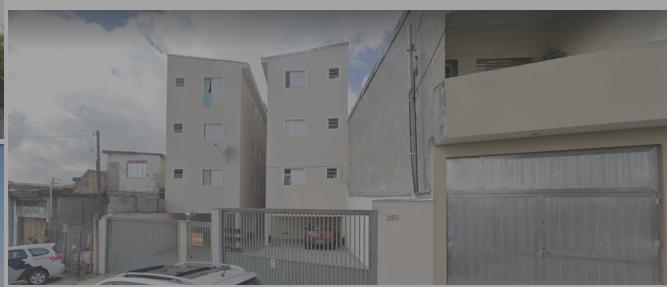


Isenção de outorga onerosa para HIS:

reflexões da aplicação do incentivo no município



Isenção de outorga onerosa para HIS:

reflexões da aplicação do incentivo no município

Aluna: Isabela Luisi Fernandes da Costa

Orientadora: Prof. Dra. Luciana de Oliveira Royer

Trabalho Final de Graduação
apresentado à Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Bacharel em
Arquitetura e Urbanismo.

Palavras-chave: Habitação, Outorga onerosa, Incentivo

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

email: iluisicosta@gmail.com

Agradecimentos

À minha orientadora, Luciana Royer, pelo olhar atencioso e por todo conhecimento trocado ao longo das orientações. Pela confiança no meu trabalho e liberdade para a condução da pesquisa.

À banca examinadora, Monica Nogara e Paula Santoro pelas contribuições preciosas ao trabalho e reflexões trazidas no momento da arguição.

Aos servidores públicos que abriram espaço na sua agenda e me ajudaram a compreender questões provocadas pela pesquisa.

Aos servidores da prefeitura de São Paulo com quem convivi durante meu período de estágio e que contribuiram tanto com a minha formação. Um agradecimento especial às servidoras, que me inspiraram enquanto mulher e profissional dentro da gestão pública.

Aos meus amigos, por todos os momentos compartilhados e por terem transformado a experiência universitária em um período tão especial.

Aos meus pais, por todo suporte oferecido que possibilitou o curso nesta universidade. Pelo apoio incondicional e confiança nas minhas escolhas.

Lista de siglas e abreviações

ACC: Área Construída Computável

AIU: Área de Intervenção Urbana

AT: Área de terreno

CA: Coeficiente de Aproveitamento

CDHU: Companhia Metropolitana de Desenvolvimento

Habitacional e Urbano

CEPAC: Certificado de Potencial Adicional de Construção

CODLOG: Código do Logradouro

COE: Código de Obras e Edificações

COHAB-SP: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

EHIS: Empreendimentos de Habitação de Interesse Social

EZEIS: Empreendimentos habitacionais em ZEIS

FDS: Fundo de Desenvolvimento Social

FP: Fator de Planejamento

FS: Fator de interesse Social

FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FUNDURB: Fundo de Desenvolvimento Urbano

HIS: Habitação de Interesse Social

HMP: Habitação de Mercado Popular

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INSS: Instituto Nacional do Seguro Social

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano

LPUOS: Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo

MCU: Macroárea de Consolidação da Urbanização

MDC: Mapa Digital da Cidade

MEM: Macroárea de Estruturação Metropolitana

MRVU: Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana

MRVURA: Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental

MUC: Macroárea de Urbanização Consolidada

nR: Uso não Residencial

OODC: Outorga Onerosa do Direito de Construir

OUC: Operação Urbana Consorciada

PDE: Plano Diretor Estratégico

PIU: Projeto de Intervenção Urbana

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PMSP: Prefeitura Municipal de São Paulo

R: Usos Residencial

R2V: conjunto com mais de duas unidades habitacionais, agrupadas verticalmente em edifícios de apartamentos ou conjuntos residenciais verticais com áreas comuns.

SBPE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SECOVI-SP: Sindicato da Habitação de São Paulo

SEHAB: Secretaria Municipal de Habitação

SEI: Sistema Eletrônico de Informações

SEL: Secretaria Municipal de Licenciamento

SFH: Sistema Financeiro da Habitação

SFI: Sistema de Financiamento Imobiliário

SIURB: Secretaria de Infraestrutura e Obras

SMDU: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

SP Obras: São Paulo Obras

SPTRANS: São Paulo Transportes S/A

SQ: Setor e Quadra fiscal

SQL: Setor Quadra e Lote Fiscal.

TEV/COE: Taxa para Exame e Verificação dos Pedidos de Documento de Controle da Atividade Edilícia

TFG: Trabalho Final de Graduação

V: Valor de m²de terreno

ZEIS: Zona Especial de Interesse Social

Sumário

Introdução

Mercado, política habitacional e política urbana

A questão da habitação no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei 16.050/2014)

Resultado da implantação do marco regulatório

Por que a isenção de outorga onerosa é um incentivo a promoção de HIS?

A Outorga Onerosa do Direito de Construir

Isenção de outorga onerosa para HIS

Isenção de outorga onerosa para HIS localizados em ZEIS

Outros incentivos associados a produção de HIS

Existe um impacto do incentivo na arrecadação do FUNDURB?

Notas metodológicas

Estimativa de isenção de outorga onerosa para os empreendimentos licenciados no período

Quais as características dos empreendimentos incentivados?

Notas metodológicas

Edifícios de 1 - 5 pavimentos

Edifícios de 6 - 16 pavimentos

Edifícios acima de 16 pavimentos

Condomínios de 1 - 5 pavimentos

Condomínios de 6 - 16 pavimentos

Condomínios acima de 16 pavimentos

Compensa abrir mão da receita para incentivar esta produção?

Síntese dos dados apresentados

Diversificação do uso do incentivo

Recorte social atendido

Controle da destinação da demanda

Considerações finais

Anexo I - Metodologia para seleção dos empreendimentos de HIS licenciados

Anexo II - Metodologia para cruzamento de dados

Introdução

As motivações para o desenvolvimento deste trabalho estiveram relacionadas a minha experiência acadêmica dentro da FAUUSP e das experiências de estágio dentro da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) a partir de outubro de 2017. Dentro da universidade, as disciplinas teóricas e críticas sobre as práticas de planejamento urbano foram fundamentais para a compreensão da complexidade e multicausalidade das políticas urbanas e seus resultados materiais.

Já na PMSP, em especial na empresa pública São Paulo Urbanismo, estive em contato com a formulação de Projetos de Intervenção Urbana (PIUs). Alguns deles colocavam incentivos para além dos definidos no Plano Diretor e na Lei de Zoneamento para atrair empreendimentos HIS dentro do perímetro dos projetos urbanos. No caso do PIU Setor Central especificamente, discutia-se um bônus ao empreendedor privado além da isenção de outorga onerosa já definida pelo PDE.

Estagiando na Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), entrei em contato com a complexidade que tem sido a produção habitacional. Os empreendimentos habitacionais apresentam características muito distintas entre si, ainda que todo sejam categorizados como HIS pelo PDE. Essas diferenciações aparecem, por exemplo, nos programas habitacionais que estão vinculados, aos agentes promotores envolvidos na produção ou ao tipo da demanda que será atendida. Isso provocou novas inquietações frente ao que se praticava no campo da legislação urbanística. Apesar

do que está disposto no PDE, são todos empreendimentos HIS que atendem a um interesse público relacionado ao enfrentamento da questão habitacional no município?

No caso de empreendimentos HIS em que a demanda é indicada pelo próprio mercado, a experiência no estágio mostrou a dificuldade do poder público em monitorar essa produção. Ao mesmo tempo, era percebido o aumento de empreendimentos do Minha Casa Minha Vida Faixas 2 e 3 e observado o aumento de empreendimentos de habitação de interesse social no município veiculado em notícias, relatórios do mercado imobiliário e do próprio poder público no âmbito da plataforma de Monitoramento do Plano Diretor.

A partir destas inquietações, escolhi estudar o tema no Trabalho Final de Graduação norteada principalmente por estas questões: Quanto de isenção de outorga onerosa é oferecido para que esta política seja implementada? Quais são as características destes empreendimentos? Vale a pena abrir mão de receita para estes resultados? Buscar estas respostas mostrou-se ainda mais complexo do que se imaginava no início. As dificuldades encontradas deveram-se a complexidade da legislação urbanística, a falta de dados e ainda ao recorte temporal recente, entre outras questões que serão abordadas. O resultado apresentado nesse trabalho final é, portanto, uma aproximação inicial com o tema elaborada ao longo deste ano de estudos, pesquisas e formulação no contexto do TFG da FAU-USP.

A primeira parte do trabalho tem natureza teórica para oferecer subsídios à discussão dos resultados da pesquisa. No primeiro capítulo, será abordado a produção habitacional recente no município de São Paulo. Pontuando a participação

dos agentes privados na construção de novas unidades e a relação da legislação urbanística frente a este contexto. No segundo capítulo, será apresentado o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, evidenciando seu papel na indução do desenvolvimento urbano e na arrecadação de recursos para o município. Além disso, será discutida a aplicação da isenção da contrapartida financeira no caso de empreendimentos HIS - localizados dentro e fora de ZEIS.

O terceiro capítulo apresenta os dados relativos à isenção de outorga onerosa oferecida para os empreendimentos HIS licenciados entre agosto de 2014 e dezembro de 2019. Pretende-se compreender se o incentivo gera um impacto na arrecadação, a partir da comparação entre o valor de isenção estimado e os recursos arrecadados pelo FUNDURB para o mesmo período. Notas metodológicas sobre dificuldades para fazer a estimativa dessa isenção e dos empreendimentos que foram desconsiderados do cálculo, estão descritos na parte inicial do capítulo já que são importantes para compreender as análises propostas.

No quarto capítulo, serão apresentadas as características principais desta produção a partir da divisão dos empreendimentos HIS em 6 categorias tipológicas. Observou-se questões de localização, número de empreendimentos e tipo de unidades residenciais. Foram selecionados alguns casos para ilustrar melhor os dados obtidos e o valor de isenção de outorga onerosa para cada um deles. A ideia a partir disto é mostrar como o incentivo é apropriado de maneira distinta em cada categoria.

No quinto capítulo pretende-se discutir os limites e os impasses colocados por esta política. A síntese dos dados apresentados para cada categoria, evidencia o uso desigual do incentivo financeiro praticado em cada uma delas. Na questão habitacional, serão levantadas questões envolvendo a dificuldade de atendimento às faixas de renda mais baixas e do monitoramento e controle do poder público frente a esta produção.

Mercado, política habitacional e política urbana

A incorporação do neoliberalismo na agenda do governo federal brasileiro, interferiu não só na atividade econômica e nos processos de acumulação do capital, como também no desenho de novas políticas públicas (Paulani, 2011). A atuação da iniciativa privada passa a ser a grande aposta para promoção de serviços de bem-estar social sem onerar os cofres públicos. Para a adesão do setor, são articulados subsídios, incentivos e contrapartidas de forma a tornar a política economicamente atrativa em relação a outras atividades.

A política habitacional não escapou destes arranjos. A construção de novas unidades habitacionais passou a ser a principal alternativa para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro - e o mercado imobiliário o principal ator para a provisão. No entanto, a atuação do mercado só se viabilizou a partir dos mecanismos regulatórios e do desenho de programas habitacionais elaborados pelo poder público.

Royer (2009), em sua tese de doutorado, discute o aperfeiçoamento do ambiente regulatório para o desenvolvimento do mercado imobiliário a partir dos anos

90. A instituição do SFI (Lei Federal 9.514/1997) configurou uma alternativa ao financiamento da produção imobiliária, com a possibilidade de capturar recursos no mercado de capitais. Ampliaram-se as fontes de recurso para o setor, que antes estavam restritas aos fundos paraestatais (FGTS e SBPE) no âmbito do SFH (Lei Federal 4.380/1964).

Em paralelo, iniciava-se uma melhoria das condições de crédito habitacional para pessoa física. A diminuição na taxa de juros e no valor de entrada dos imóveis, bem como a ampliação dos prazos de financiamento para até 30 anos, possibilitaram que setores de renda média pudessem acessar o crédito necessário para aquisição da moradia. Sob a perspectiva das instituições financeiras, o financiamento aos mutuários para passou a mostrar-se como atividade bastante lucrativa. “São medidas que, impulsionadas pelo ambiente de estabilidade macroeconômica, fizeram do crédito imobiliário um produto de prateleira dos grandes bancos com intuito de fidelizar os clientes por longos períodos” (ROYER, 2009, p.78)

Observando os programas habitacionais federais do período, verifica-se a confluência do desenho das políticas com as medidas econômicas apresentadas para desenvolvimento do mercado imobiliário. A habitação passa a ser uma fração do negócio imobiliário e o atendimento habitacional reduz-se exclusivamente ao acesso a casa própria. Shimbo (2010), discute em sua tese de doutorado que o desenho dessa política favorece tanto empresas do setor imobiliário e da construção civil pelo desenvolvimento econômico, quanto o próprio governo que passou a associar o atendimento habitacional ao grande volume de unidades produzidas. As empresas passam a ser responsáveis por toda a execução da política, ficando a cargo do poder público oferecer subsídios e incentivos para a sua adesão.

“De um lado, as empresas decidem o quê (em termos da concepção e da forma visual dos empreendimentos), quanto (em número de unidades), como (processo de produção), onde (localização dos empreendimentos) e para quem (seus clientes, que passam a ser aqueles que se encaixam nos limites do financiamento habitacional) vão produzir. De outro, a manutenção e o crescimento da habitação social de mercado dependem da canalização do fundo público, tanto para o financiamento da demanda como da produção”
(SHIMBO, 2010, p. 344)

Este protagonismo da iniciativa privada no desenho dos empreendimentos de habitação social, revela que os interessados devem observar também a política urbana do município em que desejam construir os seus empreendimentos habitacionais: Quanto pode construir? Onde é permitido? Existe alguma contrapartida financeira? Existe alguma obrigatoriedade para além das condições do programa habitacional? Existe algum incentivo para produção de habitação social no município?

A elaboração e implementação da política urbana é de competência dos municípios e os planos diretores aparecem como principal instrumento para ordenar o desenvolvimento urbano e orientar a produção imobiliária. Sem isso, o desenho da cidade ficaria submetido apenas a lógica dos produtos imobiliários e as localizações que são mais rentáveis para o mercado. Além das restrições a atividade econômica, os planos diretores apresentam objetivos, diretrizes e instrumentos urbanísticos que almejam enfrentar problemas urbanos estruturais das cidades brasileiras, como o acesso desigual a infraestrutura, aos serviços urbanos e à moradia. Por conta disso, podem dispor de objetivos e instrumentos urbanísticos para auxiliar no enfrentamento da questão habitacional no município.

A questão da habitação no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei 16.050/2014)

A revisão do plano diretor de São Paulo (Lei 16.050/2014) apresenta uma série de estratégias que buscam enfrentar as condições desiguais de moradia, infraestrutura, emprego e serviços urbanos no município. Dentre elas, podemos citar a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, assegurar o direito a moradia digna, melhorar a mobilidade urbana e fortalecer as instâncias de participação social¹.

Olhando para a questão da habitação, o PDE apresenta um capítulo específico tratando da política de habitação social. Dentre os objetivos expostos encontram-se a garantia à moradia digna como direito social; a redução do déficit habitacional, das moradias inadequadas e dos impactos de assentamentos precários sobre áreas de proteção ambiental (Art. 291).

Para alcançar estes objetivos, o PDE regulamenta uma série de instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.27/2001). Possuem natureza diversa, envolvendo garantia de terrenos para ações de habitação – Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); recursos para produção de HIS associada ao poder público – percentual mínimo de recursos do FUNDURB, das OUCs ou das AIUs para habitação e incentivos à produção a partir da iniciativa privada – Isenção de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); ou contrapartidas para a habitação a serem pagas pelo empreendedor privado – Cota de Solidariedade; dentre outros.

¹ As estratégias foram retiradas da publicação ilustrada do PDE. Foram sintetizados os objetivos, diretrizes e instrumentos presentes no texto da Lei 16.050/2014

Todos instrumentos estão pautados na definição de HIS contida no plano. São unidades residenciais destinadas obrigatoriamente a famílias de menor renda. Os valores de renda são especificados por decreto e atualizados anualmente de acordo com o IPCA (Art. 46). Porém, o Quadro 1 define parâmetros máximos que devem ser respeitados. No caso de HIS 1, a renda familiar não deve ultrapassar 3 salários mínimos e no caso de HIS 2, não deve ultrapassar 6 salários mínimos.

Podem ser promovidas tanto pelo poder público como pela iniciativa privada e possuem no máximo um sanitário e uma vaga de garagem. A redação do Decreto 57.377/2016, incorpora outros elementos para a definição da unidade habitacional HIS. Sua área útil deve estar entre 24 e 70m² com pé direito mínimo de 2,50m para as áreas comuns e 2,30m para as áreas molhadas.

A partir desta definição é que possível estabelecer o controle edilício, relacionado ao enquadramento das edificações nas regras definidas pela legislação. A atividade é de competência da Secretaria Municipal de Licenciamento, realizada a partir dos alvarás de aprovação de projetos, execução de obras e certificado de conclusão. Além disso, no caso de HIS há a necessidade de verificar o atendimento das unidades às faixas de renda definidas em lei (Art. 55 § 6º). O instrumento de controle para tal se alterou ao longo da implementação por meio da revisão de decretos e portarias.

Em 2016, os agentes privados promotores de HIS deveriam estar conveniados ao poder público ², celebrando um Acordo de Cooperação ³ conforme procedimento definido na própria portaria. Após a análise e aprovação da documentação

² Art. 2º Decreto 57.377/2016

³ Art. 1 Portaria 256/SEHAB/2016

solicitada, SEHAB emitia um Termo de Cumprimento, que era condição para emissão do Certificado de Conclusão da obra por parte da SEL⁴.

Em 2018, foi retirada a exigência do Convênio⁵ pois o Acordo de Cooperação não se mostrou um instrumento de controle eficaz. Além disso, haviam poucos interessados da demanda cadastrada em SEHAB ou COHAB-SP para adquirir as unidades pois não se encaixavam no perfil de compra dos imóveis. Apesar de demonstrada a preocupação em avançar na regulação, a questão permanece em aberto até o momento sem a publicação de revisão do Decreto 58.106/2018. Enquanto isso o controle segue realizado por meio de Termo de Responsabilidade solicitado por SEL⁶.

⁴Art. 14 Portaria 256/SEHAB/2016

⁵ Art. 2 Decreto 58.106/2018

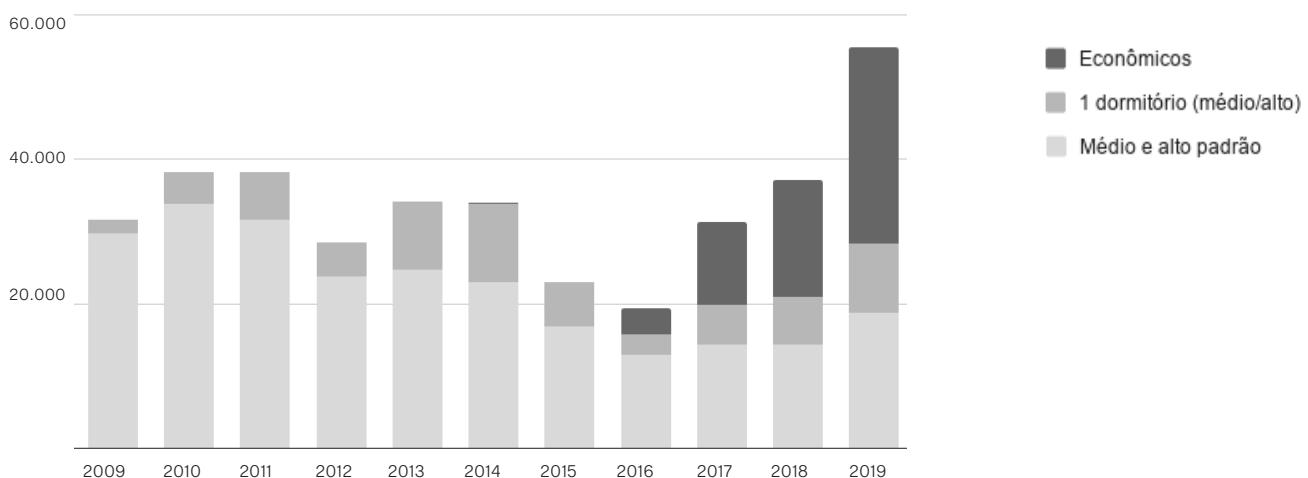
⁶ As informações foram retiradas do processo SEI 6014-2018/00000614-7, referente a solicitação de manifestações técnicas a respeito da extinção dos Acordos de Cooperação

Resultados da implantação do marco regulatório

Segundo o Relatório do Monitoramento do Plano Diretor, na comemoração de 5 anos do plano, houve um aumento de quase 400% no número de unidades HIS licenciadas após a promulgação do PDE (2014 -2018), se comparado ao período anterior (2009-2012). Não é possível afirmar se o aumento ocorreu apenas por conta do regramento do PDE. Já era percebido um crescimento de empreendimentos de habitação social produzidos pelo mercado, especialmente após o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida em 2009. Porém, o Relatório aponta que é um ponto de partida para a compreensão da produção de unidades HIS no município. Dentre outras questões abordadas no relatório estão a localização dos empreendimentos nas macroáreas do PDE, a participação das ZEIS na provisão e a participação dos agentes promotores (poder público e iniciativa privada) no licenciamento das unidades.

No Balanço do Mercado Imobiliário, elaborado pelo SECOVI-SP em 2019, observa-se o aumento da participação do setor econômico nas unidades residenciais lançadas na cidade de São Paulo, reiterando o aumento apontado pelo monitoramento do PDE. O crescimento inicia-se a partir de 2016, podendo estar relacionado com a promulgação da Lei de Zoneamento em março, e do Decreto 57.377 em outubro do mesmo ano, já que incorporam outros incentivos a promoção além da isenção de outorga onerosa. Ao longo dos anos a importância do segmento na proporção do total de unidades lançadas vai aumentando, chegando em 2019 a quase 50%.

NÚMERO DE UNIDADES RESIDENCIAIS LANÇADAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (EM MIL UNIDADES)



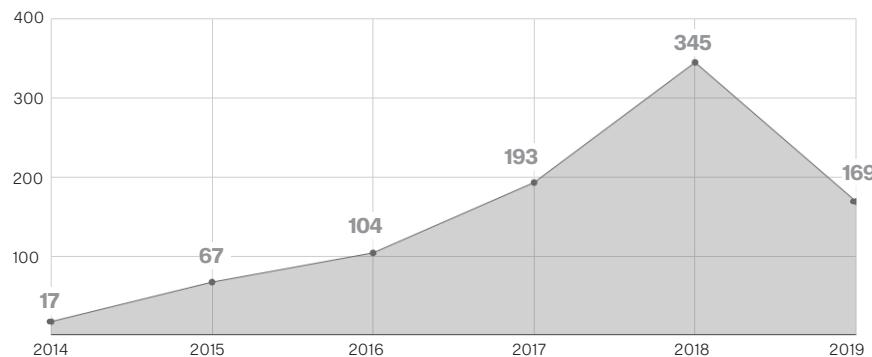
Fonte: SECOVI-SP. Extraído do balanço do Mercado Imobiliário (2019).

Elaboração: própria

Norteada por estas análises, estruturou-se uma base de dados a partir dos Relatórios de projetos aprovados da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) para conhecer quais casos foram licenciados como HIS. Foram selecionados somente os casos que possuíam categoria de uso HIS, protocolados após agosto de 2014 e que tivessem Alvará de Execução emitido até dezembro de 2019. O objetivo era selecionar os casos que haviam sido licenciados com as regras do Plano Diretor vigente, Lei 16.050/2014, e que já tivesse sido autorizada a etapa da construção. Os filtros realizados e a organização dos dados estão descritos no *Anexo I – Seleção dos empreendimentos HIS licenciados no município*.

Ao total foram licenciados 895 empreendimentos HIS protocolados entre agosto de 2014 e dezembro de 2019 com Alvará de Execução de Edificação Nova emitido. No gráfico abaixo, que organiza os empreendimentos por ano de protocolo, percebe-se que em agosto de 2014 o número de empreendimentos licenciados era pequeno se comparado aos valores atingidos a partir de 2017.

**NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS
POR ANO DE PROTOCOLO**

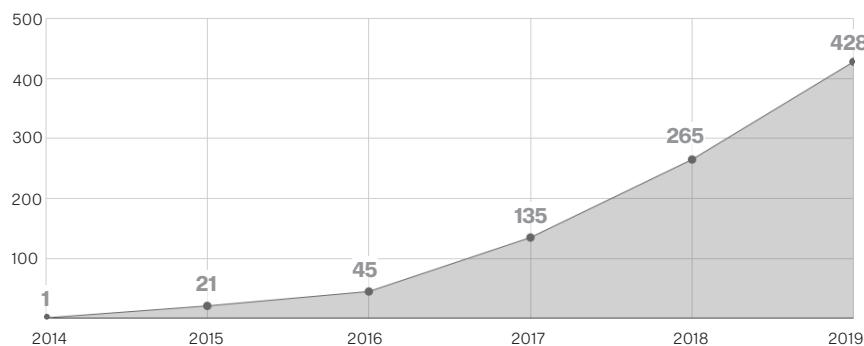


Fonte: SEL - relatório de projetos aprovados

Elaboração: própria

A diminuição protocolos em 2019, não necessariamente significa que houve uma diminuição no número de pedidos. Isto porque na base disponibilizada por SEL só estão os pedidos deferidos. Portanto, não aparecem pedidos que ainda estão em análise. Ao olharmos para o gráfico do número de empreendimentos por ano de emissão do Alvará de Execução, percebe-se um aumento da atividade de SEL para licenciamento de tipologias envolvendo HIS.

NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS POR ANO DE EMISSÃO DO ALVARÁ DE EXECUÇÃO



Fonte: SEL - relatório de projetos aprovados

Elaboração: própria

Não é possível avaliar a partir destes dados as motivações que ocasionaram o aumento de empreendimentos HIS no município. Ou mesmo identificar qual o papel dos incentivos e instrumentos colocados na legislação urbanística neste processo. Porém, para este trabalho será analisado como estes empreendimentos utilizaram de um dos incentivos definidos pelo PDE, a isenção de outorga onerosa. Trata-se de um incentivo de natureza financeira para atração do empreendedor privado para construção de unidades HIS. Apesar da sua análise isolada, entende-se que o incentivo atua de maneira conjunta com outros benefícios presentes na Lei de zoneamento, no código de obras, ou mesmo fora da escala da legislação urbanística.

A isenção de outorga é também um incentivo de natureza fiscal, podendo ser compreendida, em termos amplos, como uma forma de renúncia fiscal ou desoneração tributária, impactando no conflito distributivo orçamentário (PERES; PEREIRA, 2016). Ao ‘abrir mão’ de receita por incentivar algum tipo de produção imobiliária, essa política municipal se insere no rol de políticas públicas conduzidas pelo estado. Resta saber qual o impacto da isenção para o fundo público e se os resultados obtidos a partir do incentivo conseguem de fato atender ao enfrentamento da questão habitacional no município.

Porque a isenção de outorga onerosa é um incentivo à promoção de HIS?

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) está regulamentada pelo Estatuto da Cidade como um dos instrumentos urbanísticos voltados à indução ao desenvolvimento urbano. O instrumento é pautado na separação entre o direito à propriedade e o direito de construir (MONTANDON,2009). Trata-se de uma contrapartida financeira paga pelo empreendedor privado ao poder público pelo potencial construtivo adicional consumido além do coeficiente de aproveitamento básico. O pagamento pelo solo criado justifica-se pela valorização da propriedade em decorrência dos investimentos em infraestrutura e serviços realizados pelo poder público em determinadas regiões da cidade. Por conta disso, a Outorga Onerosa do Direito de Construir é também considerada um instrumento de captura da valorização imobiliária (NOBRE, 2016).

Sob a perspectiva do mercado imobiliário, (Nogueira, 2019) discute como o instrumento é apropriado por agentes privados. Trata-se de um valor a ser somado aos custos totais do empreendimento junto com a compra do terreno, custo de construção, marketing para vendas e etc. Portanto,

o valor da contrapartida incide sobre a viabilidade econômica dos empreendimentos e interfere nas tomadas de decisão do negócio imobiliário. A fim de maximizar os lucros, cabe ao incorporador reduzir ao máximo seus custos negociando o preço da terra ou usando capital político para incidir nos momentos de revisão dos marcos regulatórios. O autor cita a experiência das revisões do PL do plano diretor de 2002 como exemplo deste processo.

No município de São Paulo, o instrumento está regulamentado desde o plano diretor de 2002 (Lei 13.430/2002) e vem sendo utilizado desde então. A contrapartida financeira (C_t) é calculada envolvendo variáveis de natureza distinta: o Valor de m^2 do Terreno (V_t), de acordo com a Planta Genérica de Valores; o Fator de Planejamento (F_p) definido em acordo com as diretrizes de indução do desenvolvimento urbano definidas na Lei de Zoneamento (LPUOS); o Fator de Interesse Social (F_s) definido também pela LPUOS, que faz referência ao uso determinado para o empreendimento; e o coeficiente de aproveitamento básico

(Cab) definido pelo PDE para o terreno. A articulação entre as variáveis é expressa na fórmula de cálculo da contrapartida:

$$CT = FP \times FS \times (VT/CAB)$$

A partir da sua implementação foram levantadas questões sobre o potencial de arrecadação do instrumento, por conta da fórmula de Adiron, que permitia o aumento do coeficiente de aproveitamento básico (Cab) e pela diferença entre os dos valores de m² de terreno para cálculo da contrapartida (Vt) que eram inferiores aos valores praticados pelo mercado (NOBRE, 2016).

Em função disso, a revisão do Plano Diretor em 2014 (Lei 16.050/2014) propôs alterações com expectativa de aumento dos recursos arrecadados pelo instrumento. Revogou-se a fórmula de Adiron, instituiu-se coeficiente de aproveitamento básico único igual a 1,0 para todo o município, e alteraram-se os valores de m² de terreno para cálculo da contrapartida (NOBRE, 2016). Além disso, foi inserida na fórmula a área construída computável (Ac). A nova fórmula, definida no artigo 117 do PDE, está descrita abaixo:

$$C = (AT/AC) \times V \times FP \times FS$$

Deve-se pontuar que a revisão da fórmula não se ateve somente às questões de arrecadação. Ao inserir área construída computável inversamente proporcional ao restante da fórmula, incentiva-se o empreendedor a atingir os coeficientes de aproveitamento máximo pois o valor do m²

de potencial construtivo adicional é reduzido. A concepção urbanística subjacente seria orientar o desenvolvimento imobiliário em torno dos Eixos de Transformação Urbana onde estão definidos os maiores coeficientes de aproveitamento máximo do município.

Ainda que existam discordâncias sobre o papel do instrumento para a indução do desenvolvimento urbano, existe um consenso sobre a sua capacidade de recuperar a mais valia fundiária decorrente dos investimentos públicos em infraestrutura e do potencial redistributivo na utilização dos recursos obtidos pela aplicação do instrumento (NOGUEIRA, 2019). Estes recursos são destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), cujo principal objetivo é financiar ações do poder público, segundo as diretrizes do próprio PDE ou do programa de metas do município (Art. 339 Lei 16.050/2014). O plano define destinação mínima dos recursos para a implantação de sistemas de transporte público (30%) e para aquisição de terra bem localizada para projetos de habitação de interesse social (30%) (Art. 340 Lei 16.050/2014).

Em 2019, sob a justificativa do fim do Programa Minha Casa Minha Vida e da necessidade de novos recursos para produção habitacional, flexibilizou-se o uso dos recursos do FUNDURB para a habitação. A Lei 17.217/2019 alterou o artigo 340 do PDE, definindo que os 30% de recursos para habitação poderiam ser utilizados também em projetos e produção de empreendimentos de habitação de interesse social.

Isenção de Outorga Onerosa do Direito de Construir para HIS

Considerando o impacto do instrumento urbanístico na composição de custos dos empreendimentos imobiliários, para incentivar a produção de unidades de HIS, o PDE de 2014 isenta este uso do pagamento da outorga onerosa. Este incentivo existe desde o PDE de 2002 e dialoga com o contexto do aumento da participação da iniciativa privada no desenvolvimento de empreendimentos habitacionais.

Para unidades HIS foi definido no PDE vigente que o fator de interesse social (F_s) da fórmula do cálculo da contrapartida é zero. Dessa forma, todo potencial construtivo adicional consumido para HIS é gratuito. Apesar da separação das unidades em HIS 1 e HIS 2, o incentivo não dialoga com a distinção de faixa renda. Isso significa que um empreendimento com todas as unidades HIS 1, não pagará nada outorga onerosa da mesma forma que um empreendimento com todas unidades de HIS 2. No caso de empreendimentos mistos, por exemplo, um empreendimento com 50% de unidades HIS e 50% de unidades HMP, será objeto de pagamento somente o valor referente a HMP.

A mistura entre usos residenciais e não residenciais com unidades HIS é de livre escolha do empreendedor privado. Porém o PDE define como EHIS empreendimentos mistos que atendam a uma porcentagem específica destinada para HIS, correspondente a 80% da sua área construída computável⁷. A isenção de outorga onerosa se aplica da mesma forma para estes casos, somente os usos HIS estão isentos do pagamento. Entretanto, existem outros incentivos aplicáveis à categoria que serão abordados posteriormente.

⁷Especificação realizada em regulamentação posterior, no decreto 57.377/2016

Isenção de Outorga Onerosa do Direito de Construir para HIS localizados em ZEIS

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são instrumento regulamentado pelo Estatuto da Cidade com objetivo de garantir terreno para provisão de novas moradias ou regularização fundiária e urbanística, mantendo a população moradora.

“São porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários irregulares, bem como a provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais.

(Artigo 44, Lei 16.050/2014)”

No PDE de 2014, são divididas em 5 categorias com caracterizações e obrigatoriedades específicas. As ZEIS-1 são áreas de assentamentos precários e irregulares, destinadas para ações de urbanização, regularização fundiária ou provisão de unidades habitacionais para a população moradora. As ZEIS-2 são terrenos não edificados ou subutilizados para provisão de novas unidades habitacionais. Já as ZEIS-3 cumpre o mesmo objetivo, mas são terrenos localizados em regiões com boa infraestrutura com edificações ociosas, subutilizadas, não utilizadas ou encortiçadas. As ZEIS-4 são áreas situadas

na Área de Proteção aos Mananciais com lotes vazios ou subutilizados que podem ser destinados para promoção de empreendimentos HIS para atendimento das famílias moradoras dos assentamentos precários da região. Por fim as ZEIS-5 são lotes vazios ou subutilizados destinados para produção privada de novas unidades habitacionais.

Em todas as ZEIS, é permitido construir empreendimentos HIS – denominados EZEIS, porém cada uma delas possuem percentuais mínimos de HIS 1, HIS 2, HMP, outros usos R, e usos nR⁸. Se localizados em ZEIS-1, 2,3 ou 4 devem possuir no mínimo 60% das unidades para HIS 1 e no máximo 20% das unidades para HMP, usos R ou nR. Se localizados em ZEIS-5, esses empreendimentos devem ter no mínimo 40% de unidades HIS – 1 ou 2 – e no máximo 40% de unidades R ou nR.

Por conta dos parâmetros mínimos de HIS 1 e HIS 2, a isenção de outorga onerosa é válida para todos os usos destes empreendimentos, com objetivo de ampliar a produção de HIS a partir do instrumento das ZEIS.

⁸ Usos R correspondem a categorias de uso do tipo residencial, e nR, do tipo não residencial. Esta, e outras siglas presentes no trabalho encontram-se na Lista de Siglas e

Outros incentivos a produção de HIS no município

Além da isenção de OODC, existem outros incentivos para HIS na Lei de Zoneamento aprovada em 2016, na regulamentação específica para HIS e no Código de Obras. Estes incentivos foram observados na pesquisa para o TFG e a partir da minha experiência como estagiária na prefeitura de São Paulo. Vale ressalvar novamente que o tema das desonerações é bastante complexo e não se esgota nas legislações de controle urbanístico e edilício. Além disso, pode existir outros benefícios dentro destas legislações que não foram listados nem analisados nesse TFG.

O primeiro dos incenivos é a majoração do coeficiente de aproveitamento máximo da zona no caso de EHIS. O coeficiente de aproveitamento máximo é a quantidade máxima de área construída computável que uma edificação pode ter em um lote da cidade. A Lei de Zoneamento estabelece coeficientes máximos de acordo com a zona em que o lote está inserido, causando diferenciações entre as regiões da cidade. A ideia é que assim possa incentivar ou desestimular o adensamento construtivo de determinadas áreas, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo PDE vigente.

O Decreto 57.377/2016 determina o parcelamento uso e ocupação do solo específico para HIS, e amplia o coeficiente de aproveitamento máximo no caso de EHIS em 50% em relação ao quadro 3 da Lei de zoneamento (Lei 16.042/2016). Além disso, retira o limite de gabarito máximo de algumas zonas no caso de EHIS, como pode-se observar no quadro:

**COMPARATIVO DE VALORES LIMITE DE
ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO**

ZONA	LEI 16.442/2016	DECRETO 57.377/2016
ZEUsa	28	NA
ZEUP (b)	28	NA
ZEUPa (c)	28	NA
ZEM	28	NA
ZEMP	28	NA
ZM	28	NA
ZMIS	28	NA
ZDE-1	28	NA
ZDE-2	28	NA
ZPI-1	28	NA
ZPI-2	28	NA

Fonte: Quadro 3 Lei 16.042/2016 e Quadro 2 Decreto 57.377/2016
Elaboração própria.

Estes são parâmetros para indução do desenvolvimento urbano, e expressam uma preocupação com a forma urbana e com as características dos empreendimentos imobiliários em determinadas áreas da cidade. Foram considerados como incentivos por também interferirem na modelagem econômica dos empreendimentos.

O coeficiente de aproveitamento multiplica o uso do solo disponível para o lote e a o limite de gabarito impõe uma segunda restrição à ocupação dos terrenos. É possível que em alguns terrenos não seja possível atingir o CA máximo por conta da restrição do limite de altura e das dimensões do lote.

Por fim, o Código de Obras (Lei 16.442/2017) determina isenção das taxas para emissão de Alvará de Aprovação e Alvará de Execução (TEV/COE) no caso de EHIS, EZEIS ou unidades HIS de empreendimentos mistos. Estas taxas são definidas de acordo com a área construída do empreendimento. O anexo II da Lei dispõe os valores para o ano de 2017. O valor para alvará de aprovação está entre R\$ 4,50 e R\$ 8,00 por m² de área construída. Para o alvará de execução é um valor fixo de R\$ 720,00 por m² de área construída. Estes valores devem ser atualizados anualmente de acordo com o IPCA.

O quadro abaixo mostra as diferenças dos incentivos para cada um dos três tipos de empreendimentos definidos pela legislação. Percebe-se que o EHIS, além de poder estar localizado em diversas zonas da cidade, é o que conta com maior número de incentivos. Porém não existe obrigatoriedade de unidades HIS 1 para este tipo como nos EZEIS, o que pode induzir a construção apenas de HIS 2, tendo em vista o preço da terra e o retorno do investimento. Yamaguti (2019) discute em sua dissertação de mestrado que estes benefícios para EHIS acabam deixando a tipologia concorrente com os EZEIS.

**INCENTIVOS DE ACORDO COM O TIPO DE
EMPREENDIMENTO DEFINIDO PELA LEGISLAÇÃO**

INCENTIVO	EHIS	EZEIS	UNIDADES HIS
Isenção de OODC para todos os usos (Art. 58 caput Lei 16.050/2014)	-	SIM	-
Isenção de OODC para HIS (Art. 58 § 2º Lei 16.050/2014)	SIM	SIM	SIM
Majoração de 50% do CA (Quadro 2 Decreto 57.377/2016)	SIM	-	-
Retirada do limite de gabarito máximo (Quadro 2 Decreto 57.377/2016)	SIM	-	-
Isenção das taxas TEV/COE (Art. 53 Lei 16.442/2017)	SIM	SIM	SIM

Fonte: Lei 16.050/2014, Lei 16.042/2016, Decreto 57.377/2016 e Lei 16.442/2017.

Elaboração própria

Apesar de não ser objeto de pesquisa específico deste trabalho, a análise dos dados dos empreendimentos licenciados entre 2014 e 2019 mostrou que alguns destes incentivos listados na tabela acima parecem ser tão (ou mais) relevantes que a própria isenção de outorga em si para viabilização e caracterização dos empreendimentos de HIS.

É importante ressaltar que os incentivos e induções contidos na legislação não operam de maneira isolada, sendo considerados em sua totalidade na modelagem dos empreendimentos. Neste trabalho, no entanto, como já apresentado, analisaremos a isenção da Outorga Onerosa do Direito de Construir como incentivo a produção de HIS. No próximo capítulo será apresentado quanto foi o valor de isenção para os empreendimentos licenciados, buscando refletir se o incentivo produz impacto na arrecadação do FUNDURB.

Existe um impacto do incentivo na arrecadação do FUNDURB?

Notas metodológicas

Considerando que os casos isentos não são computados na planilha de pagamento da outorga onerosa, disponibilizada no site da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), realizou-se uma estimativa do valor de isenção a partir dos empreendimentos HIS licenciados, descritos no *Anexo I – Seleção dos empreendimentos HIS licenciados no município*. A emissão do alvará de execução é condicionada ao pagamento de outorga onerosa, portanto este foi um parâmetro importante para análise do incentivo.

Mapeou-se todos os casos de acordo com a base de lotes disponibilizada no Portal GeoSampa e associou-se a base do Relatório de Projetos Aprovados com outras bases de dados públicos como o IPTU, Monitoramento do Plano Diretor, e cruzamentos espaciais a partir de outros shapes disponibilizados pelo Portal GeoSampa. Por serem informações produzidas por departamentos distintos da Prefeitura, nem sempre se encontrava correspondência em todos casos, sendo necessário complementação. Os campos

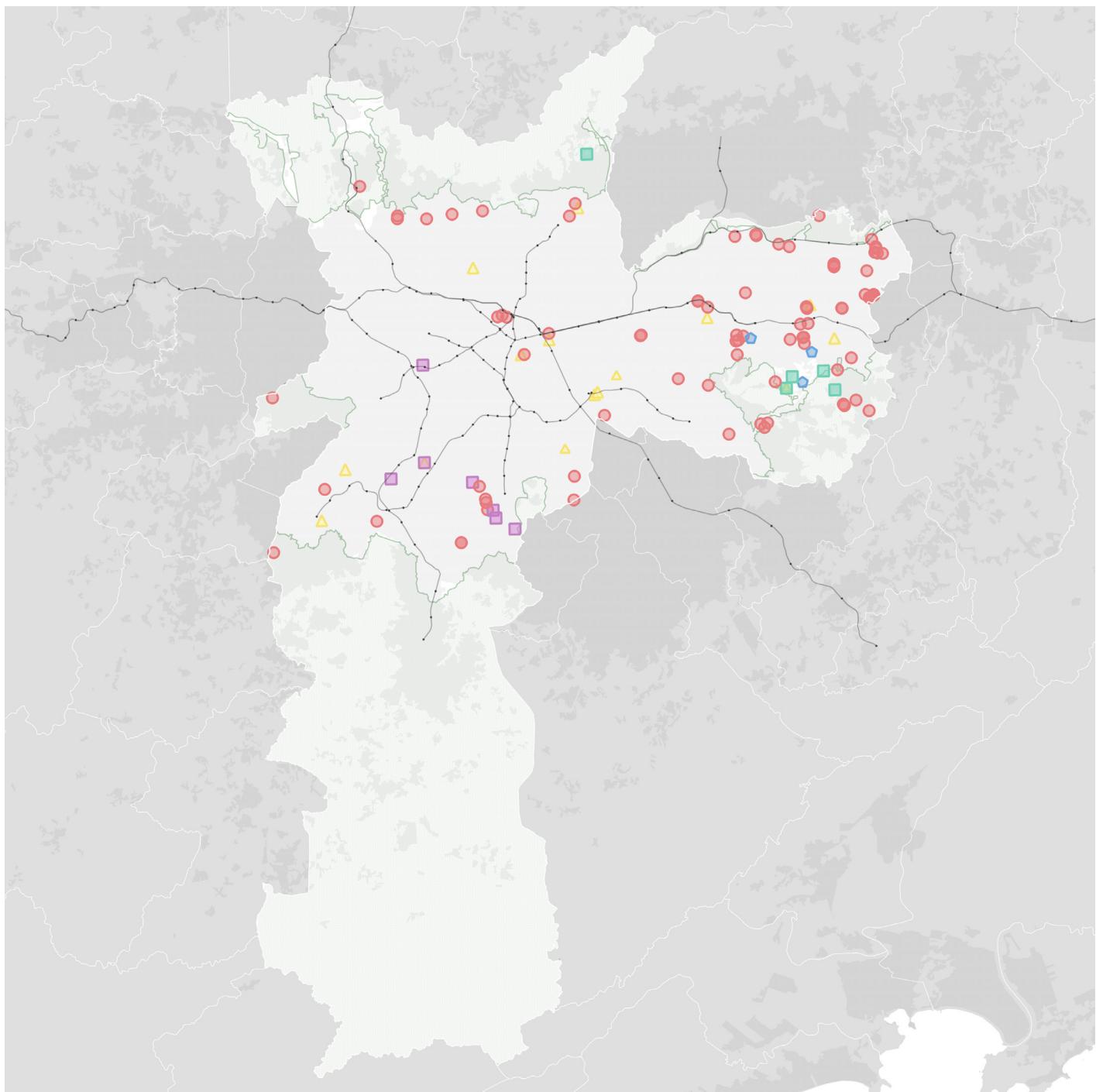
e o cruzamento realizados entre as bases estão descritos no Anexo II – Descrição dos campos.

Para o cálculo da estimativa foi considerado o fator de interesse social (Fs) igual a 0,8, que corresponde a uma unidade residencial de até 50 m², de acordo com o Quadro 5 do PDE. A área de terreno (At), fator de planejamento (Fp), o valor do m² de terreno (V) foram adquiridos respectivamente a partir dos dados do relatório de projetos aprovados, Quadro 6 e Quadro 14 do plano diretor. A informação da área construída computável (Ac) não foi encontrada nas bases de dados públicas. Estimou-se baseado na área construída total disponibilizada nos dados de SEL. Todos os campos incorporados na base e a metodologia realizada para cruzamento dos dados estão descritos no *Anexo II - Metodologia para cruzamento de dados*.

Dos 895 empreendimentos selecionados nesta base de dados, somente 812 foram objeto deste estudo. Isto porque em alguns casos não se aplicaria a cobrança de outorga onerosa independentemente da existência do incentivo no plano diretor.

O primeiro grupo excluído da base diz respeito a empreendimentos associados ao poder público ou realizados com associações de moradores. Foram considerados nesta categorias 55 empreendimentos que cumpriam uma das três condições - (i) o proprietário do terreno fosse algum ente do poder público ou alguma associação; (ii) o agente que solicitou o licenciamento fosse algum ente do poder público ou alguma associação; (iii) o empreendimento estava na base de dados do HabitaSampa na camada oferta habitacional, que diz respeito aos empreendimentos de habitação em andamento com vínculo com a SEHAB. A justificativa para a remoção destes empreendimentos esteve relacionada ao seu vínculo com a prefeitura na gestão, recursos ou demanda atendida. Além disso a forma de produção destes empreendimentos é bastante variada entre si, a depender do programa habitacional que estão associados.

Também foram excluídos empreendimentos localizados nas Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) Faria Lima ou Água Espraiada pois o potencial construtivo é comercializado via Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), então não haveria arrecadação de qualquer forma; ou ainda empreendimentos localizados em lotes do tipo INCRA, sem valor de setor e quadra fiscal, o que impossibilitou encontrar um valor de terreno correspondente no Quadro 14 do PDE. Também foram retirados da base empreendimentos sem informação do número de unidades HIS, número de pavimentos e número de blocos pois isto prejudicaria as análises que serão feitas no próximo capítulo.



EMPREENDIMENTOS DESCONSIDERADOS NO ESTUDO

- Localizados em lote INCRA
- Localizados em OUCs
- Produção associada ao poder público ou a associações
- ◆ Valor de terreno não encontrado
- ▲ Sem informação

- Linha de Trem/Metrô
- Estação de Trem/Metrô
- Município de São Paulo
- Municípios RMSP
- Mancha Urbana (2015)

■ Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental

0 5 10 km

Elaboração própria
Fonte: IBGE, GeoSampa

O segundo passo foi verificar quais dos empreendimentos com isenção parcial de outorga onerosa, já que nem todos eram compostos somente de unidades HIS ou estavam localizados em ZEIS. Dos 812 selecionados, 17 estavam nesta situação. Consultou-se em abril de 2020 a planilha dos pagamentos de outorga onerosa de SMDU e nenhum dos SQLs constava nesta base de dados. Então, na prática, as unidades residenciais HMP e R2V também foram isentas do pagamento de outorga onerosa mesmo nos casos localizados fora de ZEIS. Possivelmente, os usos residenciais foram computados no coeficiente de aproveitamento básico e o potencial construtivo adicional foi consumido como HIS. Apesar da diferenciação na legislação, foi considerado que todos tiveram isenção total de outorga onerosa.

Por fim é importante ressaltar que a estimativa é um cenário hipotético, para fins analíticos. Isso porque se o incentivo da isenção de outorga para HIS não existisse, os empreendedores imobiliários poderiam optar por construir empreendimentos de outras categorias de uso. Em um breve olhar para a Lei de Zoneamento percebeu-se que em algumas zonas são permitidos EHIS porém outros usos residenciais não, significando que determinados empreendimentos nem poderiam existir sem incorporar EHIS em sua modelagem. Os incentivos colocados no Decreto 57.377/2016 como a majoração do coeficiente de aproveitamento e a retirada do limite de altura máxima de gabarito para EHIS, também são fatores que alterariam as características do empreendimento licenciado.

Ainda assim, a abordagem escolhida para aprofundar a pesquisa se justifica pela compreensão da escala de recursos incorporados dentro dos produtos imobiliários para viabilizar as tipologias de HIS. Além disso, por razões de transparência, conhecer e estimar as isenções tributárias significa uma ampliação da capacidade de gestão pública e melhoria contínua dos mecanismos de incentivos imobiliários contidos nas legislações urbanísticas.

Estimativa de isenção de outorga onerosa para os empreendimentos HIS licenciados no período

Após realizados os filtros citados nos tópicos anteriores, chegou-se em um valor de isenção de outorga onerosa de R\$ 827.682.005,65 para 812 empreendimentos, contabilizando 64.367 unidades HIS. Podemos falar em uma média de isenção de R\$ 1.019.312,81 por empreendimento e R\$ 12.858,79 por unidade HIS. Além das HIS, foram isentas do pagamento 21.413 unidades residenciais HMP ou R2V.



R\$ 827.682.005,65

EM ISENÇÃO DE OUTORGА ONEROSA



812

EMPREENDIMENTOS



64.367

UNIDADES HIS

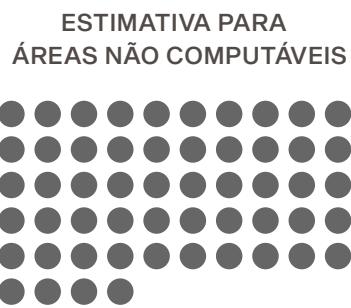
⁹ O valor é resultado da soma dos valores de arrecadação disponibilizados no site da SMDU, sem realizar correções para valor presente

No desenvolvimento do trabalho, percebeu-se que a variação do valor da área computável era um fator que alterava significativamente o valor total da isenção. Visando ampliar o conhecimento dessa variável foi contabilizado em quanto este valor de isenção seria aumentado se as áreas não computáveis fossem consideradas no cálculo⁹. Estimou-se o valor de R\$ 544.839.764,03. O que se verifica é que a própria lógica das áreas não computáveis tem em si grande impacto na arrecadação do instrumento, correspondente a quase 65% da isenção devida ao uso HIS, segundo os cálculos feitos na pesquisa. Isso porque para o cálculo do consumo de potencial construtivo adicional é considerado somente a área computável, fazendo com que na prática a área construída gratuita seja superior a área correspondente ao coeficiente de aproveitamento básico.

⁹ Foi considerado no cálculo somente a área computável dos empreendimentos com coeficiente de aproveitamento total superior a 1,0



R\$ 827.682.005,65



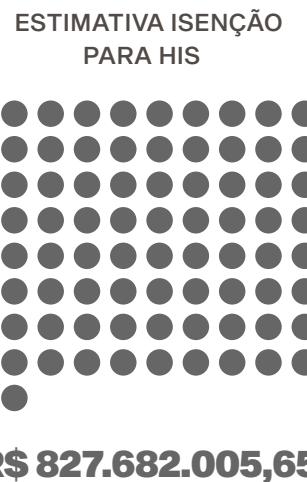
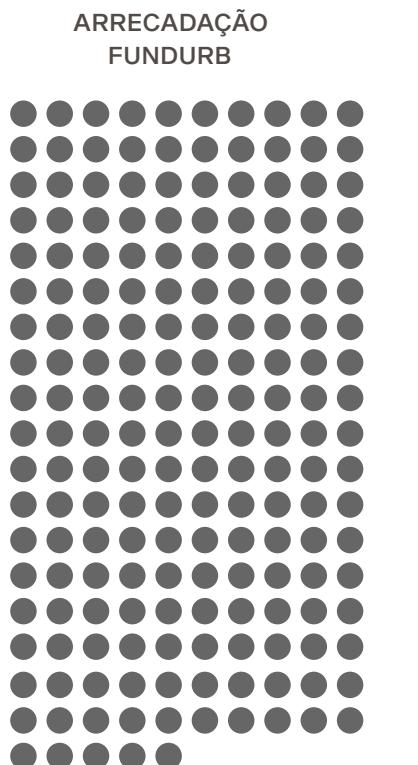
R\$ 544.839.764,03



Cada ● equivale a
R\$ 10 milhões

Fonte: SMDU, FUNDURB.
Elaboração própria

Apesar do impacto significativo dos valores, para os fins desta pesquisa as análises prosseguiram desconsiderando as áreas não computáveis conforme as definições da lei. Para estabelecer uma ordem de grandeza, comparou-se o valor estimado de isenção de outorga onerosa para HIS e o valor arrecadado pelo FUNDURB para o mesmo período. Segundo dados disponibilizados no site da SMDU, entre agosto de 2014 e dezembro de 2019 o valor de arrecadação do fundo foi de R\$ 1.856.107.311,12 . Podemos observar pelo gráfico abaixo a proporção do valor de isenção de outorga onerosa, correspondendo a 45 % do valor do fundo. Poderíamos pensar que neste cenário hipotético o fundo poderia ter R\$ 2.683.789.316,77



Cada ● equivale a
R\$ 10 milhões

Fonte: SMDU, FUNDURB.
Elaboração própria

Se olharmos especificamente para os 30% de recursos que iriam para a habitação, de acordo com o artigo 340 do PDE (modificado pela Lei 17.217/2019) os valores passariam de R\$ 556.832.193,34 para R\$ 805.136.795,03, o que corresponde a um aumento de R\$ 248.304.601,70.

É conhecida as dificuldades que poder público encontra para construção de novas unidades, em uma velocidade que não consegue atender de forma concomitante nem as pessoas removidas por obras da própria prefeitura. Dado o volume de unidades HIS licenciadas, o incentivo para a iniciativa privada se justifica?

Na tentativa de responder a esta questão dividiu-se os empreendimentos em 6 categorias de HIS para analisar questões referentes ao número de empreendimentos e de unidades HIS por categoria, suas características de localização, tipo de unidades residenciais, e a seleção de alguns casos para ilustrar como foi utilizado o incentivo da outorga onerosa. O exercício da pesquisa dessa forma buscou construir categorias tipológicas e locacionais para melhor compreender a produção do tecido urbano a partir dessa produção imobiliária incentivada. Dessa forma, foi possível realizar um balanço da implementação com novos critérios, além dos quantitativos já apresentados.

Quais as características dos empreendimentos incentivados?

Notas metodológicas

Os 812 empreendimentos foram divididos em 6 categorias:

- edifícios de 1 a 5 pavimentos;
- edifícios de 6 a 16 pavimentos;
- edifícios com acima de 16 pavimentos;
- condomínios de 1 a 5 pavimentos,
- condomínios de 6 a 16 pavimentos e
- condomínios com acima de 16 pavimentos.

A divisão entre edifícios e condomínios foi feita pela variação da área de terreno e em consequência das características dos empreendimentos e sua localização. A divisão entre os pavimentos está relacionada a economicidade dos empreendimentos em relação ao elevador. Os critérios para a divisão das categorias estão descritos no Anexo II – Cruzamento das informações

A descrição de cada categoria foi feita baseada na análise dos dados descritos nos Anexos I e II e em consultas no

Google Street View, sites de imobiliárias, construtoras ou incorporadoras. Porém vários fatores dificultaram a análise das categorias, conforme descrito a seguir.

O primeiro deles tem relação ao próprio caráter da base de dados. Empreendimentos licenciados não necessariamente foram construídos. No caso de HIS, em que não há pagamento de outorga onerosa e que os empreendedores podem depender do crédito fornecido pelo governo federal, fica ainda mais difícil de garantir essa condição.

O segundo tem relação ao recorte recente estabelecido para o estudo. Como a maioria dos empreendimentos teve alvará de execução emitido em 2019, havia casos que a foto área não mostrava que o empreendimento estava em obras. Além disso, nas que mostravam o empreendimento em obras, não era possível verificar características da tipologia, pois as imagens disponíveis no Google Street View não eram de 2020 e a visita de campo ficou inviável com a pandemia do Covid-19. Houve casos que se mostrava somente o terreno com a placa indicando o número do alvará

ou a edificação no meio das obras. Uma outra questão estava relacionada aos pequenos edifícios, que provavelmente foram comercializados em imobiliárias locais e que não foram encontradas informações para além da imagem do Street View.

O volume de empreendimentos licenciados impossibilitou que fosse observado todos os casos para os fins dessa pesquisa. Optou-se por não realizar um recorte territorial por conta das diferenças na espacialização de cada tipologia e pela importância de compreender o contexto geral do município. A descrição das categorias é então uma análise dos dados disponíveis pela prefeitura associados a alguns casos selecionados para ilustrar o que foi observado no conjunto. Apesar das limitações na abordagem, trata-se de uma primeira aproximação com o tema desenvolvida no âmbito do trabalho final de graduação.

Edifícios de 1 a 5 pavimentos

Esta tipologia representa a maioria dos empreendimentos licenciados no período (72,3%). Localizam-se em sua grande maioria na zona leste da cidade, tanto no miolo dos bairros como próximos a linha de metrô. Podemos observar uma outra concentração na zona norte, próximo a linha de metrô, na região de Santana e Tucuruvi. Outros casos aparecem próximos aos limites da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental.

Ainda que sejam em grande número de empreendimentos, não representaram a maioria das unidades HIS viabilizadas no período (12,8%). De acordo com o gráfico abaixo, percebe-se que em torno de 90% das unidades residenciais viabilizadas foram do tipo HIS 2. Isto demonstra que as unidades HIS foram viabilizadas sem contar com a participação dos usos HMP e R2V, que atendem à faixas de renda acima de 6 salários mínimos (SM). Além disso, a capacidade de produzir HIS 1 mostrou-se bastante reduzida.

NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS: 587



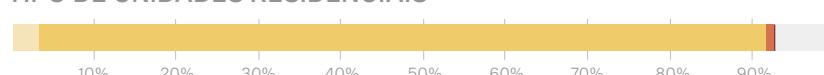
EDIFÍCIOS DE 1 A 5 PAVIMENTOS
OUTRAS CATEGORIAS

NÚMERO DE UNIDADES HIS: 8.224



EDIFÍCIOS DE 1 A 5 PAVIMENTOS
OUTRAS CATEGORIAS

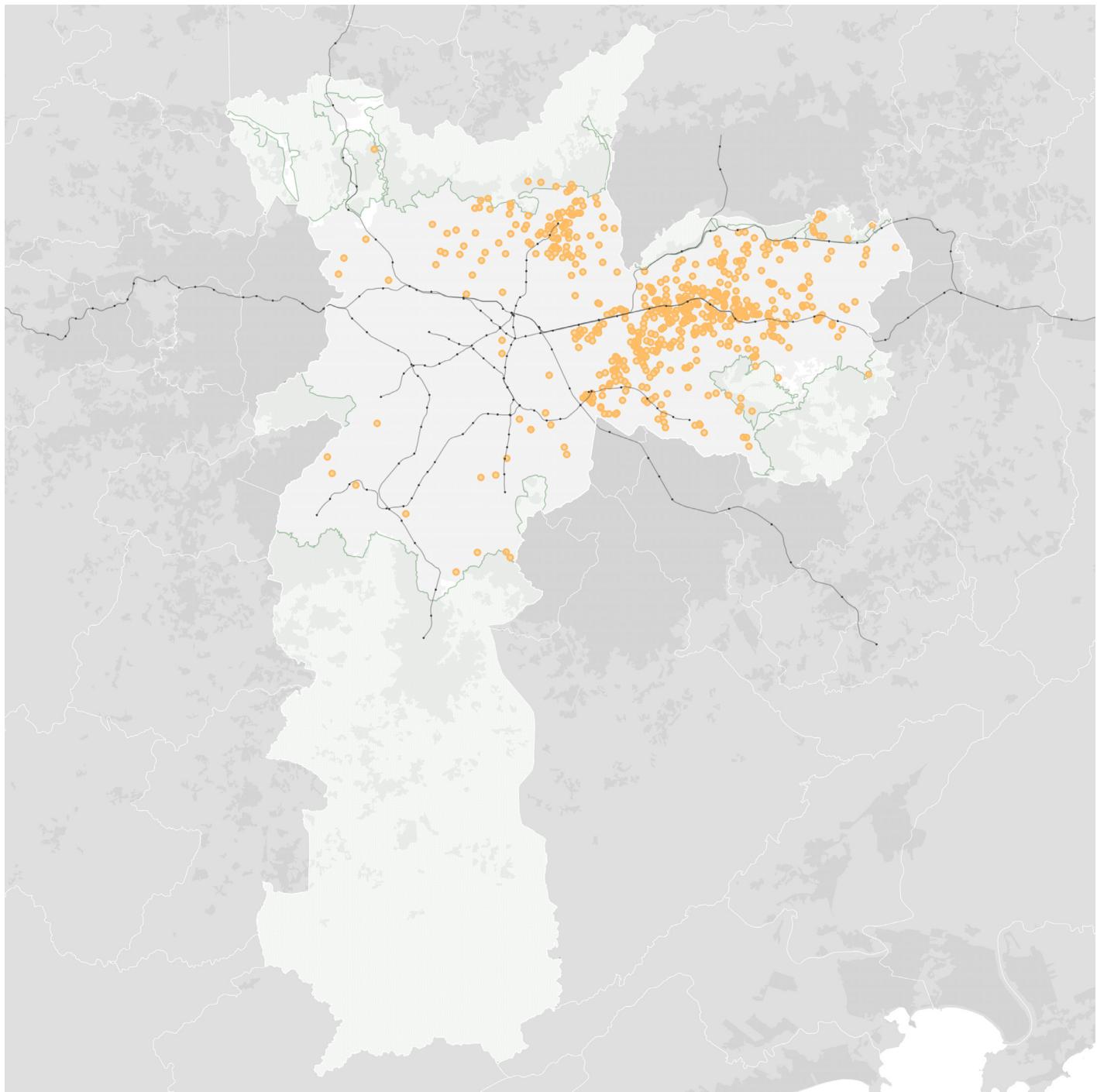
TIPO DE UNIDADES RESIDENCIAIS



HIS 1
HIS 2
HMP
R2V
SEM INFORMAÇÃO

Fonte: Anexos I e II

Elaboração: própria



LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS

- Edifícios 1 - 5 pavimentos
- Linha de Trem/Metrô
- Estação de Trem/Metrô



No geral são um conjunto de sobrados geminados ou pequenos edifícios que parecem ser construídos por pequenas construtoras, em lotes pequenos com um padrão construtivo e volumetria semelhante ao bairro que estão inseridos.

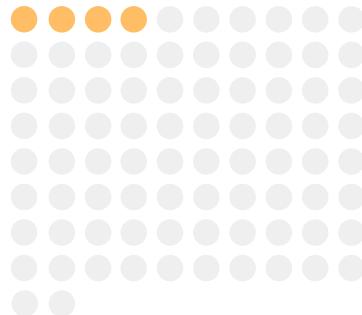


Exemplos ilustrativos
da categoria.

Fonte: Elaboração
própria. Imagens
retiradas do Google
Street View. Acesso
em julho de 2020

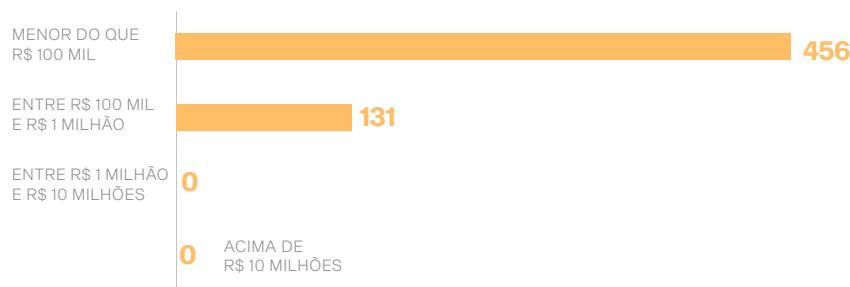
Não são empreendimentos que possuem um valor alto de isenção de outorga onerosa. A maioria dos empreendimentos tiveram um valor de isenção de até R\$ 100.000,00 e alguns deles nem consumiram potencial construtivo adicional, como pode-se observar nos gráficos e no caso abaixo:

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA



R\$ 39.521.306,65
4,8 % DO TOTAL

NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS POR INTERVALO DE ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA



Cada equivale a R\$ 10 milhões

Fonte: Anexos I e II
Elaboração: própria



Fonte: Elaboração própria. Imagem retirada do Google Street View. Acesso em julho de 2020

CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO

ENDEREÇO: R LATINO COELHO 00239 VL INDUSTRIAL

SUBPREFEITURA: VILA PRUDENTE

BLOCOS: 1

DISTRITO: SAO LUCAS

PAVIMENTOS: 2 HMP: 0

SQL: 118.048.0032-4

R2V: 0

ZONA: ZM

HIS 1: 0

HIS 2: 3

ISENÇÃO DE OUTORGА ONEROSA

VALOR DA CONTRAPARTIDA: AT: 200 M²

R\$ 588,00/M² ACC: 161 M²

FP: 0,6

ÁREA OBJETO DE OUTORGА ONEROSA: FS: 0,8

0,00 M² V: R\$ 1.018,00/M²

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGА ONEROSA

R\$ 0,00

A questão da localização mostrou-se um fator de extrema relevância na composição dos valores de isenção de outorga onerosa para essa categoria. Os casos abaixo ilustram dois empreendimentos com características parecidas, um localizado no distrito da República e outro em Itaquera. Percebe-se que o valor de isenção na república é 38 vezes maior que o empreendimento de Itaquera



Fonte: Elaboração própria. Imagem retirada do Google Street View. Acesso em julho de 2020

CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO

ENDEREÇO: R JAPURA 94 108

SUBPREFEITURA: SE

BLOCOS: 1

DISTRITO: REPUBLICA

PAVIMENTOS: 5

SQL: 006.050.0063-8

HIS 1: 0

HMP: 0

ZONA: SEM INFORMAÇÃO

HIS 2: 20

R2V: 0

ISENÇÃO DE OUTORGAS ONEROSAS

VALOR DA CONTRAPARTIDA: AT: 352 M²

R\$ 1.712,00/M² ACC: 631 M²

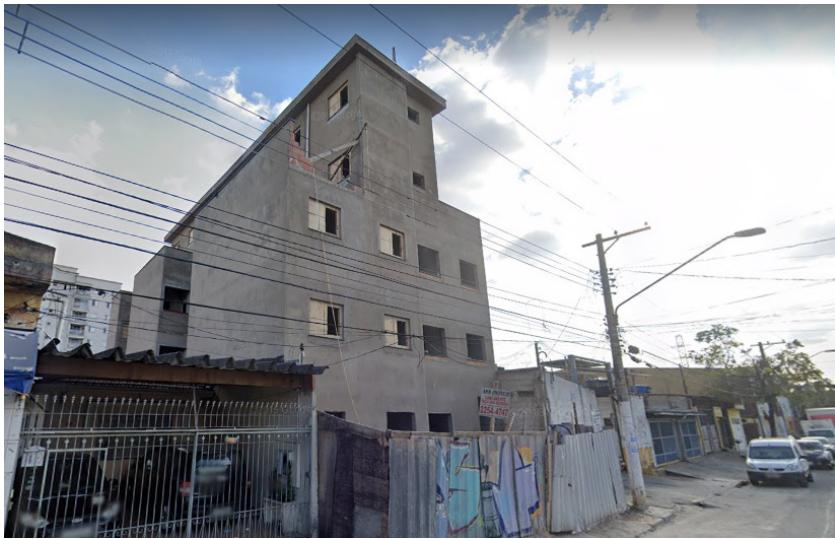
FP: 1,2

ÁREA OBJETO DE OUTORGAS ONEROSAS: FS: 0,8

280,00 M² V: R\$ 3.203,00/M²

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGAS ONEROSAS

R\$ 479.501,74



Fonte: Elaboração própria. Imagem retirada do Google Street View. Acesso em julho de 2020

CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO

ENDEREÇO: R COSTEIRA 00398

SUBPREFEITURA: ITAQUERA

BLOCOS: 1

DISTRITO: CIDADE LIDER

PAVIMENTOS: 5

SQL: 147.301.0037-8

HIS 1: 0

HMP: 0

ZONA: ZEUP

HIS 2: 19

R2V: 0

ISENÇÃO DE OUTORGА ONEROSA

VALOR DA CONTRAPARTIDA: AT: 250 M²

R\$ 31,00/M²

ACC: 637 M²

FP: 0,3

ÁREA OBJETO DE OUTORGА ONEROSA: FS: 0,8

387,30 M²

V: R\$ 338,00/M²

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGА ONEROSA

R\$ 12.324,83

Edifícios de 6 a 16 pavimentos

Os edifícios de 6 até 16 pavimentos representam 9,1% do total de empreendimentos licenciados. Possuem padrão de localização distinto da tipologia anterior. A maioria dos empreendimentos estão na zona leste do município, porém existe uma maior concentração em torno dos eixos de transporte. Uma outra diferença observada é a maior presença de empreendimentos na região central.

Ao total foram viabilizadas 4.484 unidades HIS, 7,0% do total geral. Percebe-se que para viabilizar as unidades HIS os empreendimentos contaram com a participação de outros usos residenciais como HMP e R2V, diferentemente do que ocorre nos edifícios de 1 a 5 pavimentos. Outra diferença é a proporção de HIS 1 no total de unidades residenciais licenciadas para a categoria. A quantidade é ainda muito inferior a de HIS 2, porém houve um aumento para 5% do total de unidades residenciais em relação à categoria de edifícios de 1 a 5 pavimentos.

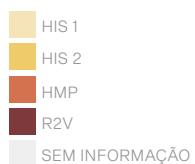
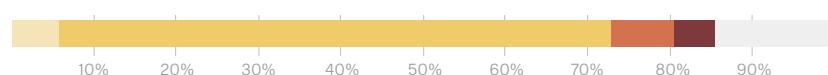
NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS: 74



NÚMERO DE UNIDADES HIS: 4.484

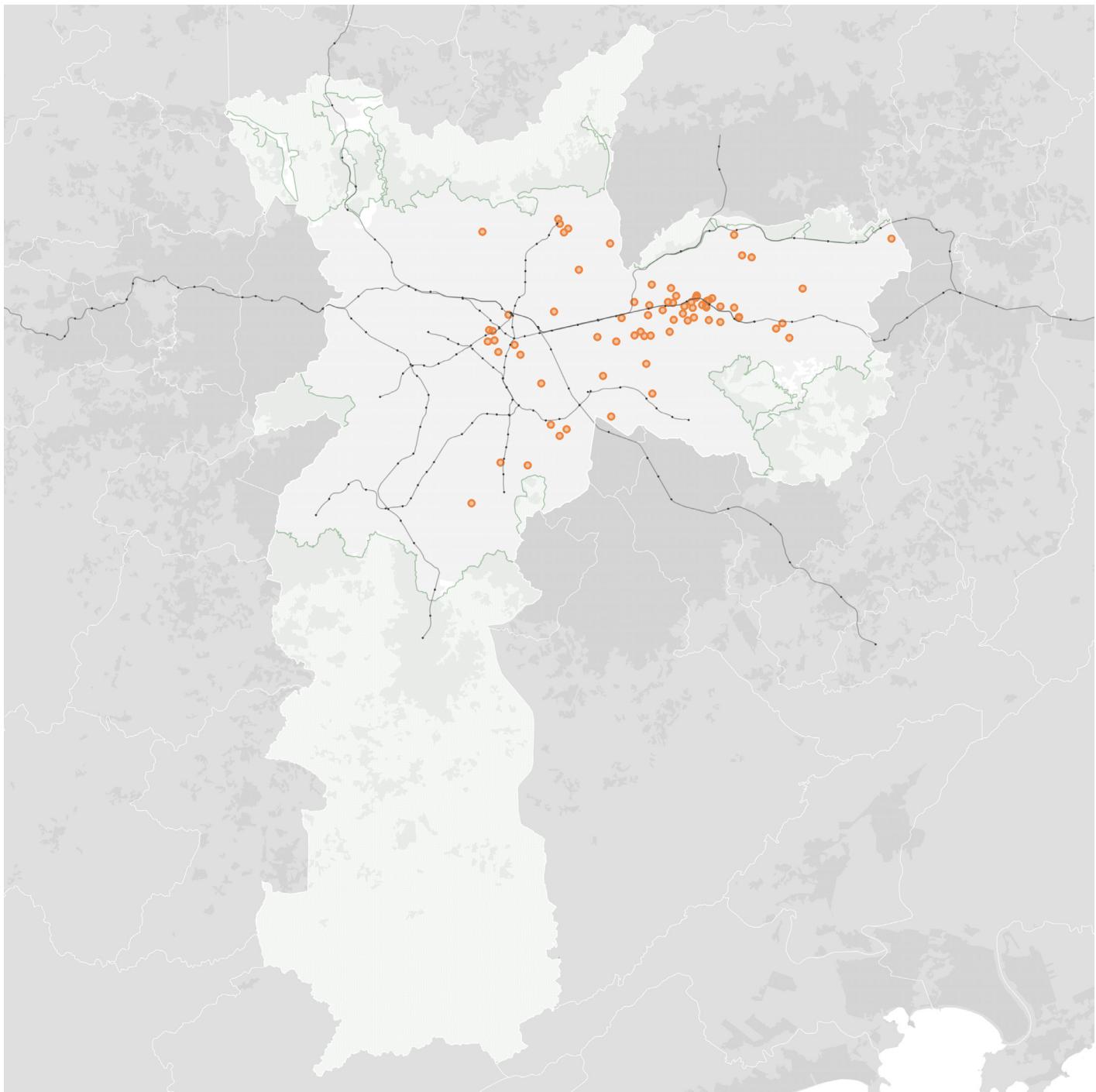


TIPO DE UNIDADES RESIDENCIAIS



Fonte: Anexos I e II

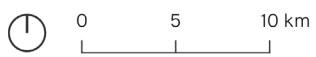
Elaboração: própria



LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS

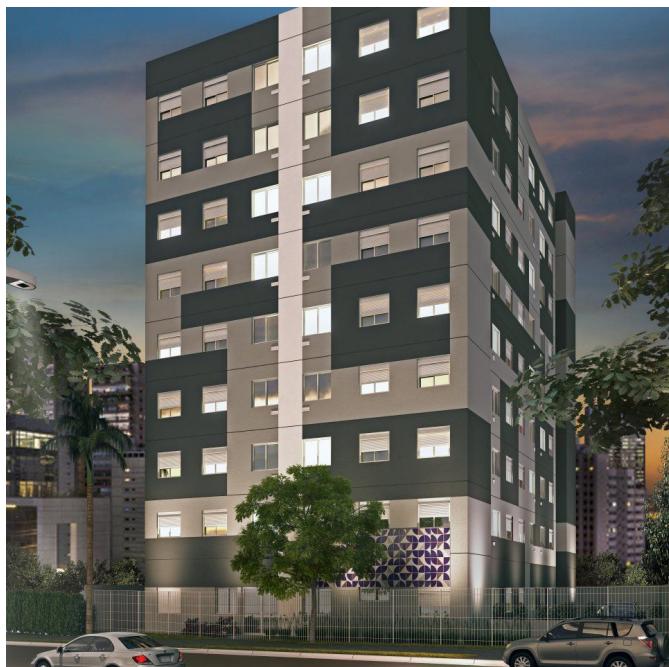
- Edifícios 6 - 16 pavimentos
- Linha de Trem/Metrô
- Estação de Trem/Metrô

- Municípios RMSP
- Mancha Urbana (2015)
- Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental



Elaboração própria
Fonte: IBGE, GeoSampa

Possuem uma diversidade maior entre as características das edificações. Encontraram-se casos de edificações de pequeno porte que utilizam-se do elevador e outras que parecem contar com a participação de construtoras maiores e incorporadoras na viabilização do empreendimento. Nesses últimos empreendimentos percebeu-se a presença áreas gourmet no térreo das edificações, e alguns mecanismos de marketing para venda das unidades como a presença de apartamentos decorados e propaganda mostrando os benefícios em morar próximo aos eixos de transporte público.



FICHA TÉCNICA

- **Região:** Centro
- **Produto:** Residencial
- **Lazer/Áreas comuns:** Salão de festas, fitness, fitness externo, horta e herbário, redário, sala de reunião, lavanderia, churrasqueira / pizza, brinquedoteca, playground, bicletário, vaga carga/decarga e coleta seletiva de lixo.
- **Dormitórios:** 1 e 2 dormitórios
- **Área do terreno:** 845,71
- **Número de torres:** 1
- **Unidades (total):** 85
- **Unidades (andar):** Térreo + 8
- **Realização:** Magik JC Empreendimentos Imobiliários
- **Projeto de arquitetura:** Marcelo Bartolo Arquiteto Associados

UTILIZE OS BENEFÍCIOS DO
MINHA CASA MINHA VIDA



UTILIZE O SEU FGTS

Fonte: MAGIK JC.

Disponível em <

<https://magikjc.com.br/empreendimento/bem-viver-frei-caneca/>>

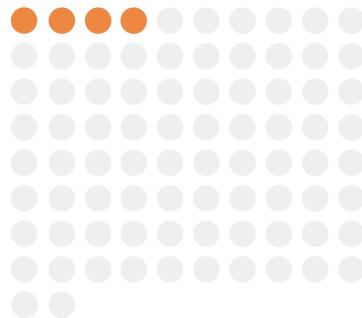
Acesso em julho de 2020



Fonte: BLUE LINE. Disponível em <<https://bluelinesaojudas.com.br/>> Acesso em julho de 2020

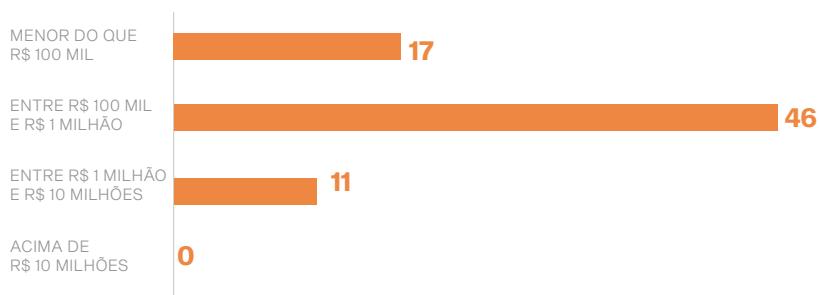
Quanto ao valor de isenção de outorga onerosa para esta categoria, percebe-se que a maioria dos empreendimentos estão em uma faixa entre R\$ 100.000,00 e R\$ 1.000.000,00. Além da interferência da localização, já mencionada na categoria anterior, a variação do número de pavimentos dentro desta categoria, faz com que alguns empreendimentos variem bastante quanto a área objeto da outorga onerosa. Sendo este mais um fator que interferiria nas diferenças entre a aplicação do incentivo.

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGА ONEROSA



R\$ 35.200.970,2
4,3 % DO TOTAL

NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS POR INTERVALO DE ISENÇÃO DE OUTORGА ONEROSA



Cada equivale a R\$ 10 milhões

Fonte: Anexos I e II
Elaboração: própria

Os casos selecionados são exemplos desta situação. Possuem valor de m² de terreno (V) e fator de planejamento (Fp) similares, porém a área objeto de outorga onerosa é aumentada em 10 vezes comparando ambos edifícios



CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO

ENDEREÇO: R RENATO RINALDI 00561 561 FDOS

SUBPREFEITURA: ARICANDUVA BLOCOS: 1

DISTRITO: CARRAO PAVIMENTOS: 6

SQL: 055.056.0012-3 HIS 1: 0 HMP: 0

ZONA: ZEUP HIS 2: 25 R2V: 8

ISENÇÃO DE OUTORGА ONEROSA

VALOR DA CONTRAPARTIDA: AT: 500 M²

R\$ 411,00/M² ACC: 1.165 M²

FP: 0,6

ÁREA OBJETO DE OUTORGА ONEROSA: FS: 0,8

665,00 M² V: R\$ 1.996,00/M²

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGА ONEROSA

R\$ 273.514,53

Fonte: Elaboração
própria. Imagem
retirada do Google
Street View. Acesso
em julho de 2020



Fonte: MOBIONE.
Disponível em < <http://www.mymobione.com.br/tatuape.php>>
Acesso em julho de 2020

CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO

ENDEREÇO: R SAO BERNARDO 679 690, 710, 732 E 736

SUBPREFEITURA: MOOCA

BLOCOS: 1

DISTRITO: TATUAPÉ

PAVIMENTOS: 15

SQL: 030.107.0035-0

HIS 1: 0

HMP: 56

ZONA: ZC

HIS 2: 236

R2V: 0

ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA

VALOR DA CONTRAPARTIDA: AT: 3.414 M²

R\$ 443,00/M² ACC: 10.267 M²

FP: 0,6

ÁREA OBJETO DE OUTORGA ONEROSA: FS: 0,8

6.852,00 M² V: R\$ 2.778,00/M²

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA

R\$ 3.038.861,77

Edifícios acima de 16 pavimentos

Dentre os edifícios, essa foi a tipologia com menor número de empreendimentos viabilizados – representando 4,3% do total geral. Não possuem predominância na zona leste do município. Estão localizados bem próximos aos eixos de transporte, possuindo alguns casos em áreas bem valorizadas da cidade no Parque Minhão.

Ainda que estejam em menor quantidade de empreendimentos, viabilizaram maior número de unidades HIS em relação a categoria dos edifícios de 6 a 16 pavimentos. Isso porque são edifícios de maior densidade construtiva, e o uso HIS garante que a área útil das unidades seja de no máximo 70m².

Quanto a composição dos tipos unidades residenciais, percebe-se que esta categoria conta com participação de outros usos residências HMP e R2V e que a proporção de HIS 1 viabilizadas foi um pouco maior que nas outras categorias de edifícios, chegando a 8,3% do total de unidades licenciadas.

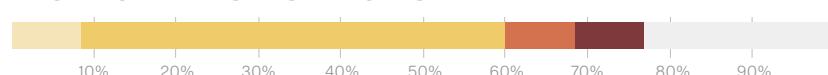
NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS: 35



NÚMERO DE UNIDADES HIS: 5.325

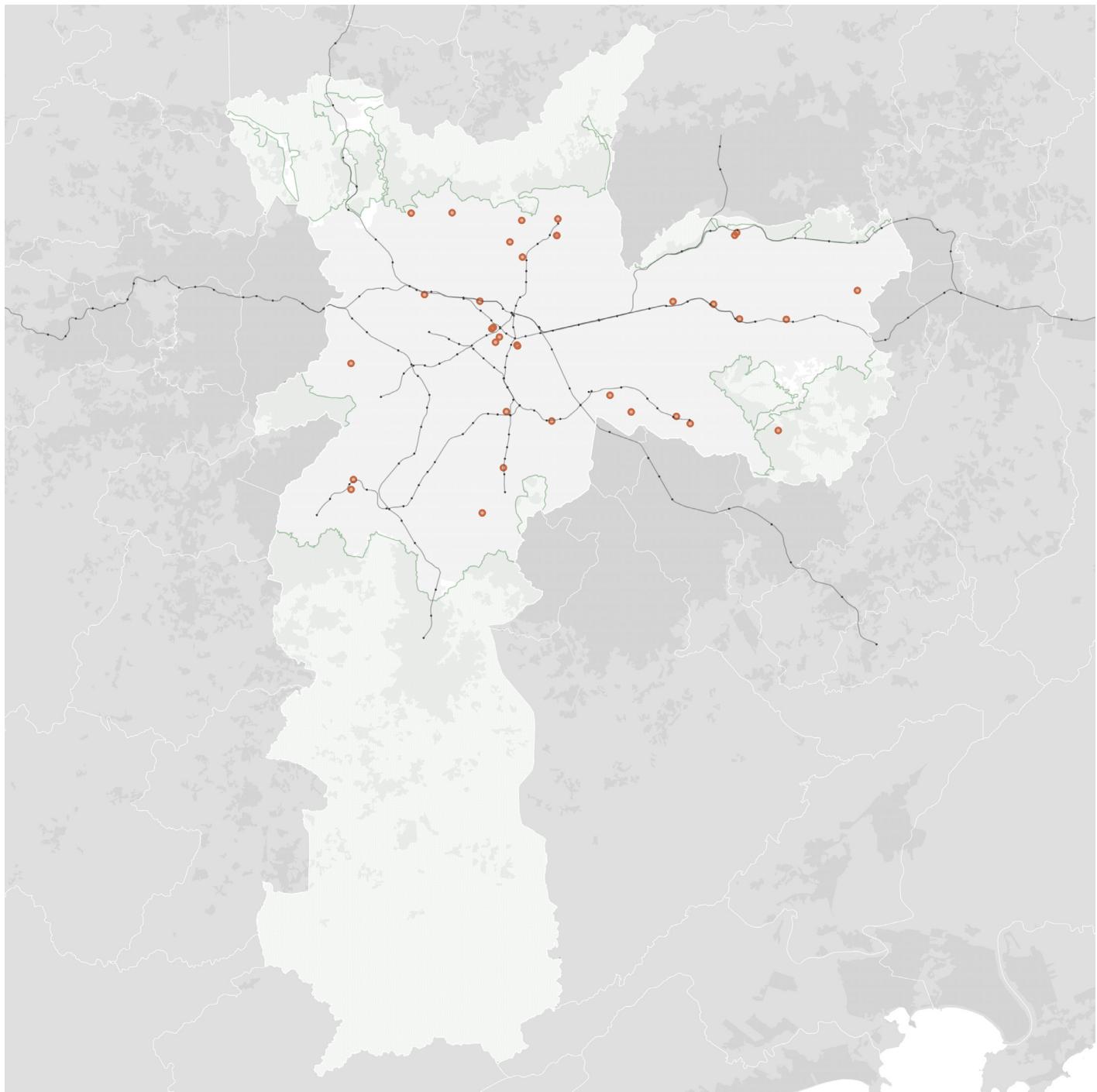


TIPO DE UNIDADES RESIDENCIAIS



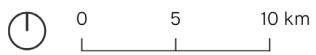
Fonte: Anexos I e II

Elaboração: própria



LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS

- Edifícios acima de 16 pavime
 - Linha de Trem/Metrô
 - Estação de Trem/Metrô
- Municípios RMSP
- Mancha Urbana (2015)
- Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental



Elaboração própria
Fonte: IBGE, GeoSampa

Também contam com usos coletivos no térreo e a participação de grandes construtoras e incorporadoras na viabilização do negócio. São torres mais altas que apresentam coeficiente de aproveitamento superior a categoria anterior.



FICHA TÉCNICA

- Lazer:** Térreo – recepção, bicicletário, playground infantil e fitness descoberto Cobertura – salão de festas, churrasqueira, coworking e lavanderia
- Número de Elevadores:** 02
- Área do Terreno:** 690 m²
- Número de Torres:** 1
- Unidades (Total):** 123 + 2 lojas
- Dormitórios:** Studio, 1 e 2 dormitórios
- Metragem:** 24m² a 34m²
- Números de Pavimentos:** Térreo + 16 pavimentos
- Realização e Incorporação:** Bem Viver Marques de Itú Empreendimento Imobiliário SPE

SOBRE O IMÓVEL CONFORTO E LAZER

Viva com muita qualidade, em um projeto de arquitetura única, no melhor do Centro de SP.

Fonte: MAGIK JC.

Disponível em <

<https://magikjc.com.br/empreendimento/bem-viver-marques-de-itu/> > Acesso em julho de 2020

UTILIZE OS BENEFÍCIOS DO MINHA CASA MINHA VIDA



UTILIZE O SEU FGTS



SUBSÍDIO DE ATÉ 29 MIL*



100% VENDIDO
PLANO&PLANO 100% DIGITAL

Fachada
Sob consulta

Plano&Vila Prudente

VILA PRUDENTE

Vila Prudente

Imóvel Pronto

 27 a 37 m²  1 dorm.

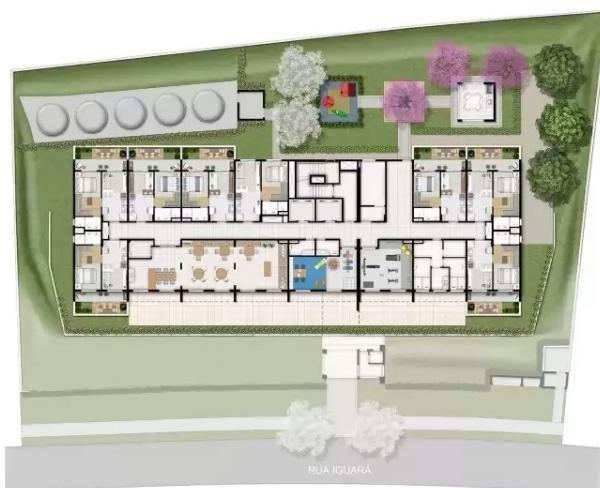
Apenas SOB CONSULTA *

 UTILIZE SEU FGTS

 CORRETOR ON LINE

 ATENDIMENTO VIA WHATSAPP

 ATENDIMENTO POR E-MAIL



O apartamento

Apartamento de 1 dorm

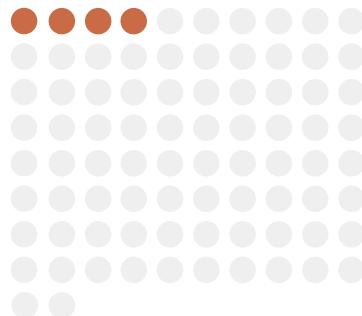
Metragens:

- Aptos térreo 01 dorm - 27,10m²
- Aptos térreo 01 dorm - 28,10m²
- Aptos térreo 01 dorm - 30,40m²
- Aptos tipo 01 dorm - 27,10m²
- Aptos tipo 01 dorm - 28,10m²
- Aptos tipo 01 dorm - 30,40m²
- Aptos tipo 01 dorm - 36,60m²
- Aptos Giardino 01 dorm - 34,60m²
- Aptos Giardino 01 dorm - 37m²

Fonte: PLANO & PLANO. Disponível em < <https://www.planoeplano.com.br/conheca-a-plano-e-plano/nossas-obras-pela-historia/sp/sao-paulo/apartamento/vila-prudente/planovila-prudente/> > Acesso em julho de 2020

Em relação a isenção de outorga onerosa, possuem poucos casos com valor de até R\$ 100.000,00 diferentemente das categorias anteriores, possivelmente por serem empreendimentos com coeficiente de aproveitamento maior e estarem em regiões mais valorizadas da cidade. Foi selecionado um caso localizado no distrito da Vila Mariana, cuja propaganda para venda do imóvel reforça que ele está localizado em uma área de alto padrão e que é uma boa oportunidade para morar ou investir.

**VALOR TOTAL DE ISENÇÃO
DE OUTORGA ONEROSA**



R\$ 40.262.768,60

4,9 % DO TOTAL

**NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS
POR INTERVALO DE ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA**



Cada equivale a R\$ 10 milhões
Fonte: Anexos I e II
Elaboração: própria

1 DORM. | A PARTIR DE R\$ 240 MIL*

Opções de Plantas com Varanda

VIVA BENX VILA MARIANA

Ideal para Morar ou Investir

CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO

ENDEREÇO: R DOUTOR DIOGO DE FARIA 301

SUBPREFEITURA: VILA MARIANA

BLOCOS: 1

DISTRITO: VILA MARIANA

PAVIMENTOS: 22

SQL: 042.051.0005-1

HIS 1: 0

HMP: 0

ZONA: ZEU

HIS 2: 256

R2V: 64

Fonte: BENX.

Disponível em <https://www.benx.com.br/empreendimento/viva-benx-vila-mariana?source=google&medium=cpc&campaign=Banding&gclid=Cj0KCQjw9b_4BRCMARIsADMUlyogaBPyuEDWP4cEtIXLCBYLEwFmW9oF3XvesfzM8Ja0sICsm-8eEueMaAo6gEALw_wCB> Acesso em julho de 2020

ISENÇÃO DE OUTORGAS ONEROSAS

VALOR DA CONTRAPARTIDA:

AT: 1.632 M²

R\$ 396,00/M²

ACC: 9.596,74 M²

FP: 0,7

ÁREA OBJETO DE OUTORGAS ONEROSAS: FS: 0,8

7.964,00 M²

V: R\$ 4.168/M²

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGAS ONEROSAS

R\$ 3.161.431,49

condomínios de 1 a 5 pavimentos

Os condomínios de 1 a 5 pavimentos representam pequena proporção do total de empreendimentos licenciados (3,1%). Com relação as unidades HIS viabilizadas, não chegou a representar parte expressiva do total licenciado, chegando a 2,0%. Ainda que seja predominante a categoria de uso HIS 2, viabilizou maior proporção de unidades HIS 1 que as categorias apresentadas anteriormente, chegando a quase 30% do total de unidades residenciais para esta categoria. Percebe-se também quantidade expressiva de unidades HMP para viabilizar estes empreendimentos.

NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS: 25



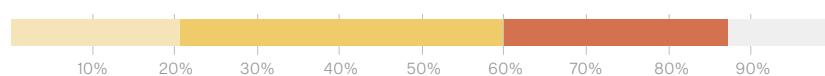
CONDOMÍNIOS DE 1 A 5 PAVIMENTOS
OUTRAS CATEGORIAS

NÚMERO DE UNIDADES HIS: 1.285



CONDOMÍNIOS DE 1 A 5 PAVIMENTOS
OUTRAS CATEGORIAS

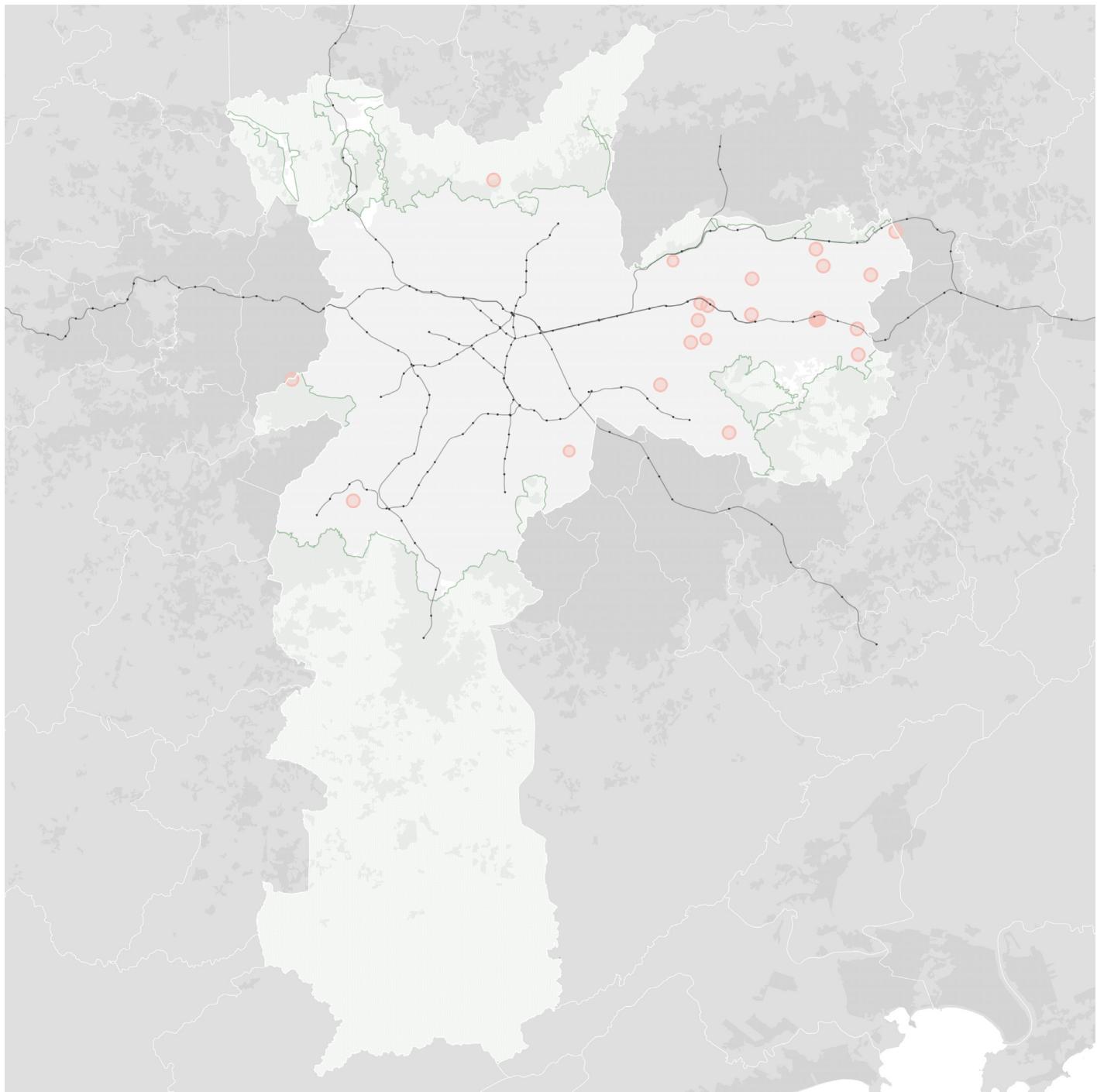
TIPO DE UNIDADES RESIDENCIAIS



HIS 1
HIS 2
HMP
R2V
SEM INFORMAÇÃO

Fonte: Anexos I e II

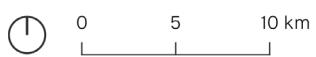
Elaboração: própria



LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS

- Condomínios 1 - 5 pavimentos
- Linha de Trem/Metrô
- Estação de Trem/Metrô

- Municípios RMSP
- Mancha Urbana (2015)
- Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental



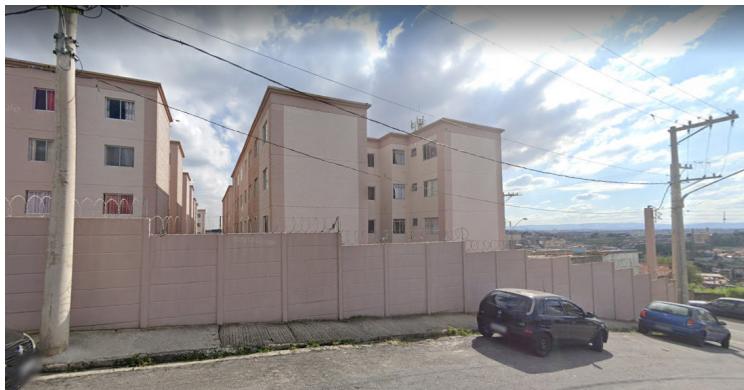
Elaboração própria
Fonte: IBGE, GeoSampa

Percebe-se dois tipos muito distintos entre si nesta categoria. O primeiro constituído por pequenas construções com 2 ou 3 blocos, que se assemelham a produção dos edifícios de 1 a 5 pavimentos. Estão localizados na zona leste do município, afastados do centro expandido.

O outro tipo são construções em grandes glebas na periferia do município, contendo aproximadamente de 10 blocos de edificações HIS. Esses contam com a participação de grandes construtoras e incorporadoras na concepção dos empreendimentos. A implantação dos blocos é feita de forma racionalizada e sem diálogo com o contexto urbano. Ao observar o portfólio de umas das incorporadoras, verifica-se uma padronização da implantação e da fachada dos edifícios.



Fonte: Elaboração própria. Imagem retirada do Google Street View. Acesso em julho de 2020



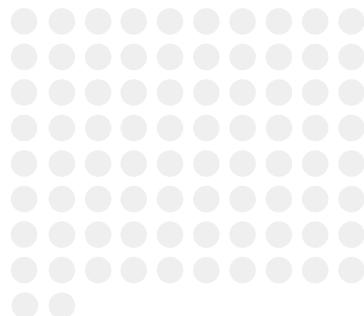
Fonte: Imagem retirada do google street view. Acesso em julho de 2020



Fonte: TENDA. Disponível em <<https://www.tenda.com/apartamentos-a-venda/sp/sao-paulo/residencial-mirante-guaianazes#0>>. Acesso em julho de 2020

Em relação a isenção de outorga onerosa, percebe-se que a maioria dos empreendimentos tiveram isenção menor do que R\$ 100.000,00, semelhante aos edifícios de mesmo número de pavimentos. Nos casos selecionados abaixo percebe-se como o incentivo varia dependendo do número de blocos e da área de terreno.

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA

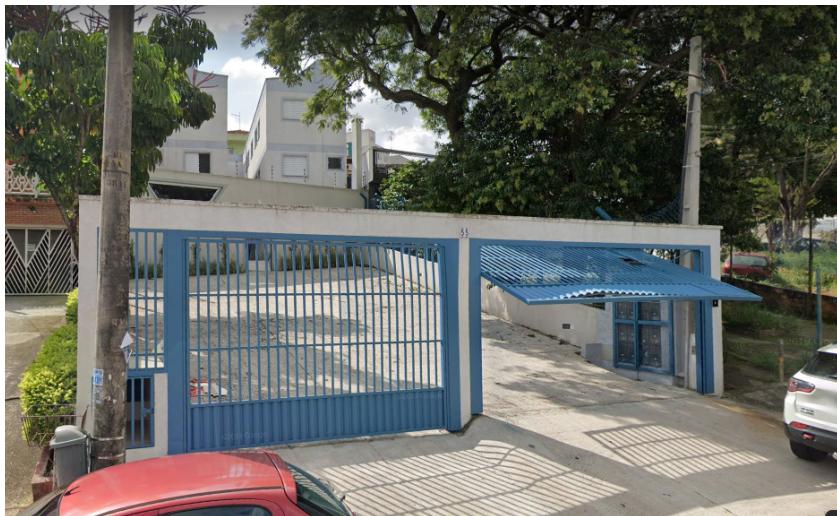


R\$ 1.261.446,13
0,2 % DO TOTAL

NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS POR INTERVALO DE ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA



Cada  equivale a R\$ 10 milhões
Fonte: Anexos I e II
Elaboração: própria



Fonte: Elaboração própria. Imagem retirada do Google Street View. Acesso em julho de 2020

CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO

ENDEREÇO: R LUIS FILIPE ALBERTI 55

SUBPREFEITURA: ITAQUERA

BLOCOS: 2

DISTRITO: CIDADE LÍDER

PAVIMENTOS: 3

SQL: 147.289.003-6

HIS 1: 0

HMP: 0

ZONA: ZEU

HIS 2: 20

R2V: 0

ISENÇÃO DE OUTORGAS ONEROSAS

VALOR DA CONTRAPARTIDA: AT: 220 M²

R\$ 129,00/M² ACC: 329 M²

FP: 0,3

ÁREA OBJETO DE OUTORGAS ONEROSAS: FS: 0,8

109,00 M² V: R\$ 811/M²

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGAS ONEROSAS

R\$ 14.246,71



Fonte: Elaboração própria. Imagem retirada do Google Street View. Acesso em julho de 2020

CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO

ENDEREÇO: R KENKITI SHIMOMOTO 099999 LT 8 E 9 QD B

SUBPREFEITURA: BUTANTA

BLOCOS: 9

DISTRITO: RAPOSO TAVARES

PAVIMENTOS: 5

SQL: 186.006.0011-0

HIS 1: 108

HMP: 36

ZONA: ZEIS-2

HIS 2: 36

R2V: 0

ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA

VALOR DA CONTRAPARTIDA:

AT: 5.472 M²

R\$ 239,00/M²

ACC: 6.824 M²

FP: 1,0

ÁREA OBJETO DE OUTORGA ONEROSA: FS: 0,8

1.351,00 M²

V: R\$ 373,00/M²

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA

R\$ 323.452,08

condomínios de 6 a 16 pavimentos

Esta categoria também representa poucos empreendimentos licenciados, 3,7% do total. A partir do mapa podemos observar que estão localizados principalmente nos extremos do município, com alguns casos na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), no Arco Tietê, Arco Tamanduateí e Arco Jurubatuba.

Apesar do número reduzido de empreendimentos, viabilizou em torno de 12,7% do total de unidades HIS do período. Viabilizou mais unidades HIS 1 se comparado as categorias de edifícios isolados (verificados anteriormente). A proporção de HIS 1 chega a quase 25% do total enquanto de HIS 2 é 50%. Os empreendimentos contam com a participação de outros tipos residenciais como HMP e R2V.

NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS: 30



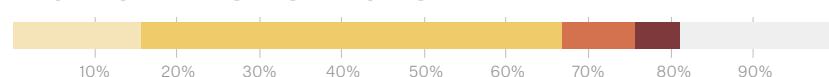
CONDOMÍNIOS DE 6 A 16 PAVIMENTOS
OUTRAS CATEGORIAS

NÚMERO DE UNIDADES HIS: 8.178



CONDOMÍNIOS DE 6 A 16 PAVIMENTOS
OUTRAS CATEGORIAS

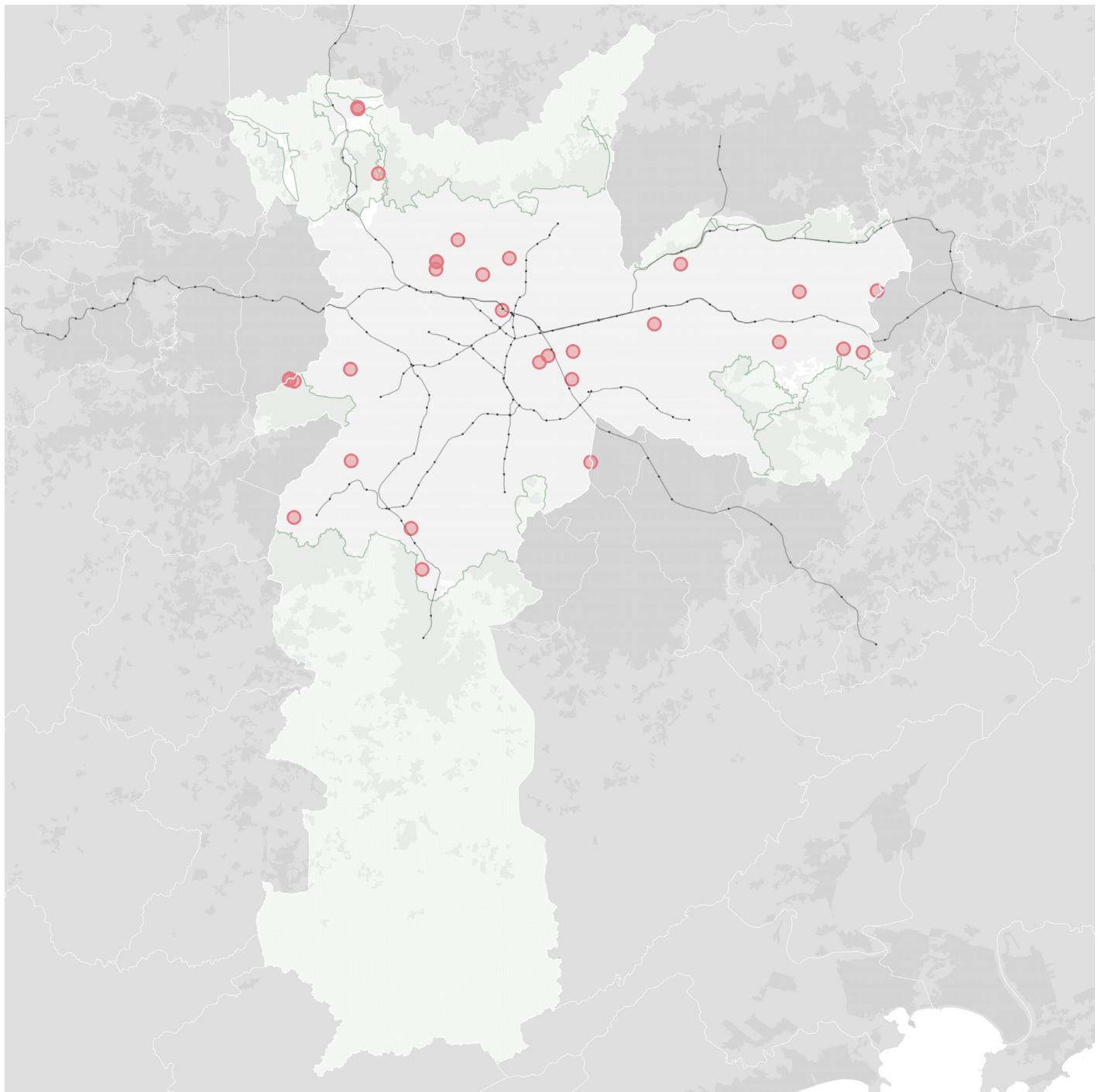
TIPO DE UNIDADES RESIDENCIAIS



HIS 1
HIS 2
HMP
R2V
SEM INFORMAÇÃO

Fonte: Anexos I e II

Elaboração: própria



LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS

- Condomínios 6 - 16 pavimen
 - Linha de Trem/Metrô
 - Estação de Trem/Metrô
- Municípios RMSP
 - Mancha Urbana (2015)
 - Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental
- 0 5 10 km
- Elaboração própria
Fonte: IBGE, GeoSampa

São empreendimentos em sua maioria de grande porte, sendo a maioria acima de 9 pavimentos. Alguns deles possuem o padrão construtivo mais elevado se comparado aos condomínios de 1 a 5 pavimentos. Da mesma forma que os edifícios de 6 a 16 pavimentos, contam com a participação de usos coletivos no térreo como atrativo de venda das unidades

DIFERENCIAIS ENGELUX

- Cercado de cultura e lazer
- Próximo a parques
- Completa Infraestrutura de comércio
- a 550m da estação Alberto Lion
- Cercado de facilidades
- Área de Lazer completa

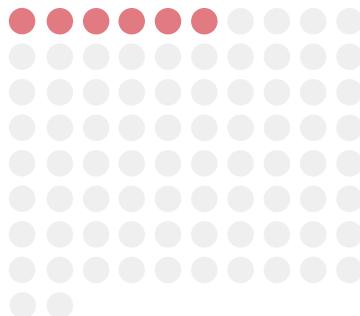
Fonte: ENGELUX.
Disponível em <
<https://engelux.com.br/imoveis/step>>
Acesso em julho de
2020

Fonte: GRAAL
ENGENHARIA
Disponível em <<http://www.graalengenharia.com.br/obra/clube-residencial-alto-itaquera>>. Acesso em
julho de 2020



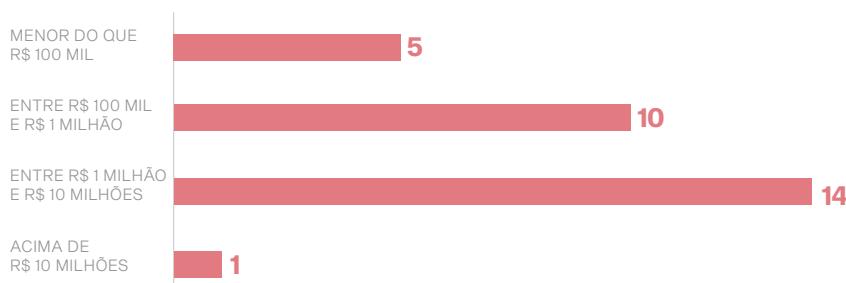
Ao analisarmos a isenção de outorga onerosa verificamos que esta é a primeira categoria que apresenta empreendimento com valor de isenção superior a R\$ 10.000.000,00. Apesar de não possuírem empreendimentos localizados em regiões bem valorizadas, são os com maior densidade construtiva dentre as categorias já apresentadas. O caso selecionado abaixo é o segundo caso com maior valor de isenção de outorga onerosa desta categoria.

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA



R\$ 59.600.903,59
7,3 % DO TOTAL

NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS POR INTERVALO DE ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA



Cada equivale a R\$ 10 milhões
Fonte: Anexos I e II
Elaboração: própria



CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO

ENDEREÇO: R GALENO DE CASTRO 660 730

SUBPREFEITURA: SANTO AMARO

BLOCOS: 4

DISTRITO: CAMPO GRANDE

PAVIMENTOS: 10

SQL: 088.139.004-1

HIS 1: 0

HMP: 0

ZONA: ZDE-2

HIS 2: 634

R2V: 0

ISENÇÃO DE OUTORGAS ONEROSAS

VALOR DA CONTRAPARTIDA:

AT: 9.164 M²

R\$ 634,00/M²

ACC: 22.075 M²

Fonte: BENX.

Disponível em <

https://www.benx.com.br/_up/pdf/Viva_Benx_Nacoes_Unidas_II.pdf

ÁREA OBJETO DE OUTORGAS ONEROSAS: FS: 0,8

12.911 M²

V: R\$ 1.593/M²

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGAS ONEROSAS

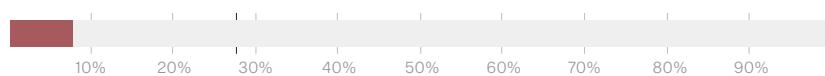
R\$ 8.196.672,25

condomínios acima de 16 pavimentos

Por fim, a categoria dos condomínios acima de 16 pavimentos que representaram 7,5% do total licenciado. Estão localizados próximos aos limites da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, na periferia do município. Alguns casos localizados em regiões mais centrais estão próximos dos eixos de transporte público.

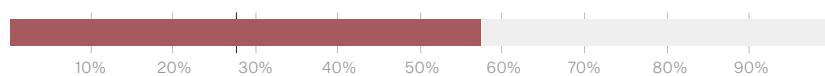
Representam 57,3% do total de unidades HIS licenciadas no período. Apesar de quase 30% das unidades não possuir informação sobre a categoria de uso residencial, pode-se afirmar que conseguem viabilizar maior número de HIS 1, contando com a participação de unidades HMP e R2V.

NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS: 61



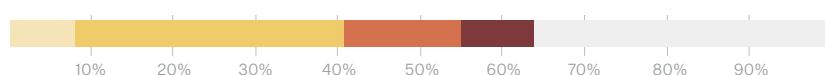
CONDOMÍNIOS ACIMA DE 16 PAVIMENTOS
OUTRAS CATEGORIAS

NÚMERO DE UNIDADES HIS: 36.871



CONDOMÍNIOS ACIMA DE 16 PAVIMENTOS
OUTRAS CATEGORIAS

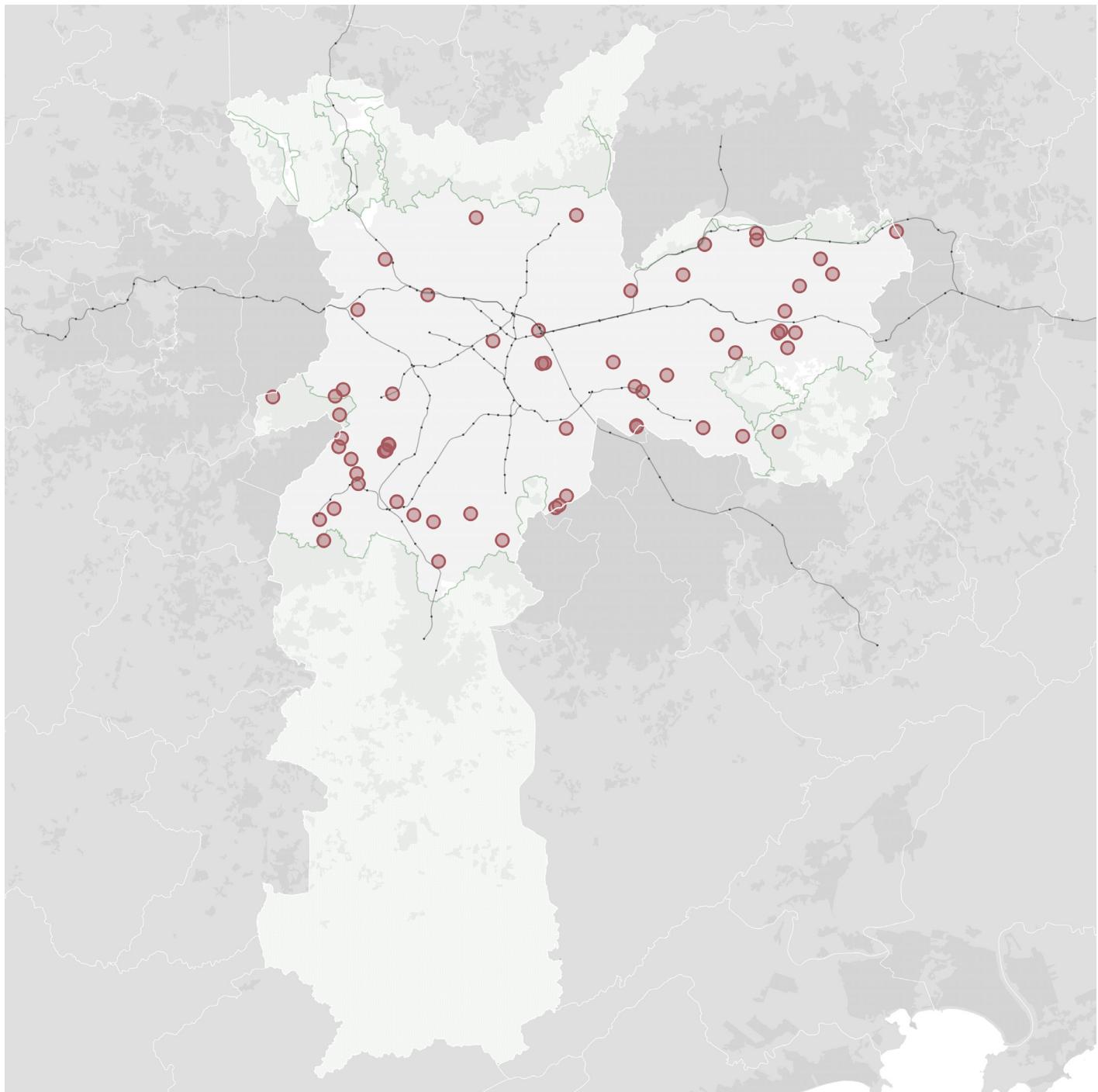
TIPO DE UNIDADES RESIDENCIAIS



HIS 1
HIS 2
HMP
R2V
SEM INFORMAÇÃO

Fonte: Anexos I e II

Elaboração: própria



LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS

- Condomínios acima de 16 pavimentos
 - Linha de Trem/Metrô
 - Estação de Trem/Metrô
- Municípios RMSP
- Mancha Urbana (2015)
- Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental
- 0 5 10 km

Elaboração própria
Fonte: IBGE, GeoSampa

São empreendimentos de grande porte, que podem destoar da paisagem urbana do bairro por conta da altura das torres e do número de edificações. E seguem o padrão de implantação e usos coletivos no térreo dos condomínios descritos anteriormente.



O Piscine Station Resort é um mega empreendimento no Brás, com 9.000 m² de terreno e apenas 3 torres. Conta com resort dentro do condomínio, inspirado nos mais modernos conceitos de paisagismo e lazer do mundo, tendo piscina em condomínio residencial com a maior borda infinita do Brasil, além também de facilidades como restaurante, lavanderia, espaço beleza, academia, sala de cinema e até um salão para festas de casamento. Nas dependências do Piscine Station Resort serão plantados 3.300 exemplares arbustivos e arbóreos formando uma densa mata atlântica. Dentre elas, cerca de 770 serão de espécies frutíferas nativas que atrairão pássaros e poderão ser usadas na gastronomia.

Terreno de 9000 m²

3 Torres

28 Andares

906 unidades

Fonte: PISCINE STATION. Disponível em <<https://www.piscinestation.com/>>. Acesso em julho de 2020



Fitness



Salão de festas



Salão de Jogos



Playground



Playbabby



Praça de Jogos



Piso laminado nos quartos



Tomada USB

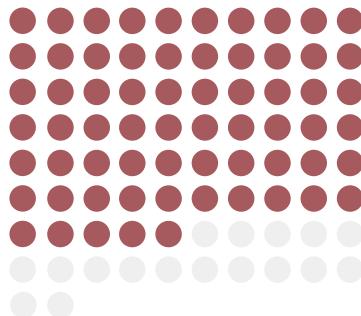


Duplo
acionamento no
vaso sanitário

Fonte:CURY. Disponível
em < https://cury.net/imovel/SP/zona-leste/dez-gamelinha?gclid=Cj0KCQjw9b_4BRCMARlsADMUyoJMsMONuH0xywHhdDRKPNNyoOn9QkHr4sC081r4mQcipRq9ejBA4aAuLGEALw_wcB>
Acesso em julho de
2020

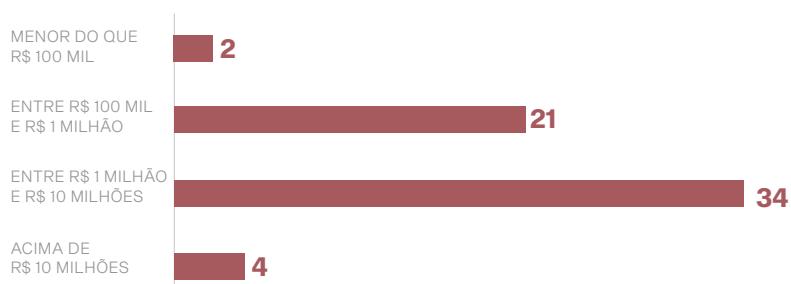
A distribuição dos empreendimentos no intervalo de isenção de outorga onerosa é semelhante a categoria anterior, conforme pode-se observar pelo gráfico, com a distinção de um maior número de empreendimentos na categoria acima de R\$ 10.000.000,00. Porém, os dois casos com maior isenção destoam muito dos valores de isenção desta e de todas as categorias. São empreendimentos que juntos correspondem a 23% do número total de unidades HIS e 58% do valor total de isenção de outorga onerosa, o “Piritubão” e o “Raposão”

**VALOR TOTAL DE ISENÇÃO
DE OUTORGA ONEROSA**



R\$ 651.834.610,50
78,8 % DO TOTAL

**NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS
POR INTERVALO DE ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA**



Cada ● equivale a R\$ 10 milhões
Fonte: Anexos I e II
Elaboração: própria



CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO

ENDEREÇO: AV RAIMUNDO P. DE MAGALHAES 002500

SUBPREFEITURA: PIRITUBA-JARAGUÁ BLOCOS: 72

DISTRITO: PIRITUBA PAVIMENTOS: 18

SQL: 186.002.0012-0 HIS 1: 0 HMP: 1.728

ZONA: ZEIS-5 HIS 2: 3.168 R2V: 2.106

Fonte: MRV. Disponível em <<https://www.mrv.com.br/grandreservapaulista/>> Acesso em julho de 2020

ISENÇÃO DE OUTORGAS ONEROSAS

VALOR DA CONTRAPARTIDA: AT: 169.290 M² (60%)

R\$ 632,00/M² ACC: 364.651 M²

FP: 1,2

ÁREA OBJETO DE OUTORGAS ONEROSAS: FS: 0,8

263.077,00 M² V: R\$ 1.420/M²

A área de terreno considerada para o cálculo da contrapartida foi a resultante após a doação de área pública definida pelo artigo 45 e Quadro 2 da Lei 16.042/2016

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGAS ONEROSAS

R\$ 166.493.547,08



CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO

ENDEREÇO: VIA RAPOSO TAVARES 008312

SUBPREFEITURA: BUTANTÃ

BLOCOS: 128

DISTRITO: RAPOSO TAVARES

PAVIMENTOS: 22

SQL: 186.002.0012-0

HIS 1: 1.576

HMP: 3.566

ZONA: ZEIS-2/ZEIS-5

HIS 2: 10.542

R2V: 0

ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA

VALOR DA CONTRAPARTIDA:

AT: 405.505 M² (60%)

R\$ 476,00/M²

ACC: 897.356 M²

FP: 1,0

ÁREA OBJETO DE OUTORGA ONEROSA: FS: 0,8

654.053,00 M²

V: R\$ 1.319/M²

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA

R\$ 311.874.119,54

Fonte: RESERVA
RAPOSO. Disponível
em <<https://reservaraposo.com.br/>>

Acesso em julho de
2020

A área de terreno
considerada
para o cálculo da
contrapartida foi a
resultante após a
doação de área pública
definida pelo artigo
45 e Quadro 2 da Lei
16.042/2016

Compensa abrir mão da receita para incentivar esta produção?

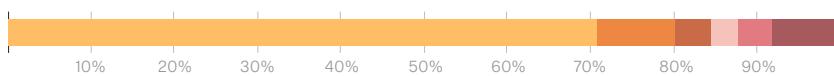
Síntese dos dados apresentados

As categorias elaboradas para a pesquisa permitiram visualizar que a produção de HIS no município é bastante diversa. Cada uma apresenta padrões específicos quanto a localização dos empreendimentos, ou a quantidade de unidades HIS viabilizadas, ou mesmo em relação às características da implantação das edificações e sua relação com o entorno urbano.

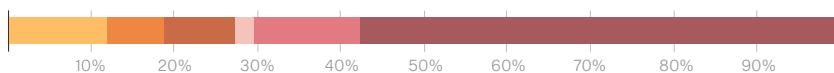
Os dados mostraram que 70% dos empreendimentos licenciados no período são pequenos edifícios de 1 a 5 pavimentos. Apresentam uma média de 14 unidades HIS por empreendimento, mas ainda sim contribuem em porcentagem significativa no número de unidades HIS (12%) por conta do número de empreendimentos da categoria. Enquanto isso, 60% das unidades foram viabilizadas por condomínios acima de 17 pavimentos, os quais correspondem a pouco mais de 10% do total de empreendimentos licenciados no período. Sendo assim, o número elevado de unidades HIS viabilizadas no período de 2014 a 2019 deveu-se mais a características de empreendimentos específicos do que ao número de empreendimentos licenciados no período.



812
EMPREENDIMENTOS

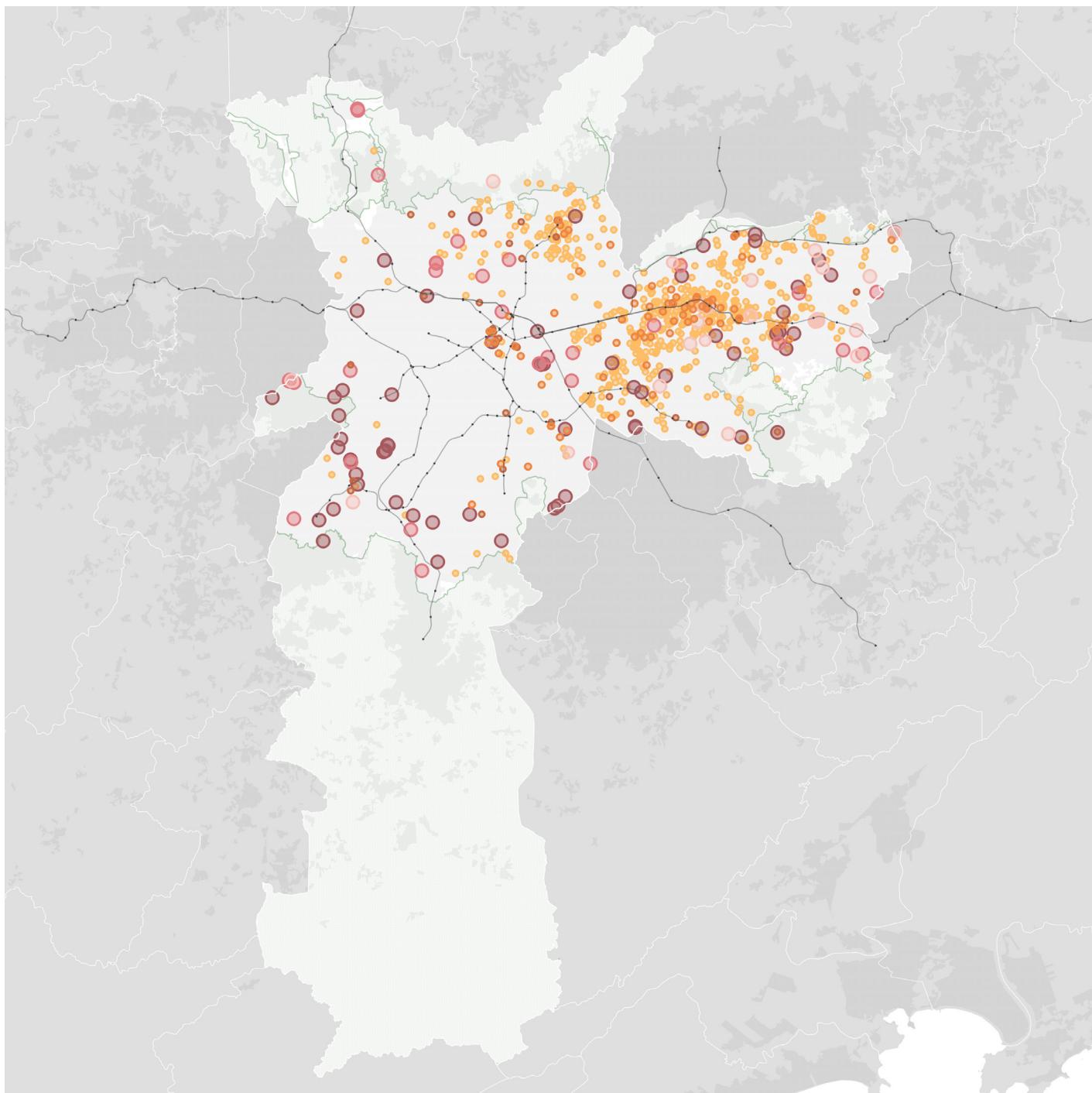


64.367
UNIDADES HIS



- EDIFÍCIOS DE 1 A 5 PAVIMENTOS
- EDIFÍCIOS DE 6 A 16 PAVIMENTOS
- EDIFÍCIOS ACIMA DE 16 PAVIMENTOS
- CONDOMÍNIOS DE 1 A 5 PAVIMENTOS
- CONDOMÍNIOS DE 6 A 16 PAVIMENTOS
- CONDOMÍNIOS ACIMA DE 16 PAVIMENTOS

Em relação a localização, a maioria dos casos estão = na zona leste ou norte do município e são predominantemente os edifícios de até 5 pavimentos. Na região central ou próximo aos eixos de transporte, verificou-se uma maior concentração de edifícios mais altos, das categorias de 6 a 16 pavimentos ou acima de 16 pavimentos. Os condomínios, por sua vez, se localizaram predominantemente nas periferias da cidade, próximos aos limites do município – provavelmente por conta da disponibilidade de terrenos maiores.



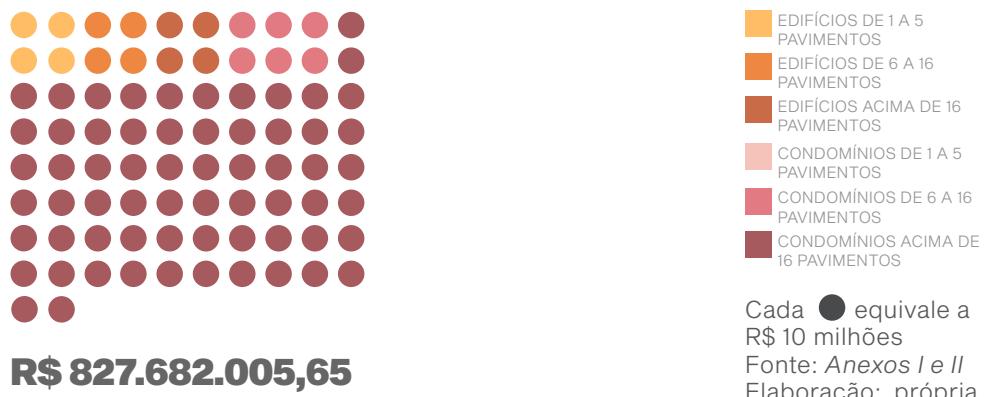
LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS

- | EDIFÍCIOS | CONDOMÍNIOS |
|--------------------------|--------------------------|
| • 1 - 5 pavimentos | • 1 - 5 pavimentos |
| • 6 - 16 pavimentos | • 6 - 16 pavimentos |
| • Acima de 16 pavimentos | • Acima de 16 pavimentos |

- Linha de Trem/Metrô
 • Estação de Trem/Metrô
 Municipio de São Paulo
 Municípios RMSP
 Mancha Urbana (2015)
-  0 5 10 km
- Elaboração própria
 Fonte: IBGE, GeoSampa

Em relação a isenção de outorga onerosa, as categorias também tiveram participação variada na composição do valor total estimado. De acordo com o gráfico abaixo, percebe-se que o valor de isenção verificado anteriormente foi em grande parte relacionado aos condomínios acima de 16 pavimentos. Ressaltando-se que os empreendimentos “Piritubão” e “Raposão” pelo porte desproporcional ao restante da base, juntos, corresponderam a 58% da isenção total verificada no período. Logo, o valor total de isenção de outorga estimado no capítulo anterior parece estar relacionado a características de pequena parte da produção e não ao número de empreendimentos HIS licenciados no período.

VALOR TOTAL DE ISENÇÃO DE OUTORGA ONEROSA POR CATEGORIA



O quadro síntese a seguir, sintetiza estas quatro variáveis - número de empreendimentos, número de unidades HIS, localização e isenção de outorga onerosa para as seis tipologias descritas no capítulo anterior.

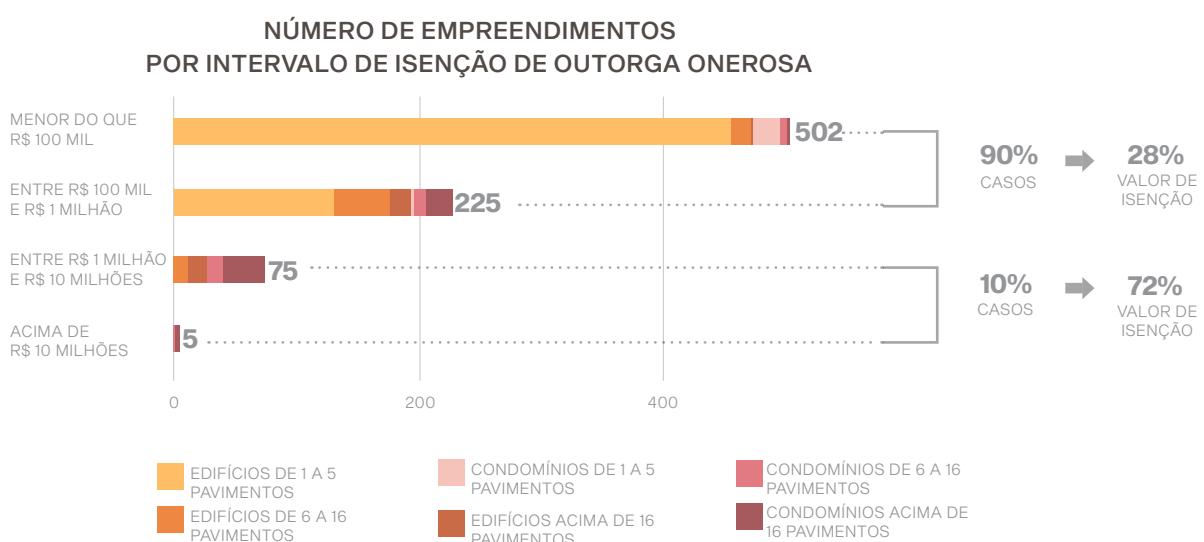
QUADRO SÍNTESE DAS TIPOLOGIAS

	LOCALIZAÇÃO	EMPREENDIMENTOS	UHs HIS	ISENÇÃO DE OODC
EDIFÍCIOS 1-5 PAVIMENTOS		587 (72,3%)	8.224 (12,8 %)	R\$ 39.521.306,65 (4,8 %)
EDIFÍCIOS 6-16 PAVIMENTOS		74 (9,1%)	4.484 (7,0 %)	R\$ 35.200.970,20 (4,3 %)
EDIFÍCIOS ACIMA DE 16 PAVIMENTOS		35 (4,3%)	5.325 (8,3 %)	R\$ 40.262.768,60 (4,9 %)
CONDOMÍNIOS 1-5 PAVIMENTOS		25 (3,1%)	1.285 (2,0 %)	R\$ 1.261.446,13 (0,2 %)
CONDOMÍNIOS 6-16 PAVIMENTOS		30 (3,7%)	8.178 (12,7 %)	R\$ 59.600.903,59 (7,3 %)
CONDOMÍNIOS ACIMA DE 16 PAVIMENTOS		61 (7,5%)	36.871 (57,3 %)	R\$ 651.834.610,50 (78,8 %)
TOTAL GERAL		812 EMPREENDIMENTOS	64.367 UHs HIS	R\$ 827.682.005,65 ISENÇÃO DE ODDC

Diversificação no uso do incentivo

Esta diversidade das categorias se reflete na isenção de outorga onerosa estimada para cada categoria. Houve uma enorme variação nos valores, com mínimo de R\$ 0,00 e máximo de R\$ 311 milhões por empreendimento.

O gráfico abaixo, separa os empreendimentos de acordo com os intervalos de isenção de outorga onerosa. Verifica-se que a maior parte dos empreendimentos não foram isentos em quantia significativa. 90% dos casos foram responsáveis por somente 28% do valor de isenção estimado. Ou seja, uma minoria (10%) dos empreendimentos correspondeu a 72% do valor de isenção calculado.



As categorias de empreendimentos até 5 pavimentos estão predominantemente concentradas nos menores intervalos de isenção, o que demonstra que são as edificações com menor impacto na arrecadação do FUNDURB. E por serem pequenas edificações, provavelmente não utilizaram todo o potencial construtivo que poderiam consumir gratuitamente, especialmente se considerar a majoração do CA para EHIS.

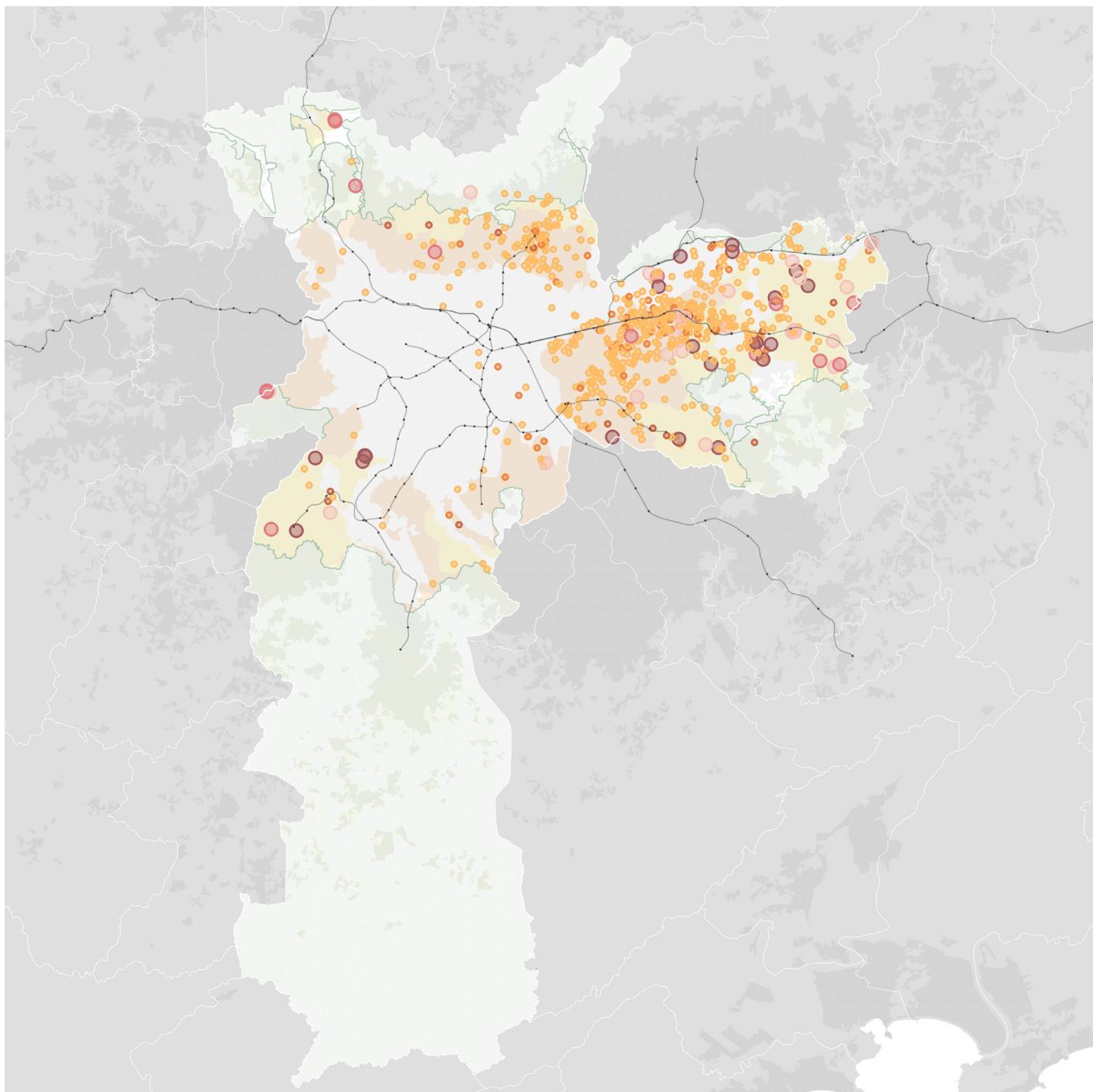
Seria necessária uma análise mais criteriosa dos coeficientes de aproveitamento destes empreendimentos, porém isto sinaliza que parte da produção nem dialoga com os incentivos da legislação urbanística de maximização do potencial construtivo permitido no lote. Qual a vantagem em construir unidade HIS ao invés dos tipos residenciais sem restrições de comercialização para faixas de renda mais baixas? Seria a isenção de outorga um fator preponderante, ainda que com valores pouco significativos na perspectiva do FUNDURB? Ou existem outros incentivos que interferem na promoção? Apesar deste não ser tema do trabalho foi interessante verificar que pequenos promotores também viabilizaram unidades HIS, utilizando as desonerações com pouco impacto no fundo público e inseridos nos bairros de maneira pulverizada e harmônica com a paisagem.

Já os empreendimentos acima de 6 pavimentos aparecem em todos os intervalos de isenção de outorga onerosa do gráfico. Isso porque as variações na área construída são mais expressivas do que nas categorias de até 5 pavimentos. Além disso, um outro ponto demonstrado como relevante na composição do valor da contrapartida foi a localização do empreendimento por conta da variação do valor do m² do terreno conforme foi demonstrado nos casos da seção

anterior. Segundo o Quadro 14 do PDE, o valor está tabelado entre R\$ 59,00 e R\$ 39.000,00 variando de acordo com a região da cidade.

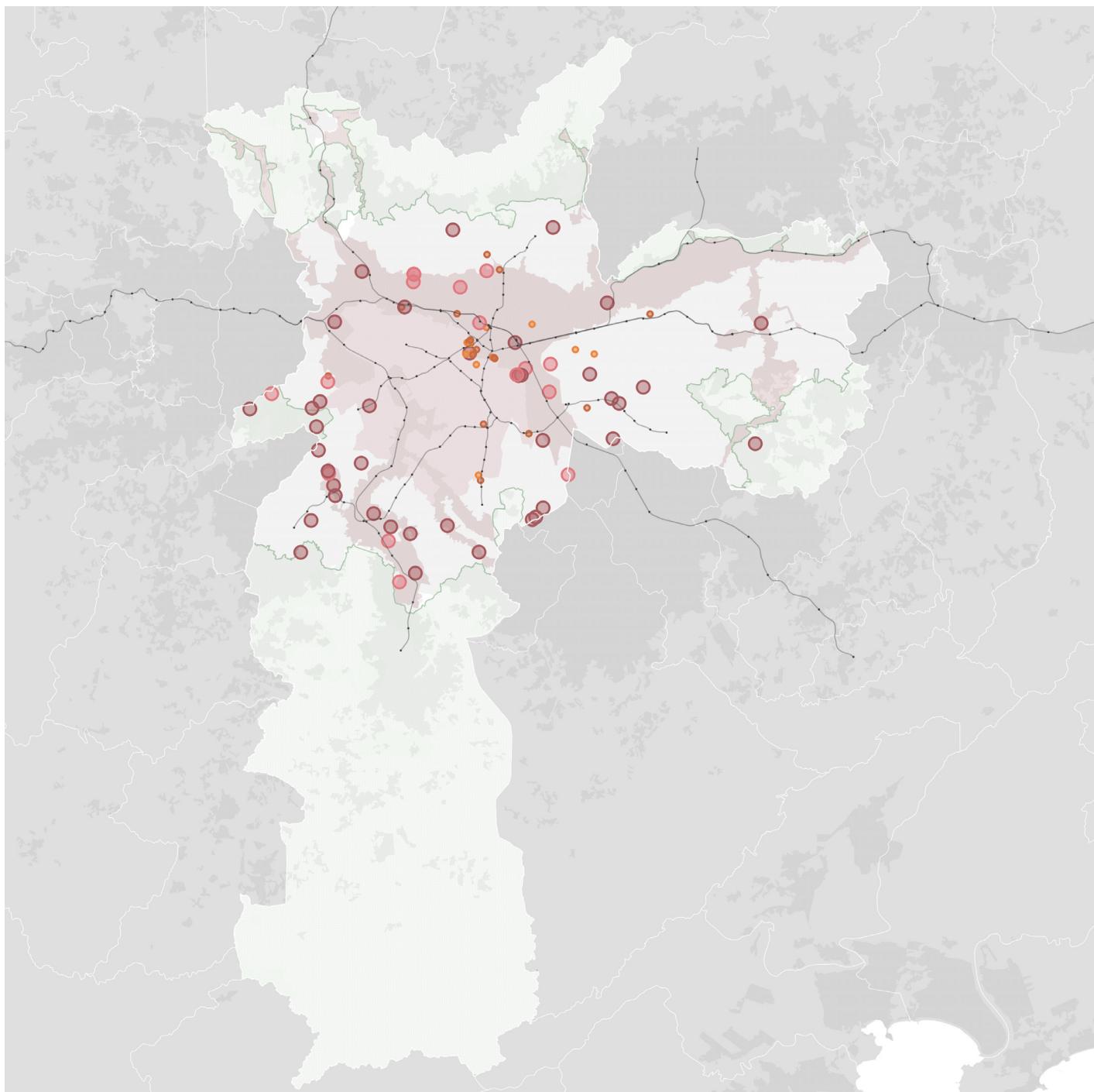
Os mapas a seguir tentam sintetizar estas questões enunciadas dividindo os empreendimentos nos intervalos de maior e menor isenção de outorga onerosa. Percebe-se que os empreendimentos com até R\$ 1.000.000,00 de isenção de outorga onerosa estão localizados predominantemente nas áreas mais periféricas do município onde o valor do m² de terreno é mais baixo, coincidindo com os perímetros das Macroáreas de Qualificação Urbanizada, Redução da Vulnerabilidade Urbana e Redução da Vulnerabilidade Urbana e Ambiental. Alguns edifícios escaparam à observação geral, e localizaram-se próximos as regiões centrais - provavelmente por conta da sua área construída reduzida em relação aos demais casos que obtiveram maior isenção.

Por sua vez, os casos com isenção acima de R\$ 1.000.000,00 são majoritariamente empreendimentos acima de 6 pavimentos e que se localizam nas Macroáreas de Estruturação Metropolitana, Urbanização Consolidada, ou em outras regiões valorizadas para o mercado imobiliário residencial, como na subprefeitura da Mooca ou na região de Santana-Tucuruvi. De maneira análoga ao que ocorreu na análise anterior, verifica-se que alguns condomínios não se localizam nestas áreas valorizadas e estão no intervalo de maior isenção de outorga onerosa. Pode estar associado a área construída computável ser mais elevada em relação aos demais, como se verificou nos empreendimentos de Pirituba e Raposo Tavares ilustrados na seção anterior na categoria Condomínios acima de 16 pavimentos.



EMPREENDIMENTOS COM ISENÇÃO MENOR DO QUE R\$ 1.000.000,00





EMPREENDIMENTOS COM ISENÇÃO MENOR DO QUE R\$ 1.000.000,00



Como contraponto ao valor estimado, pode-se defender que estes empreendimentos com isenção superior a R\$ 1.000.000,00 possuem duas características positivas no âmbito da política urbana: estão situados em áreas com infraestrutura de transporte e serviços públicos ou conseguiram viabilizar grande número de unidades HIS. Ambos são objetivos expressos pelo Plano Diretor relacionados ao desenvolvimento urbano do município, ampliar a oferta de HIS, incentivando a produção (Art. 6, item X) e aproximar o emprego da moradia (Art. 7 item II).

Em relação a política habitacional, pode-se destacar positivamente o volume de unidades viabilizadas em um curto espaço de tempo. Por mais que o licenciamento das edificações não garanta a construção efetiva dos empreendimentos, verificou-se casos que tiveram protocolo emitido em 2018 e em 2020 já estavam sendo comercializados ou com obras entregues. Quais seriam os custos para que o poder público pudesse viabilizar este número de unidades? E em quanto tempo isso poderia ser feito? Para responder essas perguntas seria fundamental uma avaliação comparativa entre arranjos distintos entre poder público e iniciativa privada na produção habitacional.

No entanto, considerando dificuldades de gestão e recursos nas políticas habitacionais, o incentivo a iniciativa privada não se justificaria para auxiliar no enfrentamento da questão habitacional? Estas unidades contribuem para a redução do déficit? Quem está sendo atendido por esta política de incentivos e isenções?

Recorte social atendido

Para além do valor da isenção de outorga, uma questão importante de avaliar é o recorte social atendido por este incentivo. Porém, não foi possível encontrar informações dos adquirentes destas unidades. Nem vincular estes empreendimentos aos contratos do Programa Minha Casa Minha Vida desenvolvidos no município. Ao longo da minha experiência de estágio, a questão mostrou-se como uma importante dificuldade para a própria prefeitura, com inúmeros debates sobre instrumentos de controle possíveis para assegurar que a destinação das unidades seja de fato para as faixas de renda definidas em lei. Dessa forma, as análises serão feitas baseadas nos dados do monitoramento do PDE que contabilizam os tipos de unidades residenciais dos empreendimentos (HIS 1, HIS 2, HMP e R2V), somados aos pontos observados pelos casos ilustrados na seção anterior.

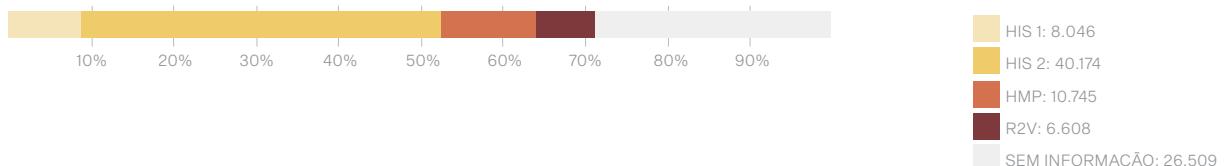
O gráfico abaixo ilustra a proporção entre as unidades residenciais viabilizadas em todos os empreendimentos analisados. Verifica-se que 50% das unidades residenciais são HIS 2 e somente 10% voltados para HIS 1. Inclusive, os usos HMP e R2V somados estão em maior quantidade que o HIS 1. Logo, a minoria da produção foi destinada para a faixas de renda mais baixa, entre 0 e 3 salários mínimos. Sendo que na perspectiva da habitação estas são as famílias mais prioritárias para atendimento.



64.367

UNIDADES HIS

TIPO DE UNIDADES RESIDENCIAIS



DESTINAÇÃO DAS UNIDADES RESIDENCIAIS DE ACORDO COM A FAIXA DE RENDA ESTABELECIDA NA LEGISLAÇÃO

FAIXA DE RENDA

TIPO DE UNIDADE RESIDENCIAL	LEI 16.050/2014	DECRETO 58.741/2019
HIS 1	Até 3 SM	Até R\$ 2.994,00
HIS 2	Até 6 SM	Até R\$ 5.988,00
HMP	Até 10 SM	Até R\$ 9.980,00
R2V	-	-

Fonte: Art. 46 Lei 16.050/2014, Art. 1 Decreto 58.741/2019
Elaboração própria

Se os incentivos são similares para HIS 1 e HIS 2, parece lógico que o mercado construirá para a faixa de renda mais alta. Além das famílias possuírem capacidade maior de compra, amplia-se a demanda que pode ser atendida e a rapidez na venda das unidades. Sendo assim, como ampliar o número de HIS 1 viabilizada pelo mercado? Estas unidades estão associadas a destinação obrigatória em ZEIS? Ou existiram casos em que a iniciativa privada optou por comercializar para uma faixa de renda mais restrita? O mercado construiria HIS 1 se a regulação fosse diferente?

O teto de renda familiar ser 6 salários mínimos para enquadramento no uso HIS provoca uma outra inquietação. De acordo com o Decreto 58.741/2019 o HIS 2 é destinado para famílias com renda até R\$ 5.988,00. Que famílias possuem renda fixa de R\$ 5.988,00 em São Paulo? Elas compõem o déficit habitacional?

Se olharmos para a planta das unidades viabilizadas no período, verifica-se que parte significativa são estúdios ou apartamentos de 1 dormitório. Estas unidades se enquadram na área útil definida para HIS no Decreto 57.377/2016 e o público a que se destinam são de casais ou pessoas só. Observa-se nas imagens abaixo a planta da unidade HIS tipo de dois empreendimentos licenciados no período.

Essas tipologias reforçam a crítica ao teto da renda para HIS 2, se pensarmos a quem se destinam as unidades HIS. É possível que uma pessoa com renda de R\$ 5.988,00 compre a unidade para morar sozinha e esteja dentro dos parâmetros da lei. Segundo dados da PNAD Contínua, divulgados pelo IBGE em 2019, a renda domiciliar per capita média no município de São Paulo foi de R\$ 1.946,00. Este valor auxilia na comparação entre a renda per capita média no município e das pessoas que podem acessar as unidades de HIS 2, pensando nas tipologias de estúdios ou 1 dormitório. A depender da composição familiar, a renda para acesso às unidades de HIS pode ser elevada considerando a média do município e a implantação de uma política de interesse social.



Planta retirada como exemplo de uma unidade HIS de 1 dormitório

Fonte: PLANO & PLANO. Disponível em <<https://www.planoeplano.com.br/conheca-a-plano-e-plano/nossas-obras-pela-historia/sp/sao-paulo/apartamento/vila-prudente/planovila-prudente>> Acesso em julho de 2020



Planta retirada como exemplo de uma unidade HIS de estúdio

Fonte: BLUE
LINE. Disponível
em <<https://bluelinesaojudas.com.br/>> Acesso em julho
de 2020

Partindo do pressuposto de que estas famílias possam ser consideradas no cálculo do déficit habitacional, seria socialmente justificado o trade-off entre a ampliação da arrecadação com outorga onerosa, diminuindo o incentivo a produtos imobiliários que se destinem a famílias de renda média para investir em assentamentos precários, sem saneamento básico, afastados dos centros urbanos?

Parece paradoxal que a produção de HIS tenha aumentado de maneira tão expressiva desde 2014 e a situação de atendimento destas famílias continue tão crítica. O município de São Paulo possui uma fila de atendimento habitacional com pessoas aguardando a prefeitura entregar sua unidade a partir das intervenções oriundas de programas habitacionais. Quais são as alternativas para atendimento habitacional destas famílias? É necessária uma produção mais subsidiada do Estado?



Brasilândia, visita de campo realizada durante a graduação. Foto retirada pela autora em maio de 2017.

Controle da destinação das unidades

Observando quais famílias de fato estão acessando estas unidades, verificamos duas outras questões relacionadas ao controle da demanda que se colocam a partir da implementação da política. A primeira delas é que o comprador não precisa ser necessariamente quem vai morar na unidade HIS. Pode ser um familiar que se enquadre na faixa de renda definida em lei, somente para atender aos requisitos do financiamento e da legislação urbanística. Além disso, como foi exemplificado a partir do edifício da Vila Mariana, existe um apelo comercial para adquirir a unidade HIS como investimento. Já que após a compra o imóvel, ele pode ser alugado para qualquer pessoa e por qualquer valor.

A própria lógica de compra destas unidades, regulada pelo mercado permite que a situação seja possível dentro dos parâmetros da lei. Porém, do ponto de vista da política habitacional, estas unidades não cumprem objetivo algum, independente da faixa de renda estabelecida no PDE. É possível pensar em outros arranjos entre mercado e Estado que garantam o acesso a moradia?

A retirada dos convênios entre a prefeitura e os agentes promotores de HIS privados e os debates que sucederam a partir desta decisão, coloca um outro ponto crítico da execução da política que é a dificuldade em estabelecer instrumentos de controle da demanda eficazes no âmbito local. Avançar nesta temática torna-se necessário tanto para averiguar se as famílias que acessam as unidades atendem aos critérios definidos pelo PDE, como para avançar nas formas de gestão, monitoramento e avaliação da política.

Considerando o instrumento da outorga onerosa a principal fonte de recurso do FUNDURB, parece ser uma contradição do ponto de vista da política habitacional abrir mão destes recursos para incentivar uma produção que não garante a moradia a parcela da população que é prioridade. Há ainda a ser considerada outras isenções que poderiam ser somadas a estimativa realizada na perspectiva do FUNDURB, além dos custos envolvendo a gestão para operacionalizar esta política. Se na perspectiva da habitação estas unidades provocam as inquietações levantadas, quais são os benefícios desta produção de HIS?

Considerações finais

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento que além da dimensão urbanística, possui uma dimensão arrecadatória. A contrapartida financeira paga pelo consumo de potencial construtivo adicional é a principal fonte de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), o que torna o instrumento relevante na composição do fundo público municipal em especial para o desenvolvimento de políticas urbanas.

Sob o olhar do mercado imobiliário, a contrapartida financeira impacta na viabilidade econômica dos seus empreendimentos. Configura-se como um custo adicional a ser computado pelo incorporador, juntamente com a construção, compra do terreno e comercialização das unidades. Por conta disso, a isenção do pagamento da outorga onerosa funcionaria como um incentivo para atrair a iniciativa privada a promover serviços de interesse público, como é o caso da habitação de interesse social.

A participação do mercado na promoção de empreendimentos habitacionais vem crescendo substancialmente nos últimos anos. O desenvolvimento de ambiente regulatório favorável, as condições de financiamento para classes mais baixas e o próprio desenho

de programas habitacionais como o Minha Casa Minha Vida tornaram o desenvolvimento de HIS atrativo tanto para o setor produtivo quanto financeiro (Shimbo, 2010). A baixa capacidade do Estado em entregar unidades em velocidade suficiente para enfrentamento do déficit habitacional é mobilizada como justificativa no desenho destes novos arranjos para a promoção das novas unidades (Palladini, 2018; Volpato, 2010). É neste contexto que a isenção de outorga onerosa para HIS está inserida. Trata-se de um incentivo dentro da regulação urbanística municipal que dialoga com os outros mecanismos regulatórios desenvolvidos em âmbito federal. É importante ressaltar que este não é o único incentivo a promoção. A majoração do coeficiente de aproveitamento para EHIS e a isenção das taxas para emissão de alvará (TEV/COE) são exemplos de benefícios para além do Plano Diretor que incidem nestes empreendimentos, dentre outros que não foram possíveis avaliar e pesquisar no âmbito deste trabalho.

Logo, entende-se que o aumento do licenciamento de HIS não está atrelado exclusivamente a isenção de outorga onerosa e que seriam necessários outros estudos para avaliar as motivações dos agentes promotores. No entanto, o

trabalho propôs-se refletir sobre o potencial de arrecadação do instrumento questionando os usos que são isentos do pagamento. Para tanto, debruçou-se sobre duas questões da sua aplicação: (i) Existe um impacto na arrecadação do FUNDURB por conta da isenção de outorga onerosa para HIS? (ii) ‘Vale a pena’ abrir mão de receita para incentivar estes empreendimentos?

Para responder a primeira questão criou-se um cenário hipotético estimando quanto de outorga onerosa os empreendimentos pagariam se o uso HIS não fosse incentivado. Foram objeto do estudo 812 empreendimentos licenciados entre agosto de 2014 e dezembro de 2019. Na construção da metodologia, verificou-se que na prática todos empreendimentos receberam isenção total, apesar de não serem todos localizados em ZEIS (9%). A maioria era composta somente de unidades HIS (75%) ou os outros usos residenciais estavam em uma quantidade suficiente para ser descontada do CA básico (16%).

Foi estimado um valor total de R\$ 827 milhões de isenção, o que representa 45% da arrecadação do FUNDURB para o mesmo período. Demonstrou-se que de fato existe um impacto na arrecadação do fundo, o que seria esperado considerando o aumento da participação dos empreendimentos do setor econômico no lançamento de unidades residenciais no município (SECOVI, 2019). Apesar do valor calculado ser expressivo, ele atenderia a um interesse social definido pelo Plano Diretor com a viabilização de 64.307 unidades HIS. É questionado, no entanto, se vale a pena abrir mão desta receita levando em consideração as características destes empreendimentos e o recorte social

atendido por estes recursos. Separou-se em 6 categorias distintas a fim de se aproximar de características mais concretas da produção como a localização, tipos de unidades residenciais, número de pavimentos, entre outros critérios elaborados pela pesquisa.

A produção se mostrou bastante diversa, o que refletiu na utilização desigual do incentivo que variou de 0 a R\$ 311 milhões de isenção por empreendimento. Os valores mais elevados de isenção de outorga onerosa estiveram associados a uma minoria dos empreendimentos (10%) localizados próximos a região central – onde o valor do m² de terreno é maior em comparação com o restante da cidade. Ou ainda em empreendimentos que viabilizaram número elevado de unidades residenciais pois apresentavam uma área construída computável maior em relação aos demais.

O fato da maioria dos empreendimentos (70%) possuírem até 5 pavimentos sinaliza que parte dos agentes promotores não mobiliza todos os incentivos da legislação urbanística para viabilizar seus empreendimentos. A maioria está no intervalo de até R\$ 100.000,00 de isenção de outorga onerosa. Por seu pequeno porte, provavelmente nem utilizaram outros incentivos como a majoração do coeficiente de aproveitamento e ampliação do gabarito. Parece que a legislação urbanística dialoga com uma fatia pequena do mercado imobiliário, que não é a única a produzir HIS além de ser a que contém os empreendimentos com a maior isenção de recursos pelo porte.

Sendo assim, o alto valor de isenção de outorga onerosa demonstrado no período parece estar relacionado a empreendimentos específicos, e não ao aumento dos empreendimentos HIS licenciados como um todo. Os dois empreendimentos com maior valor de isenção, R\$ 166 e R\$ 311 milhões correspondem a 58% do total de isenção estimado para o período. A diversificação demonstrou que o uso dos incentivos da legislação urbanística são feitos de maneira distinta a depender do produto imobiliário lançado e de seus agentes promotores, sendo possível avançar nas calibragens do instrumento a partir da análise da sua implementação.

E apesar do valor de recursos ser expressivo, eles cumprem os objetivos do plano em aproximar emprego e moradia ou ampliar a oferta de HIS no município. Porém, na perspectiva da política habitacional estas unidades contribuem para a redução do déficit ou ainda ao atendimento das necessidades habitacionais presentes no município?

Verificou-se uma série de questões atreladas ao recorte social atendido e ao controle da destinação das unidades. A maioria das unidades HIS foram do tipo HIS 2, além do número de unidades HMP e R2V superar a quantidade de HIS 1. Isto demonstra que a faixa de renda mais prioritária foi a menos atendida pelo mercado. O teto de renda familiar para o HIS 2 é de 6 salários mínimos, o que parece não se relacionar diretamente com a realidade das famílias paulistanas em maior situação de vulnerabilidade. Além disso, o fato de algumas tipologias serem estúdios possibilita que pessoas só, com renda de R\$ 6.000,00, adquiram a unidade, reforçando a crítica da destinação do uso dessas unidades para famílias com renda per capita mais elevada. Ainda sobre

a demanda atendida, a possibilidade de adquirir a unidade como investimento mostra a fragilidade de usar este modelo como forma de garantir o direito à moradia ou ainda o acesso à moradia digna por meio de isenção de receita fiscal.

Enquanto isso, a situação habitacional no município permanece crítica com famílias aguardando atendimento da prefeitura, além dos inúmeros assentamentos precários presentes tanto no município como na região metropolitana. Parece paradoxal que ao mesmo tempo que existam famílias aguardando atendimento, o município viabilize 64.507 unidades HIS. Ou que ao mesmo tempo que as políticas habitacionais sofrem com escassez e continuidade de recursos, o estado abra mão de receita para incentivar um uso que não atenderia a famílias prioritárias identificadas em seu plano municipal de habitação.

Faltam dados e mecanismos de gestão mais eficientes para saber quem está sendo de fato atendido e fazer uma avaliação mais precisa dos incentivos fiscais. Porém a falta de informações parece ser dada pela própria lógica de construção dessas unidades. O mercado decide onde e como construir e a quem atende. Ao longo da minha experiência de estágio, observei as dificuldades da SEHAB em conhecer a demanda atendida e os empreendimentos que são licenciados no âmbito da secretaria de licenciamento (SEL). Tais pontos são cruciais para avançar no aperfeiçoamento dos instrumentos de controle da demanda e nas formas de monitoramento e avaliação da produção imobiliária.

Desenvolvendo este trabalho ao longo deste ano, ainda não consigo enxergar os benefícios desta produção. O fato do modelo não onerar os cofres públicos não significa que represente um custo zero para o Estado. Além do fundo público deixar de arrecadar com a isenção, existem estruturas administrativas para controle e verificação do atendimento à legislação destes empreendimentos, na esfera municipal, estadual ou federal, que ainda que precisem de aprimoramentos, custam à máquina publica.

Existe alguma forma de incentivar e garantir o acesso a demanda prioritária? Ou essa é uma equação impossível de balancear? Se for, quais podem ser outros caminhos na política urbana e habitacional? Quais outros arranjos entre mercado e estado possíveis? Como enfrentar os problemas de dentro do poder público? Em tempos de pandemia, nossas desigualdades ficaram ainda mais expostas, evidenciando os problemas da habitação que se refletem na saúde, trabalho e educação. Ao longo da graduação, as disciplinas de planejamento e políticas públicas sempre foram objeto do meu interesse, e eu gostaria de encerrar o curso refletindo se essas práticas contribuem para a reversão dessa realidade tão desigual enfrentada no município, estendida ao contexto de todo país. O debate se mostrou muito mais complexo do que o imaginado no início do trabalho. Encerro o curso, ainda com estas angústias, carregando mais perguntas do que resposta e esperando continuar refletindo sobre o tema na experiência profissional, enquanto arquiteta e urbanista.

Referências Bibliográficas

IBGE; **IBGE divulga o rendimento domiciliar per capita 2019.**

Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Renda_domiciliar_per_capita/Renda_domiciliar_per_capita_2019.pdf >Acesso em julho de 2020

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. **Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana.** Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo . IPEA. São Paulo, 2016.

NOGUEIRA, Kaio Matheus Santos. **Aplicação da outorga onerosa do direito de construir na cidade de São Paulo: uma exploração a partir dos agentes privados.** Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2019

PALLADINI, Gabriel Maldonado. **Parceria público-privada para produção de moradia popular no estado de São Paulo: o Programa da Casa Paulista.** Dissertação (Mestrado em Habitat). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018

PAULANI, Leda M. **A Hegemonia Neoliberal.** O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa. 1^aed. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2011, v. , p. 35-43.

PERES, Úrsula Dias; SANTOS , Fábio Pereira dos. **Gasto público e desigualdade social: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016 .** Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 35, número 03. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/rbc soc/v35n103/1806-9053-rbc soc-35-103-e3510307.pdf>>. Acesso em julho de 2020

PERES, Úrsula Dias; SANTOS , Fábio Pereira dos. **Enfrentar a desigualdade tributária no Brasil e a pandemia .** Nexo Jornal, Ensaios, 19 de maio de 2020. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/Enfrentar-a-desigualdade-tribut%C3%A1ria-no-Brasil-e-a-pandemia>>. Acesso em julho de 2020

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico: 5 anos de aplicação da Lei 16.050/2014.** Gestão Urbana. Disponível em:<<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/Balan%C3%A7o-de-5-anos-do-PDE-20190911.pdf>>. Acesso em julho de 2020.

_____. **HabitaSampa Mapa.** Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). Disponível em <<https://mapa.habitasampa.inf.br/>>. Acesso em julho de 2020

_____. **GeoSampa: Mapa digital da cidade de São Paulo.** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Disponível em <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx>. Acesso em julho de 2020

_____. **Arrecadação de Outorga Onerosa: Fundo de Desenvolvimento Urbano.** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443>. Acesso em julho de 2020

_____. **Outorga onerosa do direito de construir: situação geral dos processos.** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Disponível em <<http://outorgaonerosa.prefeitura.sp.gov.br/relatorios/RelSituacaoGeralProcessos.aspx>>. Acesso em julho de 2020

_____. **Monitoramento e avaliação da implementação do plano diretor estratégico: dados abertos.** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Disponível em <<https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/>>. Acesso em julho de 2020

_____. **Relatório de Aprovação de Projetos.** Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL). Disponível em <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/servicos/index.php?p=3334>>. Acesso em julho de 2020

_____. **De olho na obra.** Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL). Disponível em <<https://www3.prefeitura.sp.gov.br/deolhonaobra/Forms/frmConsultaSlc.aspx>>. Acesso em julho de 2020

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. 2009.** Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SÃO PAULO (municipio). **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Texto-da-lei-ilustrado.pdf>. Acesso em: julho de 2020.

_____. **Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.** Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE). Disponível em:

<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/PL-272-15-com-raz%C3%B5es-de-veto1.pdf>. Acesso em julho de 2020.

_____. **Lei nº 16.642, de 09 de maio de 2017.** Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo; introduz alterações nas Leis nº 15.150, de 6 de maio de 2010, e nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/ i-16642-de-09-de-maio-de-2017>>. Acesso em julho de 2020.

_____. **Lei nº 17.217, de 23 de outubro de 2019.** ARevoga parcialmente planos de melhoramentos viários aprovados pelas Leis nº 13.860, de 29 de junho de 2004, e nº 16.541, de 8 de setembro de 2016, fixando novos alinhamentos, nas Subprefeituras de Casa Verde/Cachoeirinha e Mooca; altera dispositivos das Leis nº 13.402, de 5 de agosto de 2002, nº 15.360, de 14 de março de 2011, nº 16.359, de 13 de janeiro de 2016, e nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17217-de-23-de-outubro-de-2019>>. Acesso em julho de 2020.

_____. **Decreto nº 57.377, de 11 de outubro de 2016.** Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e

Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE, e nº 16.402, de 22 de março de 2016 - LPUOS.. Disponível em:

<<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57377-de-11-de-outubro-de-2016>>. Acesso em julho de 2020.

_____. **Decreto nº 58.106, de 01 de março de 2018.** Introduz alterações no Decreto nº 57.377, de 11 de outubro de 2016, que estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social. Disponível em:

<<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58106-de-1-de-marco-de-2018>>. Acesso em julho de 2020.

_____. **Decreto nº 58.741, de 06 de maio de 2019.** Define os valores de renda familiar para atendimento por Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP, nos termos do parágrafo único do artigo 46 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Disponível em:

<<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58741-de-6-de-maio-de-2019>>. Acesso em julho de 2020.

SECOVI-SP. **Balanço do Mercado Imobiliário em 2019.**

Disponível em: <<https://www.secovi.com.br/downloads/pesquisas-e-indices/balancos-do-mercado/2019/arquivos/balanco-do-mercado-imobiliario-2019.pdf>>. Acesso em julho de 2020.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010

VOLPATO, João Pedro de Oliveira Campos. **Habitação na era da austeridade: a parceria público-privada no centro de São Paulo.** Dissertação (Mestrado em Habitat). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019

YAMAGUTI, Rosana. **A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo.** Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2019.

Anexo I - Metodologia para seleção dos empreendimentos licenciados

A metodologia apresentada a seguir refere-se a seleção dos empreendimentos de HIS que cumpram duas condições – foram protocolados entre agosto de 2014 e dezembro de 2019 e apresentem alvará de execução de edificação nova.

A fonte de informação para estruturar esta base de dados foram os Relatórios de Projetos Aprovados, publicados mensalmente pela Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL). O conteúdo destes relatórios com a descrição dos atributos da planilha pode ser observado no quadro abaixo:

ATRIBUTO	DESCRIÇÃO
Mês	Mês em que foi emitido o documento
Unidade	Unidade responsável pela aprovação
Administração regional	Subprefeitura em que o projeto se localiza
Alvará	Número do alvará
Processo	Número do processo em que se encontra a aprovação
Descrição	Tipo de documentação emitida por SEL
DATA_autuação	Data de autuação do processo
SQL_Incra	Setor, quadra e lote fiscal ou número INCRA
Categoria de uso	Tipo de uso do empreendimento
Zona de uso atual	Lei de zoneamento vigente no momento de emissão do alvará
Zona de uso anterior	Sem informação
Bairro	Sem informação

ATTRIBUTO	DESCRÍÇÃO
Área da construção (m ²)	Área construída total
Proprietário	Agente responsável pela solicitação do alvará
Área do terreno (m ²)	Área do terreno
Endereço	Endereço
Aprovação	Data em que houve o despacho do deferimento
Dirigente técnico	Técnico Responsável pelo procedimento
Responsável pela empresa	Responsável pela empresa
Autor do projeto	Autor do projeto
Responsável pela empresa	Responsável pela empresa
(B)locos / (P)avimentos / (U)nidades	Número de blocos, pavimentos e unidades do edifício

Fonte: SEL. Relatório de projetos aprovados. Elaboração: própria

O procedimento para chegar ao recorte da pesquisa segue descrito abaixo:

1. Download dos relatórios de projetos aprovados a partir de agosto de 2014 até dezembro de 2019. Junção de todos os arquivos em uma mesma base do excel.
2. Filtrar no campo descrição somente os casos de Alvará de Aprovação de Edificação Nova, Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova e Alvará de Execução de Edificação Nova.
3. Filtrar no campo categoria de uso somente os casos de EZEIS, EHIS ou empreendimentos que possuem uso HIS misturado com outras categorias. Ainda que possam conter unidades de HIS, os empreendimentos HMP não foram contabilizados

4. Filtrar no campo descrição somente os casos de Alvará de Aprovação de Edificação Nova e Alvará de Aprovação e Execução de edificação nova e no campo data de autuação somente as datas posteriores a promulgação do Plano Diretor, 31/07/2014. Manter todos os Alvarás de Execução na base. Levando em consideração que este dado passou a ser preenchido somente em 2016, para os alvarás sem esta informação foi realizada consulta no Portal de Processos Administrativos da prefeitura, realizando a busca pelo número do processo administrativo do Alvará.

Ao total destas etapas foram identificados 1.015 SQLs distintos para um total de 1.218 Alvarás de Aprovação, Alvarás de Aprovação e Execução ou Alvarás de Execução. A próxima etapa consistiu em remover da base os casos que só apresentavam Alvará de Aprovação, pois ainda não estariam aptos para a construção. Também foram removidos os casos que só apresentavam Alvará de Execução, visto que o protocolo foi anterior a agosto de 2014. Ao total, restaram 895 SQLs.

A segunda etapa do trabalho foi mapear os empreendimentos resultantes desta seleção, a partir do código SQL. Foram utilizadas duas bases de lotes, do portal Geosampa, versão de dezembro de 2019 e a base de lotes do MDC. Ainda assim, restaram poucos casos que foram mapeados a partir do endereço e da quadra fiscal por não terem encontrado correspondência em nenhuma das bases. No caso dos empreendimentos que eram lotes INCRA, aproximou-se o mapeamento a partir do endereço, olhando a partir de foto aérea as grandes glebas que estavam em

obras para tentar aproximar a localização.

A terceira etapa, consistiu em estruturar uma base de informações organizada por SQL ao invés de Alvarás. Foram selecionados os campos da base de SEL necessários para a base de informações do trabalho, além de identificar em qual alvará constava a informação. Algumas informações como por exemplo a área de terreno, estavam somente na linha da planilha que se referia ao Alvará de Aprovação e o campo estava em branco na linha referente ao Alvará de Execução. Este problema não foi encontrado para todos os campos. Quando a informação existia tanto no Alvará de Aprovação quanto no de Execução, utilizou-se o campo do Alvará de Execução.

Para os casos em que exista mais de um Alvará de Aprovação ou mais de um Alvará de Execução, utilizou-se a informação do alvará mais recente. Verificou-se também se existia algum projeto modificativo para os SQLs selecionados. Constavam 43 projetos modificativos de Alvará de Aprovação e Execução de edificação nova e 2 projetos modificativos de Alvará de Aprovação. Destes somente 3 possuíam categoria de uso diferente de HIS, dois deles para o mesmo SQL. Mas não foram retirados da base pois se tratavam de projetos modificativos antigos – ou seja o empreendedor iniciou o licenciamento na categoria R2V, desistiu e depois licenciou no mesmo lote empreendimento HIS.

Os atributos, a descrição e a fonte da informação desta etapa estão sintetizados no quadro a seguir

ATRIBUTO	FONTE DA INFORMAÇÃO
SQL	Alvará de Execução
Endereço	Alvará de Execução
Área de Terreno	Alvará de Aprovação
Zona	Alvará de Execução
Proprietário	Alvará de Execução
Data de protocolo	Alvará de Aprovação
Alvará de Aprovação	Alvará de Aprovação
Alvará de Execução	Alvará de Execução
Data de emissão do Alvará de execução	Alvará de Execução
Categoria de uso	Alvará de Execução
Área construída	Alvará de Aprovação

Fonte: SEL. Relatório de projetos aprovados. Elaboração: própria

Anexo I - Metodologia para cruzamento de dados

Após a seleção descrita no Anexo I, foram incorporadas outras informações disponíveis em bases de dados públicas elaboradas por outros órgãos da prefeitura. Para realizar o cruzamento de informações foi utilizado o código SQL, o número do Alvará de Execução ou a localização do lote, obtida na etapa do mapeamento.

Foram encontrados dois obstáculos principais: (i) as bases nem sempre são totalmente preenchidas, apresentando em muitos casos campos vazios; (ii) as bases foram produzidas em momentos diferentes, com recortes e propósitos distintos. Isso fez com que em muitos casos houve a necessidade de complementar a informação com consulta dos casos um a um. A descrição dos atributos e o método para preenchimento das informações seguem descritos abaixo:

1. CODLOG

Descrição: Código para identificar o logradouro da frente do lote.

Fonte da informação: Base do IPTU do ano em que o alvará de execução foi emitido. Cruzamento feito entre o código SQL e o número do contribuinte.

2. PROPRIETÁRIO DO TERRENO

Descrição: Proprietário do terreno.

Fonte da informação: Base do IPTU do ano em que o Alvará de Execução foi emitido. Cruzamento feito entre o código SQL e o número do contribuinte.

3. TITULARIDADE DO TERRENO

Descrição: Categorização do proprietário do terreno entre Poder Público e Iniciativa Privada

Fonte da informação: Base do IPTU do ano em que o Alvará de Execução foi emitido. Cruzamento feito entre o código SQL e o número do contribuinte. Considerou-se como Poder Público: Prefeitura de São Paulo; Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP); Companhia Metropolitana de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU); São Paulo Transportes S/A (SP Trans); Fazenda do Estado de São Paulo; Eletropaulo; Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

4. VALOR DE TERRENO

Descrição: Valor do m² do terreno definido pelo Quadro 14 do PDE, para fins de cálculo do valor da contrapartida de OODC

Fonte da informação: Gestão Urbana, Quadro 14 da Lei 16.050/2014. Cruzamento a partir da junção do código SQ e CODLOG.

5. MACROZONA

Descrição: Macrozona em que o lote do empreendimento está localizado

Fonte da informação: Cruzamento espacial a partir do mapeamento dos SQLs com o shape das Macrozonas do Plano Diretor (Mapa 1 - Macrozoneamento) disponível no Portal GeoSampa

6. MACROÁREA

Descrição: Macroárea em que o lote do empreendimento está localizado

Fonte da informação: Cruzamento espacial a partir do mapeamento dos SQLs com o shape das Macroáreas do Plano Diretor (Mapa 2 - Macroáreas) disponível no GeoSampa

7. SETOR DA MEM

Descrição: Setor da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) em que o lote do empreendimento está localizado

Fonte da informação: Cruzamento espacial a partir do mapeamento dos SQLs com o shape dos setores da MEM do Plano Diretor (Mapa 2A – Setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana) disponível no Portal GeoSampa

8. REGIÃO 8

Descrição: Região em que o lote do empreendimento está inserido, dentre Norte 1, Norte 2, Sul 1, Sul 2, Leste 1, Leste 2, Centro e Oeste

Fonte da informação: Cruzamento espacial a partir do mapeamento dos SQLs com o shape das oito regiões, disponível no Portal GeoSampa

9. SUBPREFEITURA

Descrição: Subprefeitura em que o lote do empreendimento está localizado

Fonte da informação: Cruzamento espacial a partir do mapeamento dos SQLs com o shape das subprefeituras, disponível no Portal GeoSampa

10. DISTRITO

Descrição: Distrito em que o lote do empreendimento está localizado

Fonte da informação: Cruzamento espacial a partir do mapeamento dos SQLs com o shape dos distritos, disponível no Portal GeoSampa

11. NATUREZA DO PROPRIETÁRIO (SEL)

Descrição: Categorização do proprietário de SEL entre Poder Público e Iniciativa Privada

Fonte da informação: Monitoramento do Plano Diretor, planilhas de licenciamento de HIS dentro e fora de ZEIS. O cruzamento foi realizado a partir do número do Alvará de Execução. Alguns empreendimentos não encontraram correspondência, e a categorização foi realizada pela autora. Foram considerados como Poder Público: Prefeitura de São Paulo, Secretaria de Infraestrutura e Obras (SIURB); São Paulo Obras (SP Obras); Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP); Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU); PPP Habitacional Lote 1 S/A (Programa Habitacional do Estado)

12. PRODUÇÃO ASSOCIADA AO PODER PÚBLICO OU À ASSOCIAÇÕES

Descrição: Identificação dos empreendimentos cuja produção estava associada ao Poder Público.

Fonte da informação: Foram considerados como Produção Associada ao Poder Público ou a Associações quando o empreendimento cumpria um dos seguintes requisitos: (i)

proprietário do terreno fosse algum ente do Poder Público ou alguma associação (ii) o proprietário de SEL fosse algum ente do poder público ou alguma associação (iii) estar mapeado na camada oferta habitacional do HabitaSampa, indicando relação dos empreendimentos com a SEHAB.

13. BLOCOS

Descrição: Número de blocos do empreendimento

Fonte da informação: Monitoramento do Plano Diretor, planilhas de licenciamento de HIS dentro e fora de ZEIS. O cruzamento foi realizado a partir do número do Alvará de Execução. Alguns empreendimentos não encontraram correspondência e a informação foi completada consultando no portal De Olho na Obra da prefeitura, a partir do número do Alvará de Aprovação ou Aprovação e Execução

14. PAVIMENTOS

Descrição: Número de pavimentos do empreendimento

Fonte da informação: Monitoramento do Plano Diretor, planilhas de licenciamento de HIS dentro e fora de ZEIS. O cruzamento foi realizado a partir do número do Alvará de Execução. Alguns empreendimentos não encontraram correspondência e a informação foi completada consultando no portal De Olho na Obra da prefeitura, a partir do número do Alvará de Aprovação ou Aprovação e Execução

15. NÚMERO DE UNIDADES RESIDENCIAIS

Descrição: Número de unidades residenciais do empreendimento

Fonte da informação: Monitoramento do Plano Diretor, planilhas de licenciamento de HIS dentro e fora de ZEIS. O cruzamento foi realizado a partir do número do Alvará de Execução. Alguns empreendimentos não encontraram correspondência e a informação foi completada consultando no portal De Olho na Obra da prefeitura, a partir do número do Alvará de Aprovação ou Aprovação e Execução

16. NÚMERO DE UNIDADES HIS

Descrição: Número de unidades HIS do empreendimento

Fonte da informação: Monitoramento do Plano Diretor, planilhas de licenciamento de HIS dentro e fora de ZEIS. O cruzamento foi realizado a partir do número do Alvará de Execução. Alguns empreendimentos não encontraram correspondência e a informação foi completada consultando no portal De Olho na Obra da prefeitura, a partir do número do Alvará de Aprovação ou Aprovação e Execução

17. NÚMERO DE UNIDADES HIS 1

Descrição: Número de unidades do tipo HIS 1 do empreendimento

Fonte da informação: Monitoramento do Plano Diretor, planilhas de licenciamento de HIS dentro e fora de ZEIS. O cruzamento foi realizado a partir do número do Alvará de Execução. Alguns empreendimentos não encontraram correspondência e a informação foi completada consultando no portal De Olho na Obra da prefeitura, a partir do número do Alvará de Aprovação ou Aprovação e Execução

18. NÚMERO DE UNIDADES HIS 2

Descrição: Número de unidades do tipo HIS 2 do empreendimento

Fonte da informação: Monitoramento do Plano Diretor, planilhas de licenciamento de HIS dentro e fora de ZEIS. O cruzamento foi realizado a partir do número do Alvará de Execução. Alguns empreendimentos não encontraram correspondência e a informação foi completada consultando no portal De Olho na Obra da prefeitura, a partir do número do Alvará de Aprovação ou Aprovação e Execução

19. NÚMERO DE UNIDADES HMP

Descrição: Número de unidades do tipo HMP do empreendimento

Fonte da informação: Monitoramento do Plano Diretor, planilhas de licenciamento de HIS dentro e fora de ZEIS. O cruzamento foi realizado a partir do número do Alvará de Execução. Alguns empreendimentos não encontraram correspondência e a informação foi completada consultando no portal De Olho na Obra da prefeitura, a partir do número do Alvará de Aprovação ou Aprovação e Execução

20. NÚMERO DE UNIDADES R2V OU R2H

Descrição: Número de unidades do tipo R2V ou R2H do empreendimento

Fonte da informação: Monitoramento do Plano Diretor, planilhas de licenciamento de HIS dentro e fora de ZEIS. O cruzamento foi realizado a partir do número do Alvará de Execução. Alguns empreendimentos não encontraram

correspondência e a informação foi completada consultando no portal De Olho na Obra da prefeitura, a partir do número do Alvará de Aprovação ou Aprovação e Execução

21. CATEGORIAS DE HIS

Descrição: Divisão dos empreendimentos HIS licenciados em 6 categorias

Fonte da informação: A partir dos dados de número de blocos, dividiu-se os empreendimentos HIS nas seguintes categorias: edifício, quando o número de blocos for igual a 1 e condomínios, quando este número for maior do que 1. A justificativa foi a verificação que os empreendimentos dos dois grupos apresentavam características de localização, área de terreno, e resultados urbanísticos muito distintos. Depois, para cada uma destas categorias, dividiu-se os empreendimentos de acordo com o número de pavimentos. De 0 a 5 pavimentos, tipologias que não é necessário o uso do elevador, De 6 a 16 pavimentos, tipologias que é necessário o uso do elevador até o limite máximo de gabarito estabelecido pelo zoneamento (exceto nas zonas em que isto não se aplica); e acima de 16 pavimentos.

22. AREA CONSTRUÍDA COMPUTÁVEL

Descrição: Estimativa da área construída computável para cada uma das tipologias, a partir dos valores da área construída total

Fonte da informação: A área construída computável pode ser muito variada dependendo das características do empreendimento e só pode ser encontrada consultando os

alvarás individuais de cada um. Ainda assim, nem sempre o dado é preenchido.

Para fazer a estimativa, selecionou-se a área construída computável de 36 empreendimentos, 6 de cada categorias de HIS. A seleção dos 36 esteve associada a visualização empírica do banco de dados, na qual foi possível observar tipos de empreendimentos que poderiam ser utilizados para ilustrar melhor a questão.

A partir disso, verificou-se para os 36 casos qual a porcentagem da área construída computável em relação a área construída total. Depois, foi feito uma média dos valores para cada categoria de HIS, resultando neste quadro:

ESTIMATIVA DA ÁREA CONSTRUÍDA COMPUTÁVEL

(% DA ÁREA CONSTRUÍDA TOTAL)

CATEGORIA DE HIS	ÁREA COMPUTÁVEL
EDIFÍCIO - 0 a 5 pavimentos	85%
EDIFÍCIO - 6 a 16 pavimentos	70%
EDIFÍCIO - Acima de 16 pavimentos	70%
CONDOMÍNIO - 0 a 5 pavimentos	85%
CONDOMÍNIO - 6 a 16 pavimentos	70%
CONDOMÍNIO - Acima de 15 pavimentos	70%

Elaboração própria

É valido destacar que mesmo entre os alvarás selecionados de uma mesma categoria existia uma diferença muito grande entre as porcentagens. Foi uma aproximação feita

na intenção de um olhar geral para todos os casos, no uso da isenção de outorga onerosa. Para chegar a valores mais fiéis aos praticados deve ser observado caso a caso, o que não foi possível de execução no âmbito do trabalho.

23. FP

Descrição: Fator de Planejamento, definido pelo Quadro 6 do PDE para fins de cálculo do valor da contrapartida de OODC

Fonte da informação: Gestão Urbana, Quadro 6 da Lei 16.050/2014. Cruzamento a partir da Macroárea e Setor da MEM identificados nos itens 6 e 7.

24. FS (atribuído)

Descrição: Fator de Interesse Social, definido pelo Quadro 5 do PDE para fins de cálculo do valor de contrapartida de OODC

Fonte da informação: Considerado 0,8 para todos os casos, que corresponde ao uso residencial de até 50 m²

25. VALOR PAGO DE OODC

Descrição: Valor da contrapartida financeira de OODC paga. Identificação dos casos em que houve isenção total.

Fonte da informação: Situação Geral dos Processos de Outorga Onerosa, presente no site da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Cruzamento feito a partir do número do Alvará de Execução. Nos casos em que não foi possível encontrar correspondência, utilizou-se o número do SQL.

