



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER CONJUNTO Nº 631/2021 DAS COMISSÕES REUNIDAS DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE; DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; DE TRÂNSITO, TRANSPORTE E ATIVIDADE ECONÔMICA; E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0447/21.**

Trata-se de projeto de lei, encaminhado pelo Exmo. Sr. Prefeito, que dispõe sobre o Programa Requalifica Centro, estabelecendo incentivos e o regime específico para a requalificação de edificações situadas na área central.

De acordo com a exposição de motivos que acompanha a proposta, o projeto pretende potencializar a vitalidade da região central e promover o cumprimento da função social da propriedade, conforme preconizado no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, para tanto a propositura amplia o conceito de requalificação, facilitando a regularização, a adaptação e a ampliação das edificações existentes e suas utilizações para novas finalidades e estendendo os incentivos urbanísticos já estabelecidos na legislação ordinária para os imóveis objetos de requalificação. No ofício também está consignado que a propositura atualiza os procedimentos de licenciamento, reconhecendo que as intervenções de requalificação apresentam um grau de imprevisibilidade que pode exigir ajustes do projeto no curso de sua aprovação, e incorpora regramentos instituídos por meio de decreto, de forma a garantir segurança jurídica às unidades responsáveis pelo licenciamento.

A propositura compreende um conjunto de objetivos e regramentos voltados à requalificação edilícia, complementarmente ao disposto na Lei nº 16.642/2017, que aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, bem como estabelece incentivos específicos para a requalificação de imóveis na Área Central, nesse sentido, há previsão de concessão de incentivos fiscais e de critérios para aplicação do Consórcio Imobiliário, disciplinado pelo art. 103, do PDE, Lei nº 16.050/2014, instrumento que concorre para a política pública de atendimento habitacional e propicia a aproximação entre proprietários de imóveis e agentes econômicos interessados em empreendimentos imobiliários.

Com efeito, em seu artigo 6º, o projeto estabelece que se aplicam os seguintes incentivos urbanísticos à requalificação de edificações: (i) as áreas destinadas à instalação de usos não residenciais nos pavimentos térreos e cobertura do edifício requalificado serão considerados não computáveis; (ii) a permissão de implantação de saliências e terraços, observadas as normas edilícias e garantida as condições de aeração, isolamento e segurança dos usuários; e (iii) o não pagamento de contrapartida financeira em caso de mudança de uso da edificação existente, devendo o novo uso ser permitido pela legislação.

Já o art. 15 da propositura estabelece que se aplicam os seguintes incentivos fiscais à requalificação de edificações localizadas na Área Central licenciadas nos termos desta lei, desde que voltadas à categoria de uso residencial/habitacional, mesmo que a requalificação objetive a mudança de uso, sendo os seguintes incentivos estabelecidos: (i) remissão dos créditos de IPTU para as edificações objeto da requalificação, observado, como termo, a expedição do respectivo certificado de conclusão; (ii) isenção do imposto predial e territorial urbano (IPTU) nos 3 (três) primeiros anos a partir da emissão do respectivo certificado de conclusão; (iii) aplicação de alíquotas progressivas, em frações iguais, para o imposto Predial e Territorial Urbano, pelo prazo de 5 (cinco) anos após isenção de que trata o inc. II do caput deste artigo, até que se alcance, a partir de 6º ano, a alíquota integral prevista na normatização; (iv) redução para 2 % (dois por cento) na alíquota do Imposto sobre Serviços de

Qualquer Natureza ISS relativos aos serviços tomados integrantes do item 7 ao art. 1º da Lei nº 13.701; (v) isenção do Imposto sobre Transmissão intervivos aplicável a imóveis que serão objeto de requalificação, mediante a apresentação do alvará de aprovação e de execução de requalificação ou alvará de aprovação e de execução de requalificação associada à reforma; (vi) isenção de taxas municipais para instalação e funcionamento, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da entrada em vigor desta lei.

Nesse aspecto observa-se que a propositura trata de matéria atinente à organização administrativa, encontrando fundamento no artigo 30, I da Constituição Federal e nos artigos 13, I e 37, § 2º, IV da Lei Orgânica do Município.

Afastadas as questões técnicas da matéria, cuja análise incumbirá às D. Comissões de Mérito dessa Casa, sob o aspecto jurídico a propositura reúne condições para ser aprovada.

Com efeito cumpre observar que segundo lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles, as atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois setores distintos: o da ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e o controle da construção, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos funcionais e estéticos, expressos no Código de Obras e normas complementares. (in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., Malheiros Editores, pág. 392).

O Código de Obras pode ser conceituado como um conjunto de normas onde se encontram definidas regras que visam garantir a segurança, salubridade e acessibilidade das edificações, possibilitando que a administração municipal controle e fiscalize o espaço construído e seu entorno.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, encontrando-se amparado no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município, no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como no exercício do poder de polícia relativo às construções, ou à polícia edilícia, a qual decorre do art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

Nesse aspecto, a propositura é respaldada também no art. 13, inciso XX, da Lei Orgânica, que disciplina competir à Câmara Municipal aprovar o Código de Obras e Edificações.

Cabe observar ainda que a propositura encontra fundamento no art. 160, VII, de nossa Lei Orgânica que preceitua:

Art. 160. O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

VII regulamentar a execução e controle de obras, incluídas as edificações, as construções, reformas, demolições ou reconstruções, os equipamentos, as instalações e os serviços, visando a observância das normas urbanísticas de segurança, higiene e qualidade de vida em defesa do consumidor e do meio ambiente; (...). grifo nosso

Destaca-se ainda, dentre as alterações propostas, as intervenções em edificações existentes sujeitas à requalificação deverão atender as condições de segurança, salubridade, higiene e acessibilidade necessárias à instalação da subcategoria de uso pleiteada no pedido, podendo ser aceitas outras soluções, observadas as normas aplicáveis (§ 1º, do art. 5º).

É de se ressaltar também que a propositura, em seu art. 17, estabelece que os recursos auferidos pela aplicação desta lei serão destinados ao Fundo Municipais de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) para fins de provisão habitacional de interesse social preferencialmente em edifícios a requalificar na Área Central.

Nesse sentido, a propositura está amparada no art. 167 de nossa Lei Orgânica Municipal que preconiza competir ao Município elaborar a política municipal de habitação, promovendo programas de construção de moradias populares.

Art. 167. É de competência do Município com relação à habitação:

I elaborar a política municipal de habitação, integrada à política de desenvolvimento urbano, promovendo programas de construção de moradias populares, garantindo-lhes

condições habitacionais e de infra-estrutura que assegurem um nível compatível com a dignidade da pessoa humana;

II instituir linhas de financiamento bem como recursos a fundo perdido para habitação popular;

III gerenciar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados a financiamento para habitação popular;

IV promover a captação e o gerenciamento de recursos provenientes de fontes externas ao Município, privadas ou governamentais;

V promover a formação de estoques de terras no Município para viabilizar programas habitacionais.

Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto neste artigo, o Município buscará a cooperação financeira e técnica do Estado e da União.

Encontra compatibilidade também com o Plano Diretor Estratégico - Lei nº 16.050, de 2014 que, em seu Capítulo VII, regulamenta a Política de Habitação Social preconizando, em apertada síntese, que os programas, ações e investimentos na Habitação devem ser orientados segundo os seguintes objetivos e diretrizes: i) assegurar o direito à moradia digna como direito social; ii) reduzir o déficit habitacional; iii) priorizar a população de baixa renda; iv) priorizar o atendimento à população residente em imóveis ou áreas insalubres, áreas de risco e áreas de preservação permanente; v) diversificar os programas e os agentes promotores da política de HIS, de acordo com as características diferenciadas da demanda, entre outros (arts. 291 e 292 do PDE).

A proposta cuida, também, de matéria tributária, sobre a qual compete ao Município legislar, nos termos dos artigos 30, III e 156, ambos da Constituição Federal, os quais dispõem caber ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência, dentre os quais o IPTU, o ITBI e o ISS.

O artigo 13, III da Lei Orgânica do Município, por sua vez, reforça a competência tributária do Município, ao dispor que cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre tributos municipais, bem como autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas.

Importante observar que os requisitos a serem preenchidos para que seja enquadrado como requalificação de edificações e para que se faça jus à isenção já se encontram devidamente previstos no projeto em análise (arts. 15 e 16), de modo que resta atendido o comando do art. 176 do Código Tributário Nacional no sentido de que a isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração.

Por se tratar de projeto que versa sobre Código de Obras e Edificações, sua aprovação depende do voto da maioria absoluta dos membros deste Legislativo, nos termos do disposto no inciso II, do § 3º, do art. 40 da Lei Orgânica do Município, devendo ser convocadas, durante sua tramitação, pelo menos 2 (duas) audiências públicas, conforme art. 41, inciso VII, do mesmo diploma legal.

Por fim, cumpre observar que a elaboração do Código de Obras e Edificações é matéria complexa e sua análise pressupõe uma gama de conhecimentos técnicos que se confunde com a própria análise do mérito da propositura, competência da D. Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente por força do nosso Regimento Interno.

Ante o exposto, sob o aspecto jurídico, a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa é PELA LEGALIDADE.

Quanto ao mérito, a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, destaque que com relação aos aspectos urbanísticos, o Plano Diretor Estratégico, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, em seu art. 27, inciso XVIII, prevê, como uma das diretrizes para a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, estimular a reabilitação do patrimônio arquitetônico, especialmente na área central, criando regras e parâmetros que facilitem a reciclagem e retrofit das edificações para novos usos.

Ademais, o PDE indica no art. 382, § 3º, que até a revisão da Operação Urbana Centro, o art. 16 da Lei nº 12.349, de 1997, passa a garantir ao proprietário de edificação regularmente existente e contida na área da Operação Urbana Centro que venha a ser demolida para a implantação de uma nova construção, de uso residencial com o pavimento térreo destinado a usos não residenciais, o direito de utilização dos parâmetros de uso e ocupação do solo do edifício demolido, inclusive recuos e alinhamento, caso discrepantes dos fixados na legislação de uso e ocupação do solo vigente e no plano diretor.

Estabelece ainda, o § 4º do art. 382 do PDE, que os projetos que se beneficiarem do art. 16 da Lei nº 12.349, de 1997, estarão dispensados do pagamento de outorga onerosa de potencial construtivo adicional.

No que concerne às disposições edilícias, os artigos 77 e 78 da Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017 - o Código de Obras e Edificações, instituem a requalificação, na seguinte conformidade:

Art. 77. A edificação existente licenciada de acordo com a legislação edilícia vigente anteriormente a 23 de setembro de 1992, data da entrada em vigor da Lei nº 11.228, de 25 de junho de 1992, e com área regular lançada no Cadastro de Edificações do Município pelo período mínimo de 10 (dez) anos, independentemente de sua condição de regularidade na data do protocolo do pedido, pode ser requalificada, nos termos deste Código.

Art. 78. Na requalificação, são aceitas soluções que, por implicação de caráter estrutural, não atendam às disposições previstas na LOE, PDE ou LPUOS, desde que não comprometam a salubridade, nem acarretem redução de acessibilidade e de segurança de uso.

§ 1º As disposições deste artigo referem-se a condições existentes de implantação, iluminação, insolação, circulação, acessibilidade, estacionamento de veículos e segurança de uso da edificação.

§ 2º O projeto deve observar soluções de acessibilidade que atendam aos princípios da adaptação razoável de acordo com o estabelecido neste Código.

O decreto regulamentador do COE (Decreto nº 57.776 de 7 de julho de 2017), acrescenta ainda as seguintes disposições:

Art. 75. Na requalificação de edificação existente, é admitida a ampliação da área construída para suprir as necessidades de adequação e modernização das instalações da edificação.

§ 1º É considerado não computável o aumento de área destinado à adaptação razoável à acessibilidade e à melhoria das condições de segurança de uso, higiene e salubridade da edificação existente, não sendo considerado para efeito de cálculo do coeficiente de aproveitamento e da taxa de ocupação previstos na LPUOS.

§ 2º As intervenções poderão ocupar as faixas de recuo quando não for possível atendê-las nas próprias edificações.

§ 3º Excepcionalmente, poderão ser aceitas rampas de acesso ao imóvel que avancem sobre o logradouro público para atendimento das condições de acessibilidade, mediante análise dos órgãos municipais competentes.

§ 4º As intervenções na edificação não poderão agravar os itens relativos à segurança, salubridade, higiene e acessibilidade até então existentes.

Observa-se, portanto, que as disposições pretendidas estão alinhadas com as principais diretrizes e objetivos da política de desenvolvimento urbano e da legislação edilícia em vigor, criando importantes incentivos à reabilitação de edifícios no centro. Nesse sentido, a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, considerando a importância da presente iniciativa, em razão das contribuições que poderão dela advir à reabilitação do patrimônio arquitetônico na área central do município, manifesta-se favoravelmente à sua aprovação.

A Comissão de Administração Pública, por sua vez, posiciona-se favoravelmente à aprovação deste projeto de lei, tendo em vista que a propositura pretende atualizar os procedimentos de licenciamento, ampliando o conceito de requalificação, facilitando a

regularização, a adaptação e a ampliação da edificação existente na região e sua utilização para novas finalidades, bem como incorporar regramentos instituídos por meio de decreto, de forma a garantir segurança jurídica às unidades responsáveis pelo licenciamento, quanto aos aspectos a serem analisados por este colegiado.

A Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica, Considerando os benefícios potenciais que o referido programa poderá trazer para a região através da reintegração de edificações existentes, incentivando o comércio e ofertando moradias para a população em área com significativa oferta de trabalho e boa infraestrutura de mobilidade, a Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica é FAVORÁVEL ao projeto de lei.

Quanto ao aspecto financeiro, a Comissão de Finanças e Orçamento destaca que conforme a exposição de motivos, a presente propositura objetiva a adequação da normativa ordinária de forma a estimular o aproveitamento das edificações, adequando-as aos padrões de segurança, salubridade e acessibilidade, com impacto na sustentabilidade urbano-ambiental, na redução da ociosidade e no aumento da oferta de moradias na Área Central.

Pelo art. 15, aplicar-se-iam os seguintes incentivos fiscais à requalificação de edificações localizadas na Área Central licenciadas nos termos desta propositura, desde que voltadas à categoria de uso residencial/habitacional, mesmo nas hipóteses em que a requalificação objetive a mudança de uso para tais subcategorias:

I - remissão dos créditos de IPTU para as edificações objeto da requalificação, observado, como termo, a expedição do respectivo certificado de conclusão;

II - isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) nos 3 (três) primeiros anos a partir da emissão do respectivo certificado de conclusão;

III - aplicação de alíquotas progressivas, em frações iguais, para o Imposto Predial e Territorial Urbano, pelo prazo de 5 (cinco) anos após a isenção de que trata o inciso II do caput do mesmo artigo 15, até que se alcance, a partir do 6º ano, a alíquota integral prevista na normatização;

IV - redução para 2% (dois por cento) na alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza ISS relativos aos serviços tomados integrantes do item 7 ao art. 1º da Lei nº 13.701, de 24 de setembro de 2003 - Serviços relativos à engenharia, arquitetura, geologia, urbanismo, construção civil, manutenção, limpeza, meio ambiente, saneamento e congêneres, incidente sobre a requalificação para os imóveis situados na Área Central, observado o limite previsto no art. 2º da Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016;

V - isenção do Imposto sobre Transmissão intervivos aplicável a imóveis que seriam objeto de requalificação, mediante a apresentação do alvará de aprovação e de execução de requalificação ou alvará de aprovação e de execução de requalificação associada à reforma;

VI - isenção de taxas municipais para instalação e funcionamento, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da entrada em vigor deste projeto como lei.

O § 4º desse mesmo art. 15 estabelece que o incentivo fiscal de que trata o inciso IV do caput desse artigo não poderá resultar, direta ou indiretamente, na redução, em cada período de competência do ISS, da alíquota efetiva mínima de 2% (dois por cento).

Determina o art. 17 que os recursos auferidos pela aplicação do projeto seriam destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) para fins de provisão habitacional de interesse social preferencialmente em edifícios a requalificar na Área Central.

Quanto ao aspecto financeiro, nada há a opor à propositura, visto que as despesas de sua execução serão cobertas por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Favorável, portanto, é o parecer.

Sala das Comissões Reunidas, em 07/07/2021.

CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Ver. CARLOS BEZERRA JR. (PSDB)

Ver. FARIA DE SÁ (PP)

Ver. GILBERTO NASCIMENTO (PSC)  
Ver. RUBINHO NUNES (PSL)  
Ver. SANSÃO PEREIRA (REPUBLICANOS)  
Ver. THAMMY MIRANDA (PL)  
COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE  
Ver. ANDRÉ SANTOS (REPUBLICANOS)  
Ver. AURÉLIO NOMURA (PSDB)  
Ver.<sup>a</sup> ELY TERUEL (PODE)  
Ver. PAULO FRANGE (PTB)  
Ver. RODRIGO GOULART (PSD)  
COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
Ver.<sup>a</sup> EDIR SALES (PSD)  
Ver. GEORGE HATO (MDB)  
Ver. GILSON BARRETO (PSDB)  
Ver. MILTON FERREIRA (PODE)  
COMISSÃO DE TRÂNSITO, TRANSPORTE E ATIVIDADE ECONÔMICA  
Ver. ADILSON AMADEU (DEM)  
Ver. CAMILO CRISTÓFARO (PSB)  
Ver. DANILO DO POSTO DE SAÚDE (PODE)  
Ver. JOÃO JORGE (PSDB)  
Ver. MARLON LUZ (PATRIOTA)  
Ver. MISSIONÁRIO JOSÉ OLÍMPIO (DEM)  
COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO  
Ver. ATÍLIO FRANCISCO (REPUBLICANOS)  
Ver. DELEGADO PALUMBO (MDB)  
Ver. DR SIDNEY CRUZ (SOLIDARIEDADE)  
Ver. ISAC FELIX (PL)  
Ver.<sup>a</sup> JANAÍNA LIMA (NOVO)  
Ver. MARCELO MESSIAS (MDB)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/07/2021, p. 101 e 18/08/2021, p. 82  
Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).