



RDPC

Revista de Direito Público
Contemporâneo

ISSN 2594-813X



RDPC

Revista de Direito Público Contemporâneo

Ano nº 08 | Volume nº 01 | Edição Nº 02 | Julho/Dezembro 2024
Año nº 08 | Volumen nº 01 | Edición Nº 02 | Julio/diciembre de
2024

Fundador:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ/UNIRIO.

Editor-Chefe | Editor-Jefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ/UNIRIO.

Co-Editor | Coeditor:

Prof. Dr. Alexander Espinoza Rausseo, Universidad d Las Americas.



Revista de Direito Público Contemporâneo
Revista de Derecho Público Contemporáneo
Journal of Contemporary Public Law

Conselho Editorial Internacional | Consejo Editorial Internacional
International Editorial Board

Sr. Alberto Levi, Università di Modena e Reggio Emilia, Emilia-Romagna, Itália.
Sr. Alexander Espinoza Rausseo, Instituto de Estudios Constitucionales, IEC, Caracas, Venezuela.
Sr. Jorge Miranda, Universidade de Lisboa, ULISBOA, Lisboa, Portugal.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Región de los Ríos, Chile, Chile
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha.
Sra. María Laura Böhm, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
Sr. Mustava Avci, University of Anadolu Faculty of Law, Eskişehir, Turquia.
Sr. Olivier Deschutter, New York University, New York, USA.

Conselho Editorial Nacional | Consejo Editorial Nacional
National Editorial Board

Sra. Adriana Scher, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UNIBRASIL, Curitiba, PR.
Sra. Ana Lúcia Pretto Pereira, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UniBrasil, Curitiba, PR, Brasil.
Sr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, Brasil.
Sr. Bráulio de Magalhães Santos, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, Governador Valadares, MG, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo, SP, Brasil.
Cavichioli Paulo Afonso Cavichioli Carmona, UNICEUB - Centro Universitário de Brasília, Brasil
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Ceará, Brasil.
Sr. Diogo R. Coutinho, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, Brasil.
Sr. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (in memoriam), Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Emerson Gabardo, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Curitiba, PR, Brasil.
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRRJ/UNIRIO, RJ, Brasil.
Sr. Eros Roberto Grau, Instituto Brasileiro de Direito Público, IDP, Brasília, DF, Brasil.
Sr. Flávio Roberto Baptista, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, SP, Brasil.
Frederico Augusto Paschoal, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Santa Catarina, Brasil., Brasil
Sr. Ingo Sarlet, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC, RS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, São Paulo, Brasil.
Sr. Jamir Calili, Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, MG, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piriapiri, PI, Brasil.
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Curitiba, PR, Brasil.
Sr. Philip Gil França, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC-RS, Brasil.
Dr. Plauto Cavalcante Lemos Cardoso, Associação Argentina de Justiça Constitucional (AAJC), Brasil
Sr. Rafael Santos de Oliveira, Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Santa Maria, RS, Brasil.
Sra. Regina Vera Villas Boas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUCSP, São Paulo, SP, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.
Sr. Yuri Schneider, Universidade do Oeste de Santa Catarina, UNOESC, SC, Brasil.

Avaliadores | Evaluadores | Evaluators

Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal 2
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha. 2
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.2
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Antonio de Oliveira, Universidade Santa Cecília, UNISANTA, São Paulo, SP, Brasil. 2
Sr. Manoel Messias Peixinho, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Dr. Plauto Cavalcante Lemos Cardoso, Associação Argentina de Justiça Constitucional (AAJC), Brasil 2
Sra. Samara de Oliveira Pinho, Universidade Federal do Ceará, UFC, Ceará, Brasil.
Sr. Yan Capua Charlot, Universidade Federal do Sergipe, Aracaju, SE, Brasil., Brasil 2

**O PLANO DE INTERVENÇÃO URBANA COMO INSTRUMENTO DO
PLANEJAMENTO URBANO DA CIDADE DE SÃO PAULO E OS IMPACTOS
DA AUSÊNCIA DE CONVERSÃO DAS SUAS PROPOSTAS EM PLANO
URBANÍSTICO NA MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA**

**THE URBAN INTERVENTION PLAN AS AN INSTRUMENT FOR URBAN
PLANNING IN THE CITY OF SÃO PAULO AND THE IMPACTS OF THE
ABSENCE OF CONVERSION OF ITS PROPOSALS INTO AN URBAN PLAN
IN THE MACRO-AREA OF METROPOLITAN STRUCTURE**

Fábio Vicente Vetritti Filho¹

Luís Fernando Massonetto²

RESUMO: O Plano de Intervenção Urbana – PIU, anteriormente denominado Projeto de Intervenção Urbana, é um instrumento do planejamento urbano previsto originalmente no Plano Diretor Estratégico, Lei Municipal nº 16.050/2014. Conquanto a sua utilização tenha sido objeto de diversas críticas acadêmicas e ações judiciais, o PIU possui relevância para a implantação da política urbana da cidade de São Paulo, pois o Plano Diretor Estratégico dispôs ser o instrumento adequado à definição da regulação urbanística para os setores e subsetores da Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM, a qual constitui, ao lado dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, uma das principais estratégias da política urbana. O objeto do artigo é discutir os possíveis impactos da ausência de conversão em lei das propostas dos PIUs relativos à MEM de Estruturação Metropolitana, comparando as transformações observadas nessa Macroárea com aquelas dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

¹ Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestrando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Procurador do Município de São Paulo.

² Luís Fernando Massonetto é coordenador de pesquisa sobre Regulação Indutora no Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Uninove. É Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, vinculado ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário. Obteve o doutorado em direito pela USP

PALAVRAS-CHAVE: política urbana; plano diretor; planejamento urbano.

ABSTRACT: The Urban Intervention Plan, previously called the Urban Intervention Project, is an urban planning instrument originally provided in the Strategic Master Plan, Municipal Law nº 16.050/2014. Although its use has been the subject of several academic criticisms and lawsuits, the Urban Intervention Plan has great relevance for the implementation of urban policy in the city of São Paulo, as the PDE established that it is the appropriate tool for formulation of urban regulation for the sectors and subsectors of the Metropolitan Structuring Macroarea, which constitutes, alongside the Urban Transformation Structuring Axes, one of the main strategies of urban policy. The object of the article is the identification of possible impacts caused by lack of conversion into law of the proposals of Urban Intervention Plan relating to the Metropolitan Structuring Macroarea, comparing the transformations observed in this Macroarea with those of the Urban Transformation Structuring Axes.

KEYWORDS: urban policy; master plan; urban planning.

1. INTRODUÇÃO

Desde a edição do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, os instrumentos da política urbana ali estabelecidos têm sido objeto de debates, não só no âmbito acadêmico, mas na sociedade como um todo, como demonstram as discussões levadas a cabo nos meios de comunicação ou as ações civis públicas propostas. Entretanto, na cidade de São Paulo, um instrumento previsto originalmente no seu Plano Diretor Estratégico – PDE, Lei Municipal nº 16.050/2014, tem desafiado o destaque que os instrumentos do Estatuto da Cidade tiveram desde a sua criação: trata-se do Plano de Intervenção Urbana – PIU, anteriormente denominado Projeto de Intervenção Urbana³.

³ Como será mais bem explicado posteriormente, devido a questionamentos relacionados aos requisitos dos PIUs, a Lei Municipal nº 17.975/23, que aprovou a revisão do Plano Diretor

Deve-se a uma série de razões a visibilidade do PIU nos últimos tempos, desde incertezas quanto à sua natureza jurídica até a oposição ao seu emprego na execução da política urbana paulistana, passando pelas ações judiciais com questionamentos aos seus requisitos e pela sua utilização recorrente pela Administração municipal. No âmbito acadêmico, as críticas ao PIU são frequentes, não apenas ao instrumento em si, em especial sob o argumento de que se trata de um mecanismo voltado à flexibilização das normas urbanísticas⁴, mas também ao modo como tem sido utilizado, com destaque àquelas destinadas à falta de participação social na elaboração das suas propostas⁵. Parecem ser raros os textos que lhe atribuem aspectos positivos⁶.

O propósito deste artigo é discutir os possíveis impactos da ausência de conversão das propostas dos PIUs relativos às porções do território integrantes da Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM, a partir da comparação das transformações ali observadas com aquelas dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana – EETU. Não é seu objeto o exame das críticas formuladas à concepção do PIU ou à sua utilização na implementação da política urbana, seja para confirmá-las ou refutá-las, ainda que algumas delas venham a ser apreciadas ao longo do trabalho, ao menos indiretamente.

Como a MEM e os EETU constituem as duas principais estratégias adotadas pela política urbana da cidade de São Paulo, expressa no PDE, mostra-se pertinente o exame de como as transformações urbanísticas têm se realizado em cada um desses locais. Para tanto, utilizaremos os dados produzidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL, para instrução do pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença apresentado ao Superior Tribunal de Justiça – STJ⁷.

Estratégico, não só alterou o seu *nomen iuris*, passando a ser “Plano de Intervenção Urbana”, como estabeleceu que a “título de corrigenda, para eliminação de ambiguidade decorrente do uso do vernáculo na legislação ora revista, onde se lê ‘Projeto de Intervenção Urbana – PIU’, leia-se ‘Plano de Intervenção Urbana – PIU’” (artigo 3º, parágrafo único).

⁴ Nesse sentido: D’Almeida, 2019.

⁵ Nesse sentido: Guerresi, 2024.

⁶ Nesse sentido, atribuindo aspectos positivos ao PIU: Aparecido Junior; Fiaschetti, 2018.

⁷ Suspensão de Liminar e de Sentença – SLS nº 3062 - SP (2022/0028471-7).

Inicialmente, o PIU será examinado a partir das noções de planejamento, plano e projeto urbanístico, de modo a permitir a sua compreensão como instrumento de planejamento da política urbana da cidade de São Paulo e a sua relação com a regulação urbanística. Após, serão brevemente apresentadas as porções do território integrantes da MEM e as características dessa Macroárea identificadas pelo PDE, bem como a importância dos PIUs para as transformações urbanísticas pretendidas pela política urbana. Compreendida a noção do PIU e a sua relação com a MEM, serão comparados os dados dessa Macroárea com os dos EETU, de modo a perceber os possíveis impactos da ausência de conversão das propostas dos PIUs em plano urbanístico.

2. PLANEJAMENTO, PLANO E PROJETO URBANÍSTICO

A compreensão dos PIUs só pode ser alcançada à luz das noções de planejamento, plano e projeto, razão pela qual é essencial o resgate de tais noções, sem se limitar à doutrina do direito urbanístico, na medida em que o plano e o planejamento urbanísticos são um aspecto do sistema geral de planejamento (Silva, 2008, p. 93).

O emprego do vocábulo planejamento é realizado em diferentes contextos, designando atividades realizadas por atores diversos em situações variadas, como na gestão empresarial, na coordenação pedagógica, na definição de políticas públicas, na administração patrimonial etc.

A noção que subsidiará a análise aqui proposta, ainda que de certa forma não fuja da ideia abstrata de planejamento, com ela não se confunde. O seu conteúdo não é obtido a partir de conceitos ou categorias formais, desvinculado de elementos sociais ou políticos, pois é fruto das transformações jurídicas verificadas ao longo do século XX e do contexto político-social no qual é realizado. Nesse sentido, ao trazermos o planejamento à discussão, não podemos desconsiderar a posição que o Estado assume ao longo do tempo como “gestor político dos riscos e incertezas inerentes ao processo de acumulação capitalista”, desde a sua suposta neutralidade face a esse processo, no Estado Liberal do século XIX, passando pelo Estado keynesiano do século

XX, que “organizou a gestão pública do risco subordinando a dinâmica do processo de acumulação à política econômica estatal pautada pelo pleno emprego e pela promoção da demanda efetiva” (Massonetto, 2015, p. 145), e chegando ao Estado contemporâneo, que abandona as estratégias fiscais expansionistas, “passando a incentivar os mecanismos de financiamento privado da infraestrutura econômica e social, atuando como redutor dos riscos inerentes a esta atividade” (Massonetto, 2015).

Com o advento das crises do final do século XIX e início do XX, a ocorrência das duas grandes guerras e a emergência do Estado Social, a atuação estatal sofre profundas transformações. O Estado, perseguindo novos fins, é chamado a atuar em esferas que antes lhe eram estranhas e passa a intervir ativamente na realidade social. Essa mudança no papel do Estado, como não poderia deixar de ser, traz repercussões na ordem jurídica, pois a sua atuação não se faz à margem do direito, mas sim através de normas jurídicas. O direito passa a ser instrumento na promoção desses novos fins que o Estado começa a perseguir, atribuindo-se ao ordenamento jurídico uma função promocional, ao lado da sua tradicional função repressiva (Bobbio, 2007).

É justamente nesse contexto que surge a noção de planejamento que aqui nos interessa. Com essa atuação ativa do Estado na realidade social, identificou-se a inadequação das medidas estatais adotadas de maneira aleatória, impondo-se a necessidade de dotá-las de racionalidade, com a realização de diagnósticos e previsões, a formulação de objetivos e a definição e a coordenação dos meios de ação (Grau, 1978). Ou seja, compreendeu-se a exigência de um processo de planejamento da atuação estatal.

Ainda que seja consubstanciada numa ação estatal, o planejamento não se confunde com a atuação do Estado na realidade social, pois apenas a qualifica, tornando-a mais racional e otimizando os seus efeitos. Constitui uma atividade-meio, o que significa que essa atuação estatal pode eventualmente, ainda que não seja aconselhável, prescindir do processo de planejamento (Grau, 1978).

O planejamento também integra uma dimensão política. Embora busque dotar de racionalidade a atuação estatal e possua uma forte dimensão técnica, não se trata de uma atividade “neutra”. A definição dos objetivos do

planejamento constitui decisão política, que reflete um processo de escolha condicionado por valores e ideologia, inexistindo neutralidade em tal atividade (Grau, 1978).

O plano, por sua vez, é a expressão documental desse processo de planejamento. É o documento que consubstancia o resultado da atividade de planejamento estatal, no qual estarão formalmente apresentados os objetivos da atuação do Estado e os meios que utilizará para alcançá-los.

Ao ser institucionalizado, o processo de planejamento converte-se em tema do direito, deixando de ser entidade meramente técnica para se tornar instituição jurídica (Silva, 2008). Ao analisar os impactos do planejamento sobre o direito e a sua configuração como realidade jurídica, Eros Roberto Grau faz referência à natureza prospectiva do planejamento, à vinculação dos planos ao princípio da legalidade e ao seu caráter programático (Grau, 1978). Inicialmente, demonstra que o direito sempre teve uma visão retrospectiva. As normas jurídicas foram invariavelmente construídas a partir de experiências vividas. Considerando a natureza prospectiva do planejamento, há uma ruptura da técnica ortodoxa da elaboração do direito quando as definições consumadas no planejamento assumem forma normativa. No que se refere à sujeição do plano ao princípio da legalidade, tratando-se de Estado de Direito, deve haver a formalização por meio de manifestação do Poder Legislativo. Ademais, afirma que a mobilidade econômica e social contínua induz a flexibilidade do plano, o que, somada à visão prospectiva do planejamento, torna impossível a definição precisa de um conjunto altamente complexo de decisões, o que impõe ao plano um caráter programático.

Esclarecidas as noções de plano e de planejamento, cabe examinar a noção de projeto urbanístico.

Os planos urbanísticos são instrumentos formalmente elaborados de proposições sociourbanísticas — diretrizes e objetivos da atuação urbanística; parâmetros de uso e ocupação de solo; disposição espacial e encadeamento das redes viária, hídrica e de espaços públicos estruturais; estoque de potencial construtivo sobre a área objeto de planejamento etc. — relativas à totalidade da área urbana da cidade ou a certas porções do território

urbano. Os projetos urbanísticos, por sua vez, podem ser compreendidos como conjunto de propostas destinadas à transformação ou à correção de urbanização outrora implementada, formalmente representado em instrumento próprio, com atuação mais direta no território e utilização das ferramentas disponibilizadas pelos planos urbanísticos, de modo a dar-lhes eficácia (Apparecido Junior, 2017).

Exposto o conteúdo das noções de planejamento, plano e projeto, bem como a diferença entre elas, pertinente esclarecer a relação entre o plano urbanístico e a regulação urbanística.

3. PLANO URBANÍSTICO E REGULAÇÃO URBANÍSTICA

Sob uma perspectiva ampla, a regulação urbanística pode ser compreendida como a atuação do Estado, direta ou indireta, na produção do espaço urbano e na sua ordenação *a posteriori*, estabelecida a partir do processo de planejamento urbanístico.

Essa regulação também deve ser entendida a partir das transformações do direito e do Estado anteriormente descritas. Seja quanto à atuação direta do Estado, que atualmente reflete a austeridade fiscal e a tutela da reprodução do capital pelo fundo público, seja quanto à sua atuação indireta, por meio de normas jurídicas que não se resumem a comandos proibitivos, a regulação urbanística não se confunde com as normas disciplinadoras do poder de polícia administrativa ou com a gestão da infraestrutura urbana baseada em financiamento público por receitas orçamentárias desvinculadas.

A regulação urbanística é precedida de processo de planejamento urbanístico, no qual, como método racional de ação estatal, são realizados diagnósticos e previsões quanto à produção do espaço urbano, definidas as transformações no tecido urbano pretendidas e estabelecidos os instrumentos para a consecução dessas transformações. Considerando a natureza prospectiva do planejamento, que conforma a regulação urbanística constante dos planos urbanísticos, a elaboração das normas urbanísticas não se dá a partir de experiências realizadas, mas sim da produção futura do espaço urbano, das

transformações nele projetadas, razão pela qual o seu objeto é a consecução do fim perseguido, e não assegurar a prática de certa conduta.

O resultado natural do planejamento urbanístico é a formalização das suas propostas em um plano urbanístico. Em obediência ao princípio da legalidade, haverá a sua aprovação por lei, momento no qual tal texto integrará o ordenamento jurídico, passando as suas propostas a serem normas jurídicas. Aqui, importa destacar que o *locus* das normas jurídicas integrantes da regulação urbanística são os planos urbanísticos.

José Afonso da Silva, nesse ponto, destaca que as propostas do processo de planejamento só adquirem dimensão jurídica quando integrantes de um plano aprovado por lei, pois, antes, são somente propostas técnicas, que não operam a transformação da realidade existente (Silva, 2008).

O plano urbanístico também terá caráter programático. A contínua produção do espaço induz a flexibilidade do plano, a qual, somada à visão prospectiva do planejamento, torna impossível a definição precisa de um conjunto altamente complexo de decisões. Na aplicação das normas jurídicas integrantes do plano urbanístico, impõe-se um processo de adaptação dos seus objetivos à realidade (Grau, 1978).

No que diz respeito aos planos urbanísticos, extremamente pertinente a lição de Noberto Bobbio quanto às novas técnicas de controle social de que se vale o Estado na perseguição dos novos fins que lhe são impostos no pós-guerra (Bobbio, 2007), pois as normas jurídicas integrantes da regulação da atividade urbanística, dada a finalidade de transformação do tecido urbano, têm uma clara função promocional, valendo-se enormemente de técnicas de encorajamento. Apesar de frequentemente ser suscitada a conformação da propriedade urbana como o aspecto essencial dos planos urbanísticos, em especial do Plano Diretor, esses planos possuem, na realidade, uma função muito mais promocional do que protetora-repressiva, em especial no que se refere à indução de certas atividades urbanísticas, o que lhes dá mais o caráter de planos indutores do que conformadores dessas atividades.

Ainda no que se refere à natureza dessas normas, embora sempre tenham existido regras disciplinadoras do uso e da ocupação do solo urbano, não há necessária identidade entre essas e aquelas que consubstanciam a

regulação urbanística. Em geral, as regras que disciplinavam as edificações tinham natureza administrativa, especificamente de polícia administrativa, cuja preocupação centrava-se em questões como salubridade e segurança. As normas urbanísticas, ao contrário, estão voltadas a transformações no tecido urbano, a partir do planejamento urbanístico e de acordo com as finalidades e objetivos estabelecidos. O direito urbanístico insere-se na mudança que afeta o direito, quando “deixa de meramente prestar-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas” (Grau, 2010, p. 17).

Finalmente, não se trata de uma diferença estabelecida pela doutrina ou pela legislação infraconstitucional. A natureza das normas de direito urbanístico está estabelecida na própria Constituição Federal, pois o seu artigo 182 trata especificamente da política de desenvolvimento urbano, prevendo que o Plano Diretor é o seu instrumento básico e que tal política será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

4. O PIU

O ordenamento jurídico traz diversas normas, legais ou infralegais, nacionais, estaduais ou municipais, disciplinando o processo de planejamento. O PDE, por exemplo, criou um Sistema Municipal de Planejamento Urbano, definindo as competências dos órgãos municipais para tal tarefa, e estabeleceu as regras e princípios da gestão democrática da cidade. Também previu instrumentos do planejamento urbanístico, como os pertinentes à participação social e o PIU.

A concepção do PIU derivou da constatação de que as operações urbanas não eram precedidas de planos ou projetos, sendo pensado para que os objetivos da transformação urbana e as formas de gestão e de financiamento se tornassem mais claras (Santoro; Nunes, 2018). Subjaz à criação do PIU a ideia de conferir legitimação material aos instrumentos da política urbana destinados à transformação urbanística, a partir da definição, por meio de um

específico processo de planejamento, de seus objetivos e tarefas. Ou seja, a previsão do PIU no PDE refletiu a percepção de que era insuficiente a preocupação com a legitimidade formal dos instrumentos da política urbana, alcançada por meio de autorização legal, sendo necessários mecanismos que também lhes atribuísem uma legitimidade material.

O PIU é um instrumento do planejamento estabelecido no PDE, cujo objetivo é a apresentação de estudos técnicos para a transformação e qualificação urbanística, econômica e ambiental de territórios estratégicos para o desenvolvimento urbano do município⁸, que deve ser realizado previamente à utilização de certos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana⁹. São duas as modalidades dos PIUs: (a) Ordenamento e Reestruturação Urbana, que busca promover a definição dos instrumentos de política urbana mais adequados a propiciar o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas ou com potencial de transformação e qualificação; e (b) Zonas de Ocupação Especial¹⁰, com a finalidade prioritária de promover estudos para a definição de parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo adequados às especificidades da zona de ocupação especial¹¹.

Em outras palavras, o PIU é um instrumento criado pelo PDE, consubstanciado num específico e minucioso processo de planejamento, integrado por uma série de atividades, como a elaboração de diagnósticos e a realização de consultas públicas, que tem por finalidade apresentar estudos técnicos e propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais de determinados perímetros.

⁸ Artigo 136, *caput*. Apesar da mudança na redação deste dispositivo promovida pela Lei Municipal n. 17.975/23, que aprovou a revisão do Plano Diretor, a finalidade do PIU manteve-se, pois continua a ser a apresentação de estudos técnicos e propostas para a transformação urbanística, econômica e ambiental de porções do território.

⁹ Artigo 134, *caput* e incisos. Importa mencionar que, conforme o § 5º desse dispositivo, o “instrumento de ordenamento e reestruturação urbana definido pelo PIU deverá, previamente à sua efetiva implantação, ser licenciado por meio de instrumento de gestão ambiental mais adequado às suas características, conforme a legislação vigente”.

¹⁰ Nos termos do artigo 39 do PDE, a ZOE é uma porção do território destinada a abrigar predominantemente atividades que, por suas características únicas, como aeroportos, centros de convenção, grandes áreas de lazer, recreação e esportes, necessitem disciplina especial de uso e ocupação do solo.

¹¹ Artigo 134, § 1º.

Ao final, como acontece com os processos de planejamento em geral, os trabalhos do PIU materializar-se-ão num documento formal, o qual poderá ser aprovado por lei, vindo a se tornar formalmente um plano urbanístico e passando a integrar a regulação da atividade urbanística naquela porção do território. Antes de os objetivos, as propostas e os instrumentos serem expressos em algum texto normativo, representarão tão somente as conclusões das atividades de planejamento que o PIU representa, pois ainda não possuirão força normativa.

A regulação urbanística é constituída de diversos textos normativos (Plano Diretor, lei do zoneamento etc.), os quais disciplinam o uso e a ocupação do solo desde uma perspectiva ampla até alcançar certas porções mais específicas do território, sem perder, contudo, sua generalidade, abstração e impessoalidade. O plano urbanístico oriundo do PIU, elaborado conforme a política de desenvolvimento urbano expressa no PDE, integra a regulação urbanística: trata-se da lógica de camadas regulatórias, segundo a qual a lei que aprova o PIU constitui uma dessas camadas em relação a determinada porção do território.

Ademais, o PIU e a lei que aprova suas conclusões devem respeito ao Plano Diretor, não podendo ir de encontro à política urbana ou ao planejamento que a subsidiou. A ideia é a lei que aprova o PIU dar maior concretude à política urbana expressa no PDE, pois, a partir do reconhecimento de características e dinâmicas próprias daquela porção do território, traz uma regulação urbanística mais adequada às diretrizes e aos objetivos da política urbana, sempre observando os limites materiais e formais ali impostos.

Por fim, pertinente frisar que o PIU não é *per se* um plano ou um projeto urbanístico, mas sim um instrumento do planejamento da política urbana paulistana. Especificamente quanto ao modo como tal instrumento foi previsto no PDE para a MEM, o caminho natural é a transformação de suas conclusões em propostas, que, se aprovadas por lei, originarão um plano urbanístico, com a regulação da atividade urbanística por meio da previsão de normas de caráter repressivo ou promocional. Esse plano ofertará possibilidades aos agentes, públicos ou privados, promotores da atividade urbanística, possibilidades essas que serão concretizadas por meio de projetos urbanísticos. Enquanto

instrumento da política urbana, um dos objetivos do PIU é justamente dar origem a um plano urbanístico que garanta a articulação das atividades urbanísticas na MEM, de modo a evitar alterações pontuais no tecido urbano, sem suporte em prévio planejamento urbanístico.

5. A MEM E A IMPORTÂNCIA DO PIU

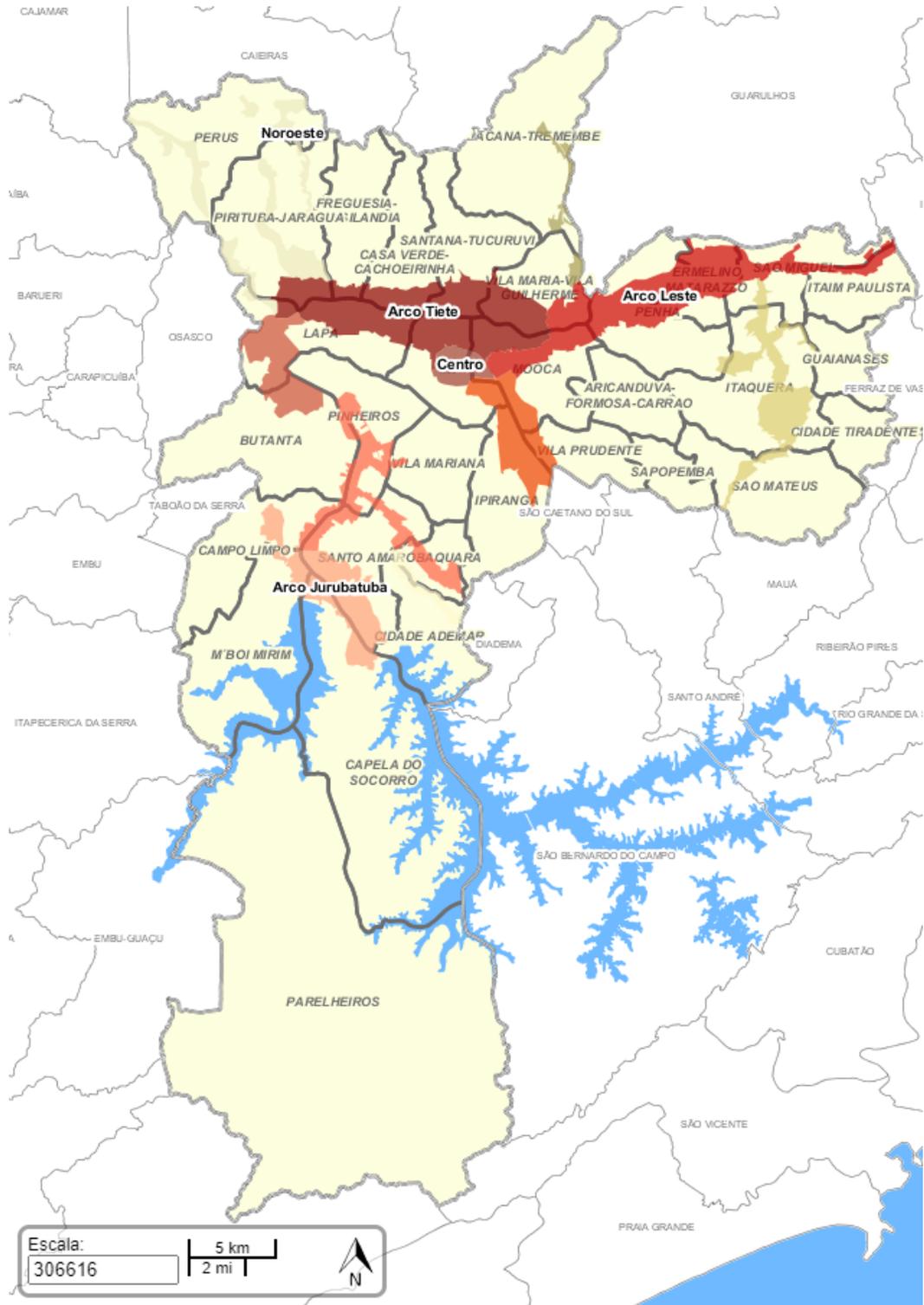
O PDE, visando à consecução dos objetivos da política urbana nele consubstanciados, estabeleceu duas estratégias principais: a previsão dos denominados Eixos de Estruturação da Transformação Urbana – EETU e suas áreas de influência, existentes principalmente na Macroárea de Urbanização Consolidada – MUC, e a determinação de uma regulação específica das porções do território integrantes da MEM.

A MEM abrange áreas das planícies fluviais dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, com articulação com o Centro e prolongamento junto às avenidas Jacu-Pêssego, Cupecê e Raimundo Pereira de Magalhães e das rodovias Anhanguera e Fernão Dias, dividindo-se nos Setores Orla Ferroviária e Fluvial, Eixos de Desenvolvimento e Central, com a divisão dos dois primeiros em Subsetores¹².

O mapa abaixo permite uma melhor compreensão da MEM:

Figura 1 – Setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana

¹² Artigo 11, *caput*, do PDE.



Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, 2024c.

A importância de tais regiões para o desenvolvimento urbano reside no seu “papel estratégico na reestruturação urbana no Município por apresentar grande potencial de transformação urbana, que precisa ser planejado

e equilibrado” (artigo 9º, inciso II, alínea “a”, do PDE). Esse papel estratégico advém dos atributos dessas áreas, “onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia” (artigo 11, *caput*, do PDE). Além disso, essas regiões passam por processos de mudanças nos padrões de uso e ocupação e conversão econômica, com concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa (artigo 11, parágrafo único, do PDE)

As áreas integrantes da MEM formam um território cuja característica principal é a presença de atividades econômicas e espaços produtivos em processo de transformação. O objetivo da política urbana expressa no PDE é a renovação e a diversificação das formas de uso e ocupação do solo, buscando um melhor aproveitamento das infraestruturas existentes e um maior equilíbrio do ponto de vista urbanístico, social, ambiental e econômico. A definição da MEM tem origem no reconhecimento de que São Paulo é parte de uma região metropolitana que se articula em torno de importantes eixos viários, ferroviários e rodoviários e das planícies fluviais – Tietê, Pinheiros e Tamanduateí –, que apresentam grandes potencialidades de transformação urbana, econômica e ambiental.

A política urbana reconhece que as áreas integrantes da MEM, dadas as suas características e a sua dinâmica própria, devem passar por transformações urbanísticas específicas, as quais só podem ser identificadas por meio de um processo de planejamento especial. Aqui entra o PIU, enquanto instrumento de planejamento da política urbana paulistana. Realizados os estudos e as análises que o compreendem, e observada a devida participação social no processo, há a apresentação de objetivos e propostas para aquelas porções do território.

6. OS IMPACTOS DA AUSÊNCIA DE CONVERSÃO DAS PROPOSTAS DO PIU EM PLANO URBANÍSTICO

Desde a entrada em vigor do PDE, foram encaminhados à Câmara Municipal de São Paulo uma série de projetos de lei para a regulação urbanística de trechos da MEM: Projetos de Lei nº 723/2015 (Arco Tamanduateí), 01/2016 (Arco Tietê), 2014/2018 (Arco Jurubatuba), 427/2019 (Arco Pinheiros), 428/2019 (Leopoldina/Villa-Lobos) e 712/2020 (Setor Central). Devido a certos fatos, em especial a existência de decisões judiciais proferidas em ações propostas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo¹³, nenhum desses projetos de lei havia sido votado até setembro de 2022, quando houve a edição da Lei Municipal n. 17.844/2022, que aprovou as conclusões do PIU Setor Central¹⁴.

A previsibilidade é essencial aos cálculos, desenvolvidos pelos agentes econômicos, que irão informar as decisões a serem assumidas no dinamismo do mercado (Grau, 2010). Nesse sentido, a confiança na perenidade da regulação urbanística tem papel fundamental, pois a atividade urbanística empreendida pelos agentes econômicos depende de previsões seguras, as quais só podem ser realizadas a partir da certeza a respeito das regras do parcelamento, uso e ocupação do solo. A previsibilidade das regras urbanísticas compõe o acervo da segurança jurídica reivindicada pelo mundo dos negócios (Massonetto, 2015). Dito de outra forma, sem a certeza das normas que integram a regulação urbanística de determinada porção do território, os agentes econômicos deixam de realizar os investimentos voltados à produção e à ordenação do território da cidade.

¹³ Houve o ajuizamento de ações civis públicas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, relativas aos PIUs Arco Pinheiros e Setor Central, processos n. 1050491-68.2019.8.26.0053 e n. 1053265-03.2021.8.26.00532, e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, relativa ao PIU Arco Jurubatuba, processo n. 1010569-20.2019.8.26.0053.

¹⁴ A votação do projeto de lei n. 712/2020 só foi possível devido à suspensão dos efeitos das decisões e dos acórdãos proferidos nas citadas ações, conforme decisões do então Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Humberto Martins, na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 3062. Com a mudança da Presidência daquele Tribunal Superior, a Ministra Maria Thereza de Assis Moura, em juízo de reconsideração, não conheceu do pedido. Diante dessa decisão, houve pedido de Suspensão de Liminar ao Supremo Tribunal Federal (Suspensão de Liminar n. 1.598 – SP), o qual deferido, em 29/03/2023, por entender a Ministra Rosa Weber, Presidente do Tribunal, que houve controle judicial no processo legislativo.

Portanto, a ausência de definição quanto à nova regulação das áreas integrantes da MEM, trouxe incerteza aos agentes econômicos, pois as regras e os instrumentos existentes podiam (e deviam, segundo o próprio PDE) ser revistos por meio do PIU e do plano urbanístico que dele adviria, o que impediu a realização de previsões seguras e, conseqüentemente, dificultou o investimento naquela Macroárea.

Além de sinalizar a revisão da regulação urbanística em tais áreas, o PDE estabeleceu uma estratégia transitória de desestímulo às atividades urbanísticas na MEM enquanto os PIUs não fossem realizados e a regulação urbanística por eles definida passasse a vigorar. Essa estratégia consistiu na definição de parâmetros urbanísticos mais restritivos, como um coeficiente de aproveitamento máximo de grau médio, limitado a duas vezes a área dos lotes¹⁵, um gabarito de altura máximo de edificações de grau médio, de 28 metros¹⁶ e um fator de planejamento de grau alto, entre 1,2 e 1,3¹⁷. Com o atraso na votação dos projetos de lei e na edição dos planos urbanísticos oriundos dos PIUs, essa estratégia transitória de desestímulo a atividades urbanísticas prevista no PDE vigorou, no mínimo, oito anos.

Obviamente, a combinação de parâmetros mais restritivos não impede a atividade urbanística, até por se tratar de porções do território paulistano relevantes. Entretanto, torna as regiões que compõem a MEM menos atrativas aos agentes econômicos frente a outros territórios da cidade, como os EETU, pois os lotes naquela Macroárea possuem um potencial construtivo menor e uma outorga onerosa do direito de construir – OODC proporcionalmente mais elevada na composição dos custos de produção.

A MEM, ao contrário dos EETU e suas áreas de influência, pressupõe a elaboração dos PIUs para a definição de uma regulação urbanística¹⁸. Sem desconsiderar as críticas ao modo pelo qual se deu a ocupação dos Eixos, é fato que as estratégias e parâmetros definidos para tais porções, aplicáveis desde a promulgação do PDE, resultaram em intensa

¹⁵ Quadro 2A do PDE.

¹⁶ Quadro 2A do PDE.

¹⁷ Quadro 6 do PDE.

¹⁸ Artigo 76 do PDE.

atividade urbanística, ao contrário do ocorrido na Macroárea, que permanece em estado latente. Essa prevalência dos EETU não encontra fundamento na política de desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo, segundo a qual os Eixos e a MEM têm a mesma prioridade.

Admitindo-se que o PDE buscava o desenvolvimento simultâneo e em intensidade similar da MEM e dos EETU, os dados apresentados a seguir, que ilustram as dinâmicas urbanas na Macroárea e nos Eixos, no período entre 2014 e 2019, indicam a existência de uma disparidade entre tais locais, provavelmente em razão da ausência de definição da regulação definitiva das regiões da MEM¹⁹.

Antes da apresentação desses dados, importa ressaltar que, entre os anos de 2014 e 2017, parte significativa dos empreendimentos imobiliários licenciados tiveram como base a legislação anterior – Plano Diretor, Lei Municipal nº 14.430/2002, e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei Municipal nº 13.885/2004.

Tabela 1 – Áreas absolutas e relativas da MEM e EETU

TERRITÓRIO	MEM	EETU (Eixos)
Área Total (m ²)	228.368.985	60.921.060
% em relação à área do Município	15%	4%

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, 2022b.

Conforme a Tabela 1, a MEM possui quase quatro vezes a área dos EETU e, juntos, esses territórios correspondem a 19% da área do Município.

Tabela 2 – Áreas construídas totais e adicionais licenciadas e receitas de OODC no Município de São Paulo entre 2014 e 2019

¹⁹ Os dados e as tabelas apresentadas a seguir constam da Informação SMUL/PLANURB nº 057655586, da Coordenadoria de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento da Prefeitura do Município de São Paulo, no processo administrativo SEI n. 6066.2020/0003185-8. Cópia da Informação SMUL/PLANURB nº 057655586 foi juntada nos autos da citada Suspensão de Liminar e de Sentença n. 3062 (e-STJ fl. 39/44).

ANO	Área Construída Total Licenciada (SISACOE) (m ²)	Área Construída Adicional (onerosa) (m ²)	Receita de OODC (contrapartida financeira ao direito de construir)
2014	9.054.613	459.015	R\$ 249.366.702
2015	6.599.579	407.472	R\$ 242.089.380
2016	5.219.265	400.296	R\$ 251.109.291
2017	5.385.796	442.976	R\$ 244.647.775
2018	6.372.815	729.762	R\$ 354.887.805
2019	7.893.785	698.412	R\$ 385.888.515
TOTAL	40.525.853	3.137.933	R\$ 1.727.989.468

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, 2022b.

A Tabela 2 mostra que a área construída total licenciada teve um significativo decréscimo entre 2014 e 2017, mas se recuperou a partir de 2018. Também mostra que a área construída adicional e a respectiva receita de OODC permaneceram estagnadas entre 2014 e 2017, apresentando significativa expansão a partir de 2018, com crescimento de 52% e 55%, respectivamente, em relação a 2014.

Tabela 3 – Áreas construídas totais e adicionais licenciadas e receitas de OODC nos EETU entre 2014 e 2019

ANO	Área Construída Total Licenciada (SISACOE) (m ²)	Área Construída Adicional (onerosa) (m ²)	Receita de OODC (contrapartida financeira ao direito de construir)
2014	887.410	149.531	R\$ 107.768.042
2015	832.478	135.489	R\$ 67.608.588
2016	720.068	165.068	R\$ 82.715.299
2017	608.581	257.804	R\$ 123.505.686
2018	1.194.336	593.707	R\$ 292.139.558
2019	2.448.350	557.757	R\$ 296.498.208

TOTAL	6.691.223	1.859.356	R\$ 970.235.381
-------	-----------	-----------	-----------------

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, 2022b.

Conforme a Tabela 3, área construída total licenciada anualmente caiu entre 2014 e 2017 nos EETU, mas se expandiu fortemente desde 2018, atingindo em 2019 uma área 2,76 vezes maior que a de 2014 e 4 vezes maior que a de 2017. A área construída adicional permaneceu estagnada entre 2014 e 2016, apresentando significativa expansão a partir de 2017 e atingindo, em 2019, uma área 3,73 vezes maior que a de 2014. E a receita de OODC apresentou queda entre 2014 e 2016, com significativa expansão a partir de 2017, atingindo em 2019 uma receita 2,75 vezes maior que em 2014. No período de 2014 a 2019, tivemos as seguintes participações relativas dos Eixos em relação aos dados do Município: 17% da área construída total licenciada, 59% da área construída adicional e 56% da receita de OODC.

Tabela 4 – Áreas construídas totais e adicionais licenciadas e receitas de OODC na MEM entre 2014 e 2019

ANO	Área Construída Total Licenciada (SISACOE) (m ²)	Área Construída Adicional (onerosa) (m ²)	Receita de OODC (contrapartida financeira ao direito de construir)
2014	5.233.576	142.424	R\$ 34.409.547
2015	3.270.222	128.373	R\$ 40.175.325
2016	2.241.534	119.381	R\$ 64.611.226
2017	3.103.082	141.064	R\$ 65.750.530
2018	2.112.255	81.723	R\$ 17.737.992
2019	3.205.296	132.483	R\$ 53.077.315
TOTAL	19.165.965	745.448	R\$ 275.761.935

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, 2022b.

Por sua vez, quanto à MEM, a área construída total licenciada é inferior à de 2014 em todos os anos posteriores, ainda que observada uma oscilação no período, e a área construída adicional não apresentou grandes

alterações entre 2014 e 2019, com exceção de uma queda expressiva em 2018. A receita anual de OODC apresentou significativo crescimento entre 2014 e 2017, uma queda brusca em 2018 e um novo crescimento em 2019, mas em patamar inferior a 2017. No período entre 2014 e 2019, tivemos as seguintes participações relativas da Macroárea em relação aos dados do Município: 47% da área construída total licenciada, 24% da área construída adicional e 16% da receita de OODC.

Tabela 5 – Número de Empreendimentos Licenciados entre 2014 e 2019

ANO	Município de São Paulo	EETU	MEM
2014	1025	129	292
2015	933	102	237
2016	648	63	163
2017	633	104	197
2018	682	141	154
2019	928	216	205
TOTAL	4849	755	1248

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, 2022b.

A Tabela 5 mostra que o número anual de empreendimentos licenciados no período de 2014 a 2019 teve uma dinâmica similar entre o Município, como um todo, os EETU e a MEM, com queda entre 2014 e 2016 e crescimento entre 2017 e 2019, mas em diferentes patamares. Em relação ao Município, os empreendimentos licenciados nos Eixos e na Macroárea representaram, respectivamente, 16% e 26%.

Tabela 6 – Área de Terrenos de Empreendimentos Licenciados entre 2014 e 2019 (m²)

ANO	Município de São Paulo	EETU	MEM
2014	2.719.731	205.202	1.286.306

2015	3.578.917	192.772	914.324
2016	2.507.026	139.778	761.448
2017	1.999.844	119.853	1.056.631
2018	1.786.731	181.953	565.366
2019	2.149.500	348.772	895.355
TOTAL	14.741.749	1.188.331	5.479.430

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, 2022b.

A Tabela 6 apresenta a área total dos terrenos dos empreendimentos licenciados. No Município de São Paulo, como um todo, após um crescimento entre 2014 e 2015, houve queda entre 2015 e 2019. Nos Eixos, houve queda entre 2014 e 2017 e expressivo crescimento entre 2017 e 2019. Na Macroárea, houve oscilações que não permitem caracterizar movimentos predominantes no período. Em relação ao Município, as áreas dos terrenos dos empreendimentos licenciados nos Eixos e na Macroárea representaram, respectivamente, 8% e 37%.

A partir desses dados, e considerando que a área correspondente à MEM é quase 4 (quatro) vezes superior à dos EETU, podemos tecer algumas considerações sobre as dinâmicas urbanas desses territórios.

Apesar de a área dos EETU representar apenas 4% do município, esse território apresentou uma transformação expressiva no período, superior à sua proporção territorial e condizente com a sua caracterização pela política urbana como território prioritário para o desenvolvimento urbano e com os benefícios estabelecidos para a atividade urbanística ali realizada – a área construída adicional e a respectiva receita de OODC correspondem a 59% e 56% do total do Município no período.

Por outro lado, considerando a importância da MEM para o território paulistano e o seu papel estratégico no desenvolvimento urbano, os valores relativos à área construída adicional e à receita de OODC, respectivamente de 24% e 16% do total do Município no período, são baixos.

Comparando-se os números dos EETU com os da MEM, percebe-se uma transformação mais expressiva dos primeiros no período, especialmente no que se refere ao adensamento construtivo, expresso na edificação acima dos

parâmetros básicos de ocupação do solo: a MEM foi responsável por 47% da área construída total licenciada no período, mas a área construída adicional correspondente foi de somente 24% do total da cidade, enquanto os EETU, com apenas 17% da área construída total licenciada, tiveram 29% da área construída adicional. Os crescimentos absoluto e relativo da área construída existente na MEM foram maiores que os verificados nos EETU, mas, considerando que a sua área é 4 (quatro) vezes maior que o território dos Eixos, esses crescimentos não se deram de forma proporcional e com a mesma intensidade.

Ainda que não seja a única causa, essa discrepância entre o desenvolvimento da MEM e dos EETU é reflexo direto das diferenças entre as regulações vigentes em cada território, em especial quanto aos parâmetros máximos existentes e ao potencial construtivo adicional ofertado, o que resulta na latência das transformações urbanísticas na Macroárea, dada a ausência de aprovação dos projetos de lei oriundos dos PIUs. Esses projetos de lei preveem, em linhas gerais, parâmetros de ocupação diferenciados em função das especificidades desses territórios, possibilitando uma atividade urbanística mais intensiva que a atualmente existente na MEM, a partir dos diagnósticos, das previsões e das propostas dos PIUs.

Caso implementadas as transformações urbanísticas pretendidas pelos PIUs relativos aos subsetores da MEM, projeta-se um incremento populacional da ordem de 830.000 habitantes e um adensamento médio da ordem de 165 habitantes/hectare, e a alienação de potencial construtivo adicional da ordem de 20 milhões de metros quadrados, com receita total projetada no patamar de R\$ 10,2 bilhões²⁰. Se compararmos o potencial construtivo adicional e a receita de OODC de construir na MEM correspondentes ao período de 2014 a 2019, equivalem ao que poderia ser alcançado em apenas um ano, se tomada uma média dos valores projetados pelos PIUs durante sua vigência de 20 a 30 anos.

²⁰ Ibid. Aqui, importa esclarecer que a Informação SMUL/PLANURB nº 057655586 traz uma projeção de R\$ 10,4 bilhões. Entretanto, os dados foram produzidos com base nas propostas do PIU Setor Central antes da edição da Lei Municipal n. 17.844/2022. Essa lei estabeleceu algumas hipóteses de isenção de OODC que não estavam previstas nas propostas que subsidiaram a elaboração do projeto de lei, o que significou uma diminuição de R\$ 200 milhões na arrecadação projetada (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2022a).

Aqui, além do resultado nas transformações do tecido urbano, percebe-se também o impacto da ausência da específica regulação urbanística nas finanças públicas e nos recursos disponíveis para investimentos pelo poder público, em especial se considerarmos a austeridade fiscal e o abandono das estratégias fiscais expansionistas que caracterizam atualmente o Estado. A regulação urbanística estabelece, na atualidade, formas próprias de captação de recursos para o financiamento da atuação direta da Administração, os quais lhe permitem promover, como agente econômico, transformações no espaço urbano necessárias à consecução dos objetivos da política urbana.

O PDE estabeleceu que o FUNDURB será constituído, entre outras receitas, pelos recursos provenientes de OODC (artigo 337, inciso VIII). A utilização pelos agentes econômicos desse instrumento da política urbana²¹ depende da certeza quanto à sua existência e à sua estabilidade, como dito acima, pois, caso contrário, deixarão de ser utilizados (ou serão utilizados aquém do seu potencial), aguardando-se a sua definição numa futura regulação da área de interesse. Ou seja, a ausência de aprovação do PIU e da regulação constante no plano urbanístico dele advindo impede ou, ao menos, dificulta a adesão dos agentes a esse instrumento na MEM, que é importante à implementação da política urbana, bem como prejudica a consequente arrecadação dos recursos necessários aos investimentos públicos, de acordo com os objetivos estabelecidos nessa mesma política.

Para ilustrarmos a importância das receitas com a OODC nos investimentos pela Prefeitura, basta mencionarmos que, no ano de 2021, o valor total arrecadado com tal instrumento foi de R\$ 880.157.204,00, correspondendo a 91,72% do total (Prefeitura do Município de São Paulo, 2024b), e os recursos do FUNDURB corresponderam a 34,86% (R\$ 662.580.654,80) do total de recursos investidos pela Prefeitura (R\$ 1.900.856.373,00) no mesmo ano (Prefeitura do Município de São Paulo, 2024a). Esses dados demonstram a importância dos recursos do FUNDURB e, conseqüentemente, da OODC para os investimentos na cidade de São Paulo.

²¹ Conforme artigo 4º, inciso V, alínea “n”, da Lei Federal nº 10.257/01, Estatuto da Cidade.

Por fim, os lotes já modificados pelos empreendimentos que utilizaram os parâmetros urbanísticos vigentes e os que serão transformados segundo tais parâmetros reduzem a disponibilidade de áreas transformáveis, impactando a eficácia das propostas advindas dos PIUs e reduzindo o potencial de contribuição da futura regulação urbanística na promoção das transformações pretendidas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PIU constitui um instrumento do planejamento urbanístico estabelecido pelo Plano Diretor da cidade de São Paulo, documento básico da política de desenvolvimento urbano. Esse instrumento foi considerado pelo próprio PDE como o adequado ao planejamento das transformações das regiões integrantes da MEM, as quais são estratégicas para o desenvolvimento da cidade de São Paulo.

O fato de a Câmara Municipal não ter aprovado as propostas advindas do PIU, no período indicado pela própria política urbana da cidade de São Paulo, resultou na falta de uma regulação urbanística perene, o que, somada à existência de uma estratégia pelo PDE de desestímulo à atividade urbanística nas regiões integrantes da MEM antes da edição do plano urbanístico oriundo do PIU, ocasionou investimentos inferiores ao potencial dessas porções do território. Como demonstra a comparação com os dados dos EETU e as projeções elaboradas ao longo dos PIUs, a atividade urbanística na MEM, desde a edição do PDE, esteve muito aquém das suas possibilidades, o que prejudicou a consecução dos objetivos da política urbana paulistana previstos para tal Macroárea.

REFERÊNCIAS

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. **Direito urbanístico aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos**. Curitiba: Juruá, 2017.

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio; FIASCHETTI, Bruno Braga. Projetos de intervenção urbana: a proposta de um método para a construção e aplicação do direito urbanístico. In: PAGANI, Elaine Adelina (org.). **Direito Urbanístico e Planejamento Urbano**: avanços, retrocessos e desafios, v. 4. Porto Alegre: OAB/RS, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2007.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt. Como o urbanismo tem sido operado em processos de concessão. A aplicação dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo. In: XVIII Enanpur, 2019, Natal. **Anais...** Natal: EDUFRN, 2019.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988** (interpretação e crítica). São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GUERESI, S. A matrioska de instrumentos urbanísticos nos Projetos de Intervenção Urbana em São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 26, n. 1, 2024. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7252>>. Acesso em: 13 jul. 2024.

MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 141-154, set./fev. 2015.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria de Governo Municipal. Notícias sobre o PIU Central. **Site da Secretaria de Governo Municipal**, 2022. Disponível em:

<<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/noticias/?p=334078>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. ID 379: participação do FUNDURB no total de recursos financeiros investidos pela Prefeitura de São Paulo. **Plataforma de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico – PDE** (Lei Nº 16.050/14), 2024. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/#/mostra_indicador/379>. Acesso em: 22 jun. 2024.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Assessoria Técnica de Colegiados e Comissões. **Fundo de Desenvolvimento Urbano**: relatório 1º semestre de 2021. São Paulo: Secretaria Municipal de Licenciamento e Urbanismo, [2021?]. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/urbanismo/Relat%C3%B3rio%20Fundurb_1semestre_2021_FINAL.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2022.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Coordenadoria de Planejamento Urbano. **Informação SMUL/PLANURB nº 057655586**. São Paulo: Secretaria Municipal de Licenciamento e Urbanismo, 19 jan. 2022. Disponível em: <https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&id_procedimento=38749107&id_documento=61773204>. Acesso em: 10 abr. 2022.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Coordenadoria de Produção e Análise de Informação. **Geosampa**, 2024. Disponível em: <https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx>. Acesso em: 23 jun. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5ª ed. São Paulo:
Malheiros, 2008.