



Insper



Arq.Futuro

LABORATÓRIO ARQ.FUTURO  
DE CIDADES DO INSPER

## **Projeto Acesso a Oportunidades no Plano Diretor de São Paulo**

# **Nota Técnica**

**Revisão das estimativas de vagas de garagem  
incentivadas no entorno do transporte público a  
partir do projeto de lei do Executivo enviado  
para a Câmara Municipal para a revisão do  
Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo**

Adriano Borges Costa

Evandro Luis Alves

Sérgio Avelleda

Joyce Reis Ferreira da Silva

27 de março de 2023

# UM PASSO PARA O LADO E DOIS PARA TRÁS

*Após o processo de consulta à sociedade para a revisão do Plano Diretor, Prefeitura de São Paulo altera a proposta inicial no sentido de fornecer mais estímulos à criação de vagas de garagem – crescimento estimado de 12% - e menos unidades habitacionais próximas ao transporte público.*

Adriano Borges Costa, Evandro Luis Alves, Sergio Avelleda e Joyce Reis

No último dia 23 de janeiro, o Laboratório Arq.Futuro de Cidades do Insper publicou uma nota técnica sobre os novos limites para vagas de garagem incentivadas no entorno do transporte público previstos na primeira minuta de lei da Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, publicada no dia 13 daquele mesmo mês. Trouxemos naquele artigo os principais pontos do estudo que desenvolvemos para estimar o efeito da nova regra proposta e qualificar o debate público em torno de uma tema tão sensível e que gera muita repercussão. Textos publicados na mídia<sup>1,2</sup> afirmavam que a prefeitura buscava estimular a produção de vagas de garagem próximas ao transporte público, contudo tais afirmações não encontravam evidências.

O estudo desenvolvido pelo Laboratório mostrava que o limite proposto geraria um aumento esperado de 7% em relação aos limites atuais no número de vagas que poderiam ser produzidas nos chamados Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETUs) — regiões demarcadas na cidade ao longo dos sistemas de transporte coletivo de alta e média capacidade. Concluíamos, então, que a proposta não criaria um “boom de vagas próximas ao transporte público, mas poderia ser mais efetiva e simplificada”. Nosso argumento era que a regra proposta, mais complexa que a atualmente em vigor, confundia o debate público, com um efeito pouco significativo no mercado, e que abria brechas para alterações em outros parâmetros urbanísticos que poderiam, aí sim, levar a um *boom* de vagas próximas ao transporte público.

No dia último dia 20 de março, a prefeitura enviou o projeto de lei do Executivo para a revisão do Plano Diretor e alterou novamente a regra para vagas de garagem incentivadas nos eixos. Se em relação à regra proposta inicialmente, na minuta publicada em janeiro, dissemos que a prefeitura dava um passo para o lado e deixava de avançar no aprimoramento do instrumento, desta vez a proposta dá dois passos para trás e retrocede em um dos instrumentos fundamentais para promover o objetivo do Plano Diretor de incentivar o uso do transporte público e da mobilidade ativa na capital paulista.

Pela regra atual, nos eixos, a área de até uma vaga de garagem por unidade habitacional não é contabilizada como computável para o cálculo da outorga onerosa do direito de construir. Na minuta de lei apresentada em janeiro deste ano, buscou-se reduzir os incentivos para a construção de apartamentos muito pequenos, chamados comumente de *studios*, e a nova regra foi proposta com a seguinte redação:

"nos usos R [residencial], observado o mínimo de 35m<sup>2</sup> (trinta e cinco metros quadrados) de área privativa da respectiva unidade, alternativamente:

1 - 1 (uma) vaga por unidade habitacional;

2 - 1 (uma) vaga a cada 70m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados) de área construída computável, excluídas as áreas computáveis ocupadas por vagas, desprezadas as frações.”

<sup>1</sup> <https://exame.com/brasil/prefeitura-de-sp-quer-colocar-vagas-de-garagem-em-predios-perto-de-metro/>

<sup>2</sup> <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/prefeitura-de-sp-quer-facilitar-vagas-de-garagem-em-predios-perto-de-metro-e-corredor-de-onibus/>

Ou seja, seria possível permanecer no critério de uma vaga por unidade conforme legislação atual, porém considerando apenas unidades com exatos ou mais de 35m<sup>2</sup> de área útil. A segunda opção de cálculo considerava uma vaga a cada 70m<sup>2</sup> de área construída computável em unidades com mais de 35m<sup>2</sup> de área útil. Em nosso estudo, mostramos que essa segunda opção só seria mais vantajosa para o incorporador em empreendimentos com unidades médias entre 70m<sup>2</sup> e 80m<sup>2</sup>, sendo que o aumento seria de, no máximo, 14%. Importante esclarecer que, em função dos parâmetros vigentes de Coeficiente de Aproveitamento e Cota Parte nos eixos, os empreendimentos localizados próximos ao transporte público não podem ter área média computável de suas unidades superior a 80m<sup>2</sup>.

Na minuta final do executivo municipal, apresentada no dia 20 de março, a regra permaneceu similar à inicialmente proposta, no entanto alteraram-se os parâmetros: o limite inferior de 35m<sup>2</sup> de área útil agora é de 30m<sup>2</sup> de área construída computável; e na segunda opção, em vez de uma vaga a cada 70m<sup>2</sup> de área construída computável, passa a ser a cada 60m<sup>2</sup>, conforme redação abaixo:

“nos usos R [residencial], alternativamente:

- 1 - 1 (uma) vaga por unidade habitacional maior ou igual a 30m<sup>2</sup> (trinta metros quadrados) de área construída computável;
- 2 - 1 (uma) vaga a cada 60m<sup>2</sup> (sessenta metros quadrados) de área construída computável, excluído o somatório das áreas das unidades habitacionais menores ou iguais a 30 m<sup>2</sup> (trinta metros quadrados) de área construída computável e as áreas ocupadas por vagas, desprezadas as frações.”

Ainda como alteração em relação à minuta apresentada em janeiro, foi acrescentada a possibilidade de alteração da cota máxima de terreno por unidade habitacional (Cota Parte) de 20 para 30m<sup>2</sup>, mediante pagamento adicional de outorga onerosa, conforme redação do novo artigo 19):

“Nas áreas de influência dos eixos, a cota máxima de terreno por unidade habitacional poderá ser superada, até o limite de 30m<sup>2</sup> (trinta metros quadrados) de terreno por unidade, mediante aplicação de Fator Social - FS igual a 2 (dois) para uso residencial.”

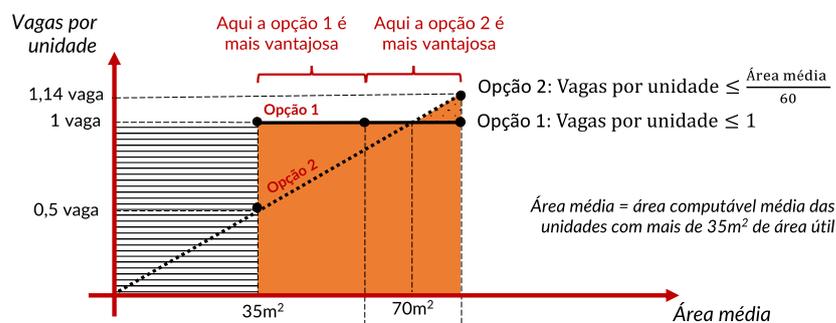
De início, podemos explorar esquematicamente como as diferentes regras propostas impactam o limite de vagas incentivadas por unidade em empreendimentos residenciais nos eixos. Os gráficos a seguir mostram como o número máximo de vagas por unidade varia de acordo com a área média das unidades em um empreendimento. Na regra atual, o empreendimento pode ter até uma vaga por unidade (vagas por unidade ≤ 1), não importa o tamanho médio das unidades, conforme representado pela linha sólida nos gráficos abaixo. Esse também é o critério da primeira opção dos regramentos propostos na revisão do PDE. Já na segunda opção, o número de vagas por unidade varia de acordo com o tamanho médio das unidades no empreendimento. O primeiro gráfico ilustra a regra proposta na minuta do dia 13 de janeiro e mostra que, para empreendimentos com unidades médias entre 70m<sup>2</sup> e 80m<sup>2</sup>, a nova regra permitiria um aumento de até 14% no número de vagas incentivadas em relação à regra atual. O adicional de vagas de garagem gerado pela nova regra é representado pelo triângulo pontilhado na parte superior do gráfico. Já o segundo gráfico representa a nova regra proposta pela minuta do dia 20 de março, na qual empreendimentos com unidades médias entre 60m<sup>2</sup> e 80m<sup>2</sup> seriam beneficiados, com um aumento de até 33% no número de vagas incentivadas em relação à regra atual. Ou seja, um empreendimento com área média das unidades de 80m<sup>2</sup> hoje pode fazer apenas uma vaga por unidade, todavia, na nova regra proposta poderá fazer 1,33 vaga por unidade.

Entretanto, se aprovado o novo artigo 19 proposto pela prefeitura, os empreendimentos nos eixos poderão ultrapassar a metragem média limite de 80m<sup>2</sup> (cuja cota parte equivale a 20m<sup>2</sup>), que poderão ter em média 120m<sup>2</sup> (cota parte de 30m<sup>2</sup>) mediante pagamento adicional de outorga onerosa. Nesse caso, considerando a regra proposta no projeto de lei, seria possível aprovar até duas vagas por unidade habitacional, adicional este representado pela área pontilhada no segundo gráfico. É notável o incremento que o novo regramento trará, se aprovado, no número potencial de vagas de garagem por unidade, o que significa que seriam permitidos apartamentos maiores e com mais vagas de garagem próximos ao transporte público, tipologia que se buscou desincentivar nos eixos com o objetivo de promover mais densidade residencial e atração de moradores dispostos a usar o metrô, o ônibus e o trem.

Importante informar que essa mesma alteração proposta agora pela prefeitura (cota parte de 30m<sup>2</sup> e uma vaga a cada 60m<sup>2</sup>) constou na Lei de Zoneamento (Lei 16.402/2016, artigo 174) como uma regra de transição por três anos (entre 2016 e 2019). Superada a fase de transição, a Prefeitura de São Paulo dá um passo para trás e retoma tal regramento, sem nenhum indício de que ele produziu melhores resultados que o vigente no momento.

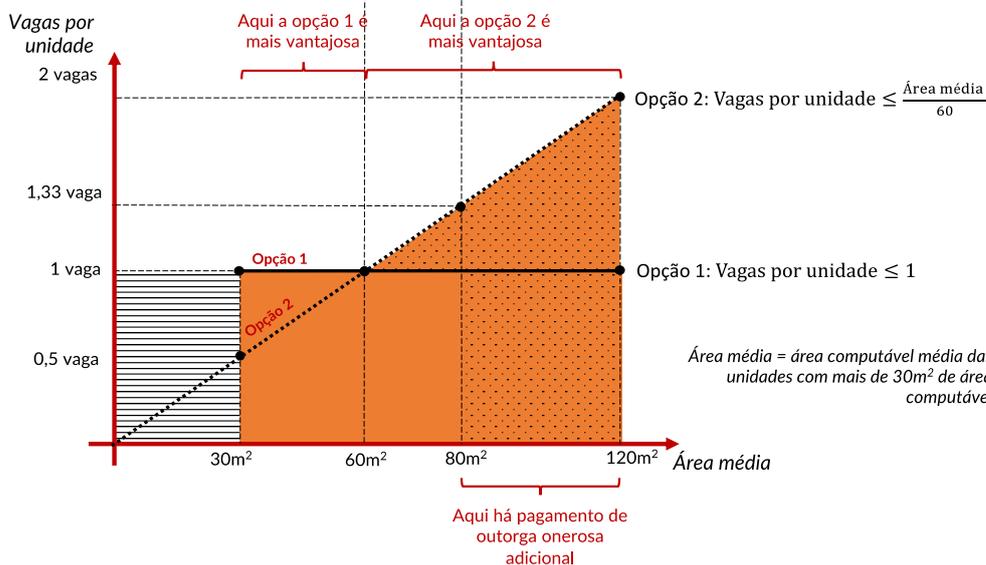
## Regra Inicialmente Proposta

Na Minuta Prévia publicada no dia 13 de Janeiro



## Nova Regra Proposta

No Projeto de Lei enviado no dia 20 de Março

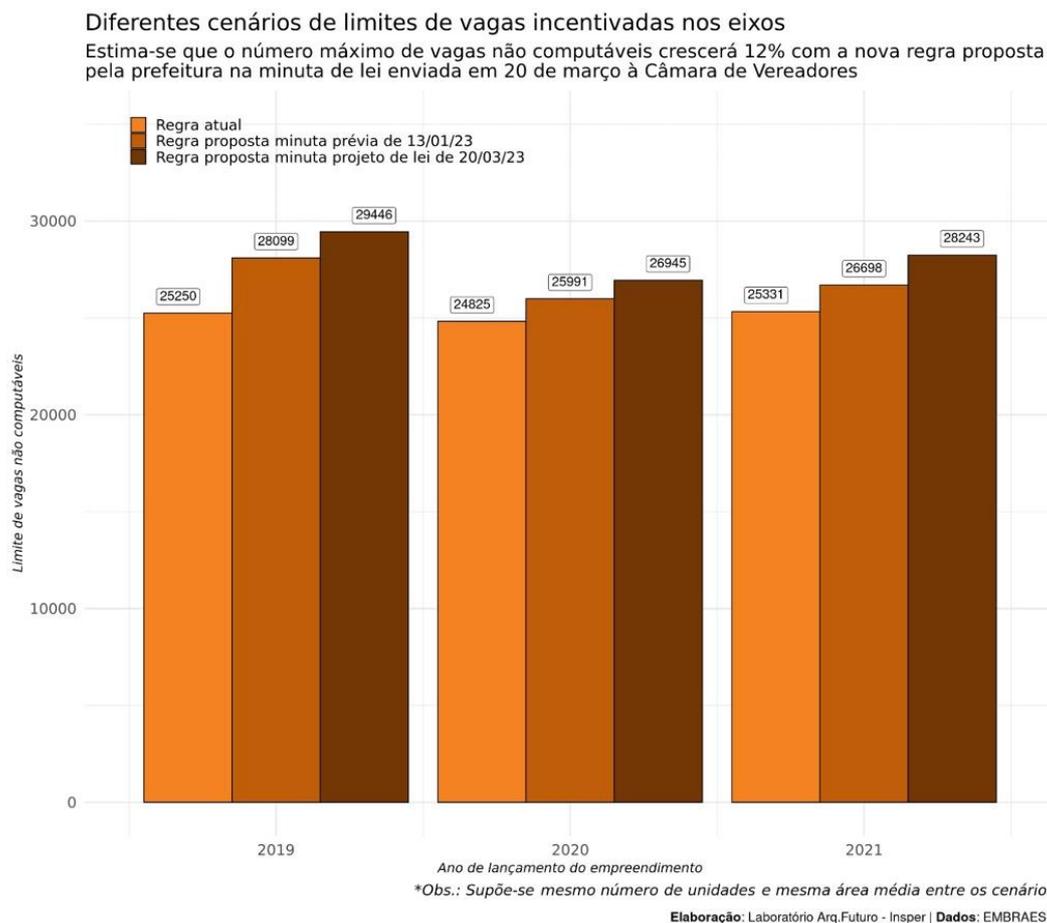


Contudo, essa possibilidade de dobrar o número de vagas de garagem por unidade em empreendimentos com área média de 120m<sup>2</sup>, e pagamento adicional de outorga para tal permissão, não significa que será possível dobrar o número de vagas de garagem nos eixos. Empreendimentos com áreas médias maiores por unidade possuem menos unidades no total do empreendimento, pois precisam atender o limite de Coeficiente de Aproveitamento igual a quatro, que define o potencial construtivo dado o tamanho do terreno.

Para simular o incremento em função desse conjunto de alterações, fizemos um exercício de estimar o limite total de vagas de garagem que seriam isentas de outorga nos últimos três anos caso os critérios propostos nas

duas minutas estivessem em vigor. Tal exercício considera um ajuste simples de mercado, em que os *studios* não seriam produzidos e em seu lugar seriam feitos apartamentos exatamente acima dos limites mínimos nas regras propostas (35m<sup>2</sup> de área útil na inicial e 30m<sup>2</sup> na nova proposta) para permitir que sejam contabilizados para a isenção de vagas de garagem.

O gráfico a seguir mostra o resultado das estimativas. Na situação em que a regra proposta na minuta publicada em janeiro estivesse vigente, há um aumento no número máximo de vagas que poderiam ser produzidas de cerca de 7% no total. Já considerando a nova regra proposta na minuta de lei enviada pelo executivo no dia 20 de março, o aumento seria de 12,2% em relação ao número máximo de vagas que poderiam ter sido feitas nos últimos três anos nos eixos.



As vagas de garagem, seja em área privada ou em ruas públicas, são cada vez mais alvo de regulação e precificação, pois constituem-se como um forte incentivo ao uso do carro. Todo tipo de infraestrutura destinada aos automóveis invariavelmente vai estimular seu uso e pesa na escolha do modo de deslocamento. Ao regular o número de vagas de garagem que podem ser construídas nos empreendimentos próximos ao transporte público, o Plano Diretor Estratégico de 2014 busca desestimular que tais regiões sejam demandadas por moradores dependentes do carro, que não se dispõem a usar metrô, trem e ônibus no seu dia a dia. Unidades habitacionais com menos vagas de garagem nos eixos serão preferidas por usuários dispostos a utilizar menos o automóvel, o que otimiza o uso do transporte público, com uma série de benefícios relacionados à redução de congestionamentos, emissões, acidentes de trânsito e saúde, entre outros.

Juntamente a isso, ao estabelecer a cota parte, o plano diretor busca garantir que o adensamento construtivo permitido resulte em adensamento habitacional. Ou seja, mais apartamentos sendo ofertados em locais com boa acessibilidade. A alteração da cota parte, presente no projeto de lei, demonstra o desmonte da estratégia de

ordenamento territorial dos eixos, direcionando a produção imobiliária para apartamentos maiores, com mais vagas, restringindo ainda mais o público que é capaz de pagar por tal tipo de unidade na referida localização.

Se mantida a regra que agora será analisada na Câmara de Vereadores, poderá haver, insista-se, um efeito significativo de aumento do tamanho das unidades produzidas e do número de vagas de garagem em novos empreendimentos próximos ao transporte público. Reafirmamos que a alternativa superior é a contagem integral de áreas de vagas de garagem no cálculo da área construída computável, eventualmente acompanhada de uma revisão dos parâmetros de coeficiente de aproveitamento vigentes nos eixos para acomodá-las.