

Aula AUP 5895 – Regulação urbanística, configuração sociopolítica em cidades brasileiras e latino-americanas
Paula Freire Santoro
29 outubro 2020

Baseada em artigo produzido para o Lincoln Institute of Land Policy de 2019, e artigos e pesquisas realizadas com Fabio Custódio Costa.

Instrumentos associados ao cumprimento da função social da propriedade:

- ✓ **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)**
- ✓ **Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo**
- ✓ **Desapropriação com Títulos da Dívida Pública**

O que significa cumprir a função social?

- Cumprir para qual objetivo...?
Cuidado para não usar os instrumentos de forma “instrumentalista” e sim articulada com o cumprimento de objetivos para o desenvolvimento urbano
- Instrumentos não são neutros
- Planejamento restritivo/coercitivo x planejamento colaborativo (luta pelos comuns)
- Políticas habitacionais inclusivas

O combate à ociosidade urbana em áreas centrais

- ✓ Quadro de imóveis considerados ociosos, vazios, *subutilizados* ou não utilizados
- ✓ Em áreas centrais
- ✓ Que perderam população

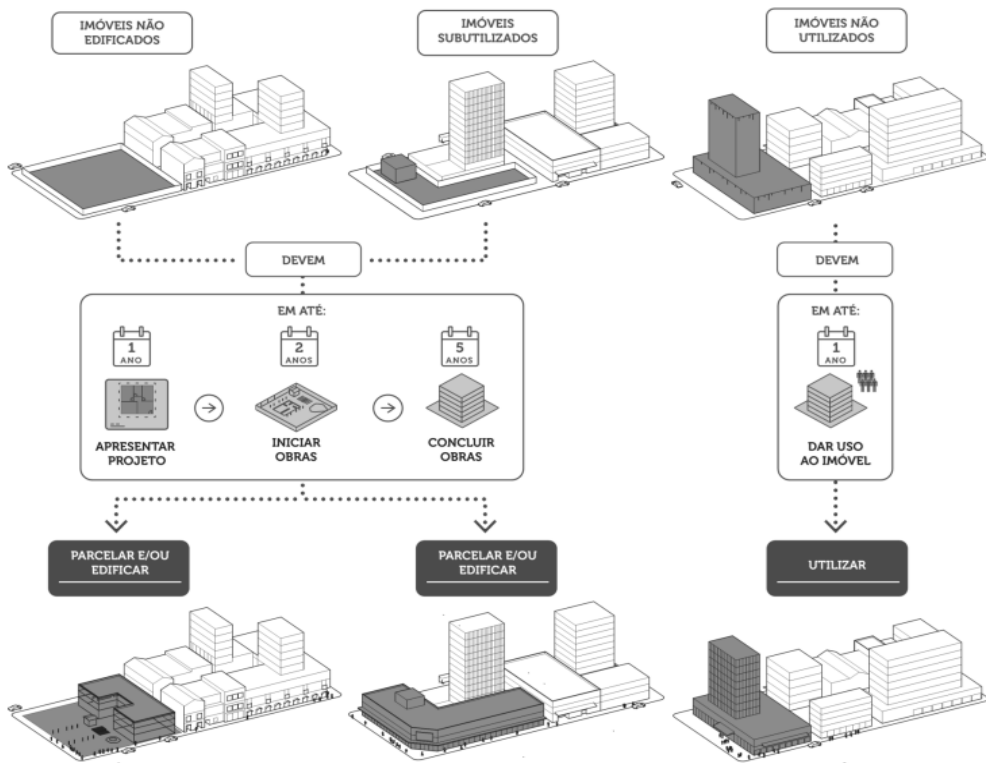
Motivações

- ✓ Fazer a propriedade cumprir sua função social relativizando o poder absoluto do proprietário, por isso podem ser desapropriadas ou vendidas
 - ✓ Enfrentar a retenção especulativa de imóveis em áreas infraestrutura das e valorizadas
 - ✓ Combater a ociosidade urbana que gera situações de deterioro, abandono e degradação.
 - ✓ **Caso Uruguaio/ Montevideo**
 - ✓ Promover o ordenamento da ocupação urbana, visando o adensamento populacional em áreas centrais ou já infraestruturadas, otimizando a infraestrutura existente
 - ✓ Favorecer a disponibilização de terrenos para habitação de interesse social ou outros usos de interesse.
 - ✓ **Caso Colombiano/ Bogotá**
 - ✓ Incidir nos preços de imóveis, com expectativa de conter a valorização imobiliária, ou baixar preços.
 - ✓ ~~Arrecadação~~
 - *Em 2018 arrecadou 1 milhão de reais
 - ✓ Outros? Meio ambiente
- *Outros?

O que significa
cumprir a função
social?

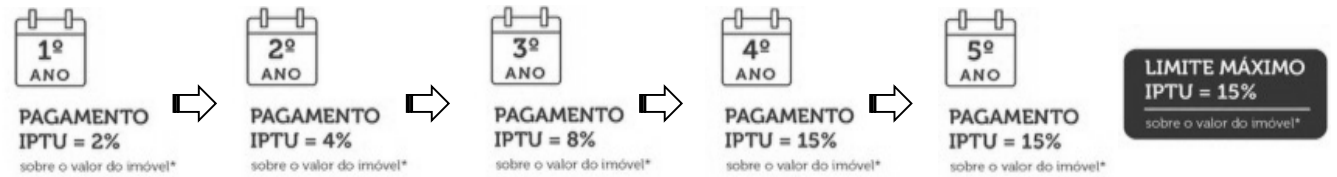
Como transformar
teoria em prática?

1 PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014.

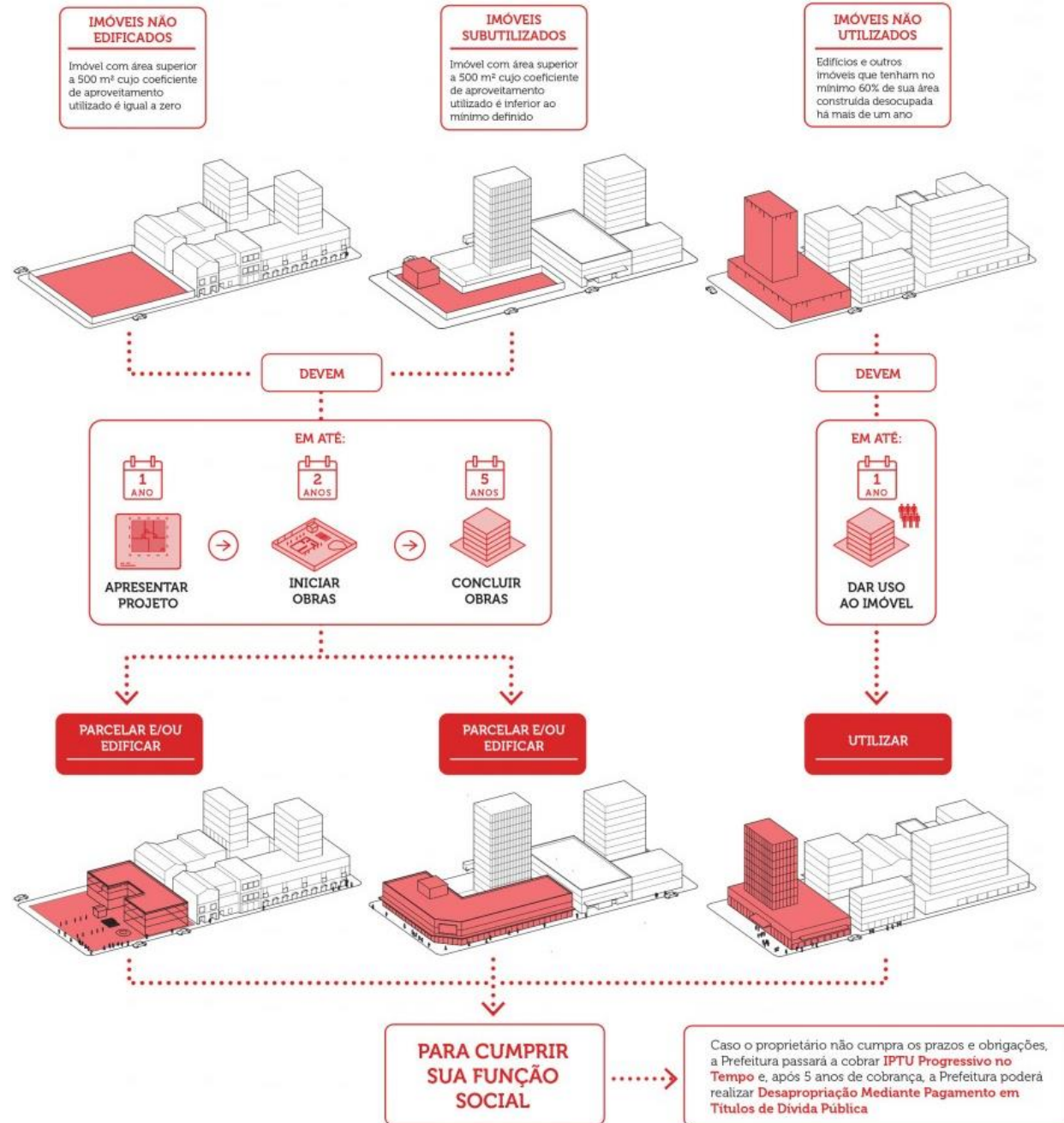
2 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO



3 DESAPROPRIAÇÃO – PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA



Fluxo de análise de imóveis



tipologias

tempo

para atingir qual função social?

É diferente dizer que não está cumprindo do que determinar o significaria cumprir.

Usamos os instrumentos que temos, que giram em torno dos de uso e ocupação do solo.

O que significa
cumprir a função
social?

Quem já aplicou?

Como transformar
teoria em prática?

Um município pode
fazer isso? Não
estaria violando o
direito de
propriedade?

Quem já aplicou?

A importância da regulação

Panorama do PEUC no Brasil

Evolução dos marcos regulatórios da tríade indutora da função social da propriedade

Um município pode fazer isso? Não estaria violando o direito de propriedade?



Direito absoluto e subjetivo

X

Interesse social e coletivo

Formulação do Conceito

PL nº 775

1983

A “derrota” da reforma urbana na Constituição Federal

Proposta de emenda popular para a política urbana na Assembleia Constituinte



1988

Estatuto da Cidade

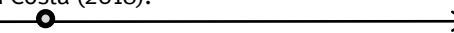
- Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)
- IPTU Progressivo no Tempo
- Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública

2001

PEUC e IPTU Progressivo no tempo – Municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes – 2012



Fonte: Denaldi (2015) apud Costa (2018).



2012

O que significa
cumprir a função
social?

Quem já aplicou?

Como transformar
teoria em prática?

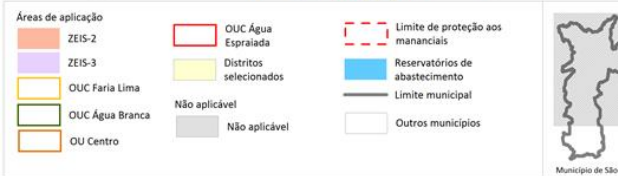
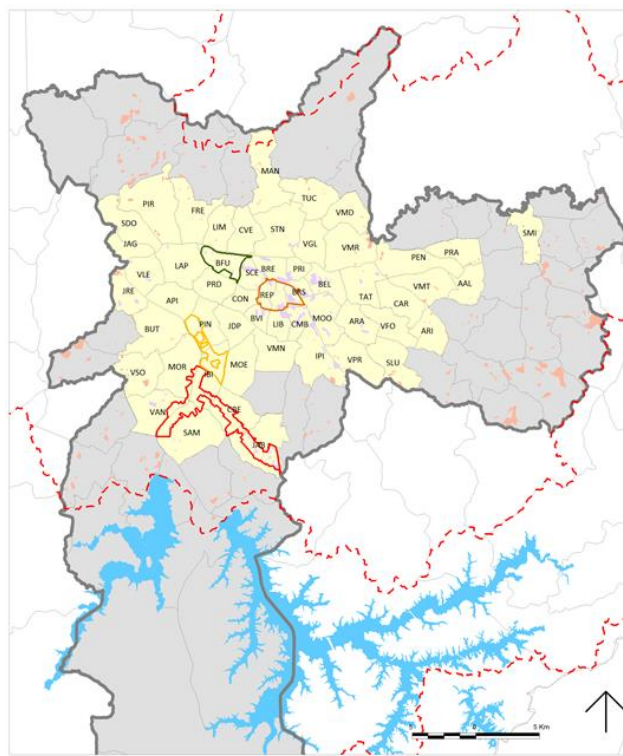
Um município pode
fazer isso? Não
estaria violando o
direito de
propriedade?

Onde aplicar? Por
onde começar?

áreas passíveis de aplicação

Regular onde eu quero transformar, sem “discricionariedades perigosas”

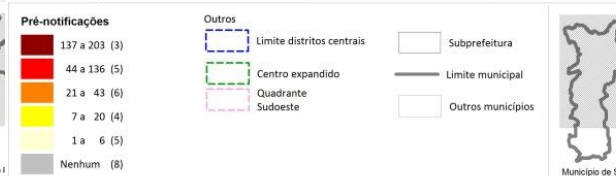
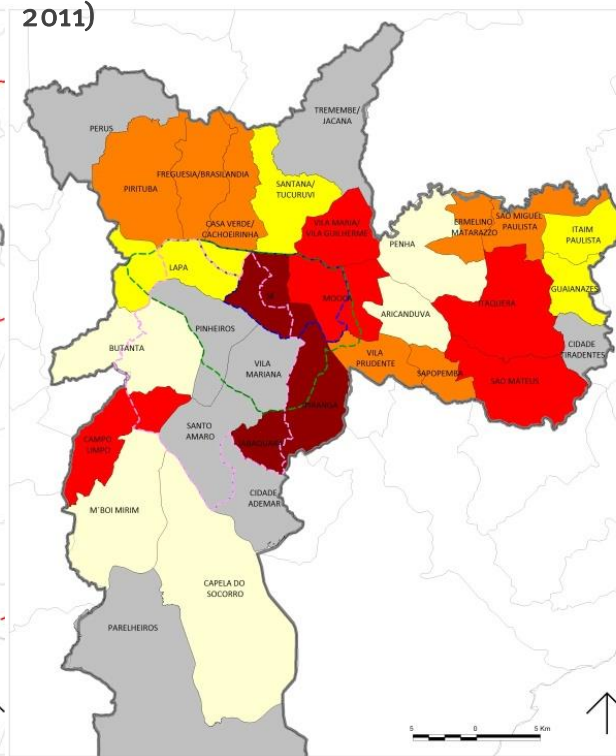
Área de Aplicação da tríade indutora da função social da propriedade (2002)



Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: Lei Municipal nº 13.430/02; Elaboração do autor.

2002

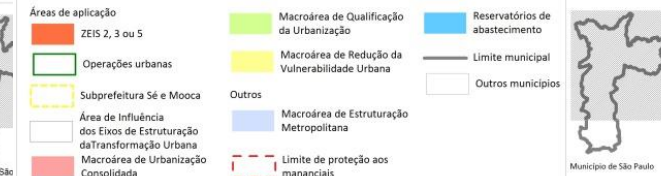
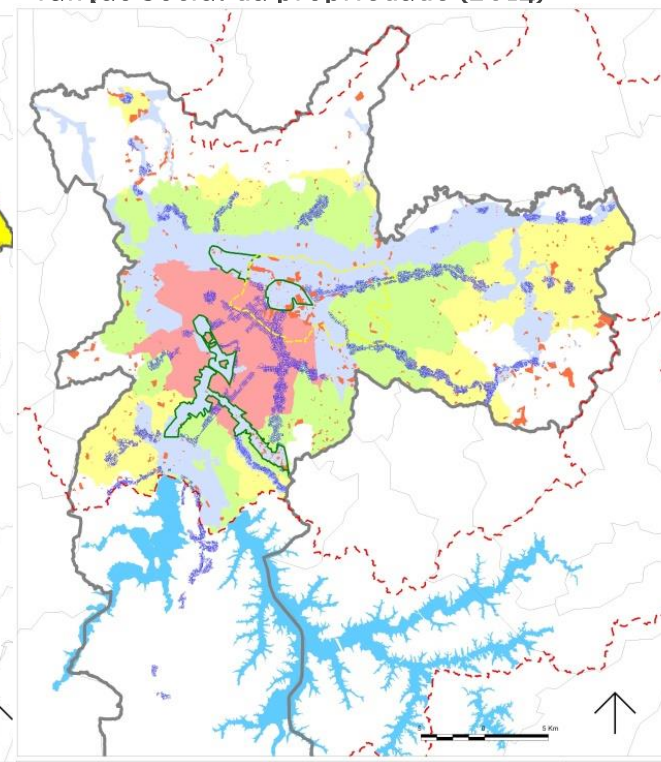
Imóveis pré-notificados por meio do “Chamamento prévio” (2010-2011)



Base cartográfica: MDC (2004). Fonte: Lei municipal nº 15.234/10. Elaboração do autor.

2010-2011

Área de Aplicação da tríade indutora da função social da propriedade (2014)



Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: Lei Municipal nº 16.050/14; Elaboração do autor.

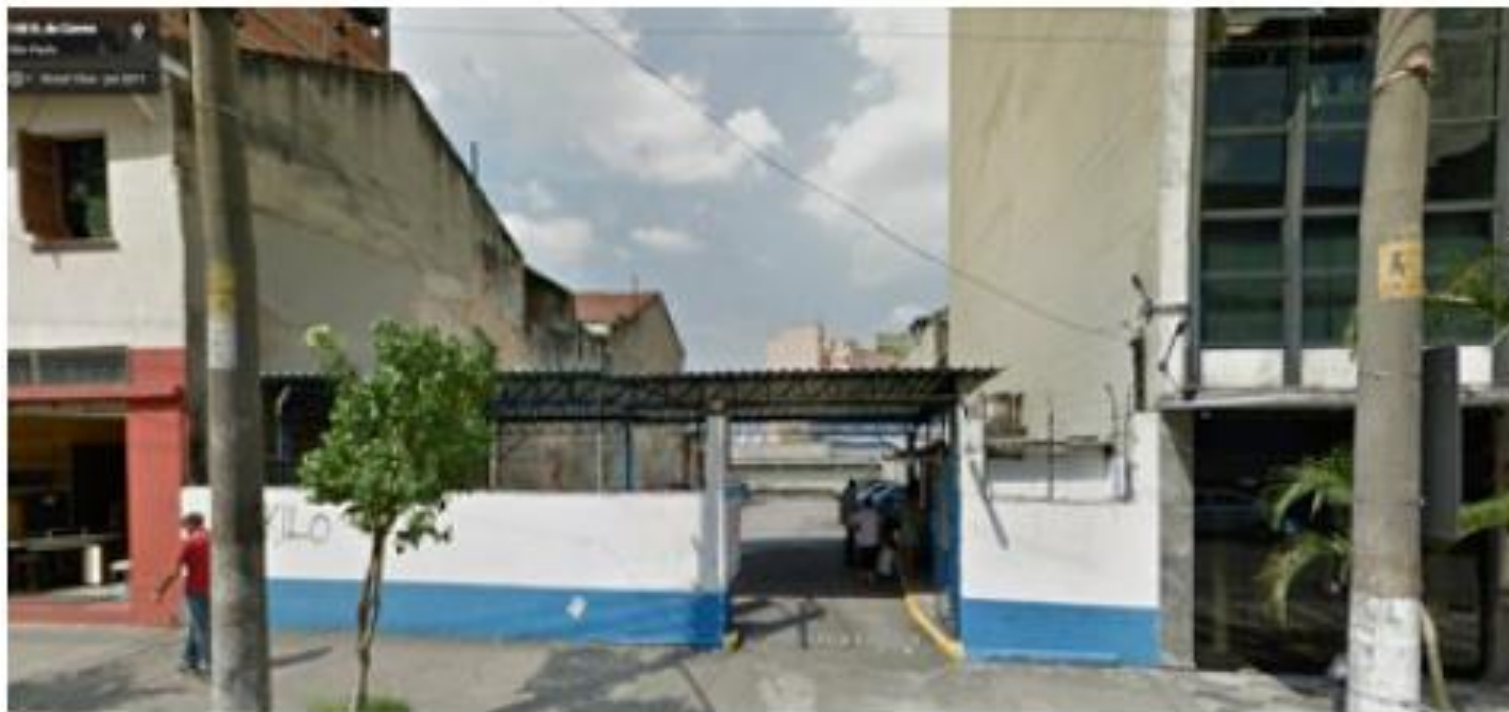
2014-2016

ONDE OS INSTRUMENTOS DA FUNÇÃO SOCIAL A PROPRIEDADE PODEM SER APLICADOS?

O Plano define em que áreas os três instrumentos podem ser aplicados.

Os instrumentos podem ser utilizados (art. 91):

- ▶ Nas áreas mais centrais e com processos de transformação estrutural – ou seja, nos perímetros e perímetros expandidos das Operações Urbanas Consorciadas e da Operação Urbana Centro, nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nas Subprefeituras da Sé e da Mooca;
- ▶ Nas áreas onde se quer pressionar para se fazer habitação de interesse social (ZEIS 2, 3 e 5);
- ▶ Nas regiões da cidade já consolidadas e com infraestrutura – Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização;
- ▶ Nas glebas ou lotes com área maior que 20 mil m², quando estas estiverem em áreas ainda em infraestruturação, na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana; e
- ▶ Ainda, em todas as áreas do perímetro urbano, desde que não tenham uso agrícola ou pecuária produtivo.



Imóvel notificado R. do Carmo, 133.
Fonte: Google Street View, 2013.

O que significa
cumprir a função
social?

Como transformar
teoria em prática?

Quem já aplicou?

Um município pode
fazer isso? Não
estaria violando o
direito de
propriedade?

Por que não combinar a
pressão por colocar
imóveis no mercado na
direção de alguns
interesses públicos
específicos?

Onde aplicar? Por
onde começar?

O que o Plano Diretor Estratégico de 2014 em São Paulo trouxe de novo...

- ▶ **Define quando uma propriedade pode ser considerada não edificada, subutilizada ou não utilizada** (arts. 91 a 95);
- ▶ **Amplia a área de aplicação** se comparada à definida na legislação anterior (ver box). Antes o foco eram as ZEIS 2 e 3 e a área da Operação Urbana Centro;
- ▶ **Torna autoaplicável os instrumentos para pressionar o aproveitamento adequado dos imóveis**, não exigindo que novas leis tenham que vir a ser regulamentadas para que os proprietários sejam notificados;
- ▶ **Estabelece prazos, obrigações concretas e responsáveis para cada etapa do procedimento para a implementação dos instrumentos**. Muitas destas responsabilidades estão a cargo da Coordenadoria de Controle da Função da Propriedade (SMDU), criada nesta gestão municipal, por iniciativa do legislativo, para cumprir esta missão;
- ▶ **Desenha mecanismos que permitem o monitoramento dos procedimentos para que o processo seja transparente** (art. 100) e a lista dos imóveis cujos proprietários foram notificados seja disponibilizada ao público para consulta.

9 USO SOCIAL DA TERRA URBANA

QUANDO O IMÓVEL NÃO CUMPRE A FUNÇÃO SOCIAL?

IMÓVEIS NÃO EDIFICADOS

Aqueles com área superior a 500 m², com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero (incluindo imóveis com área menor, mas contíguos do mesmo proprietário, que no total some a área de 500 m²), excluídos imóveis sem acesso à infraestrutura básica (art 92);

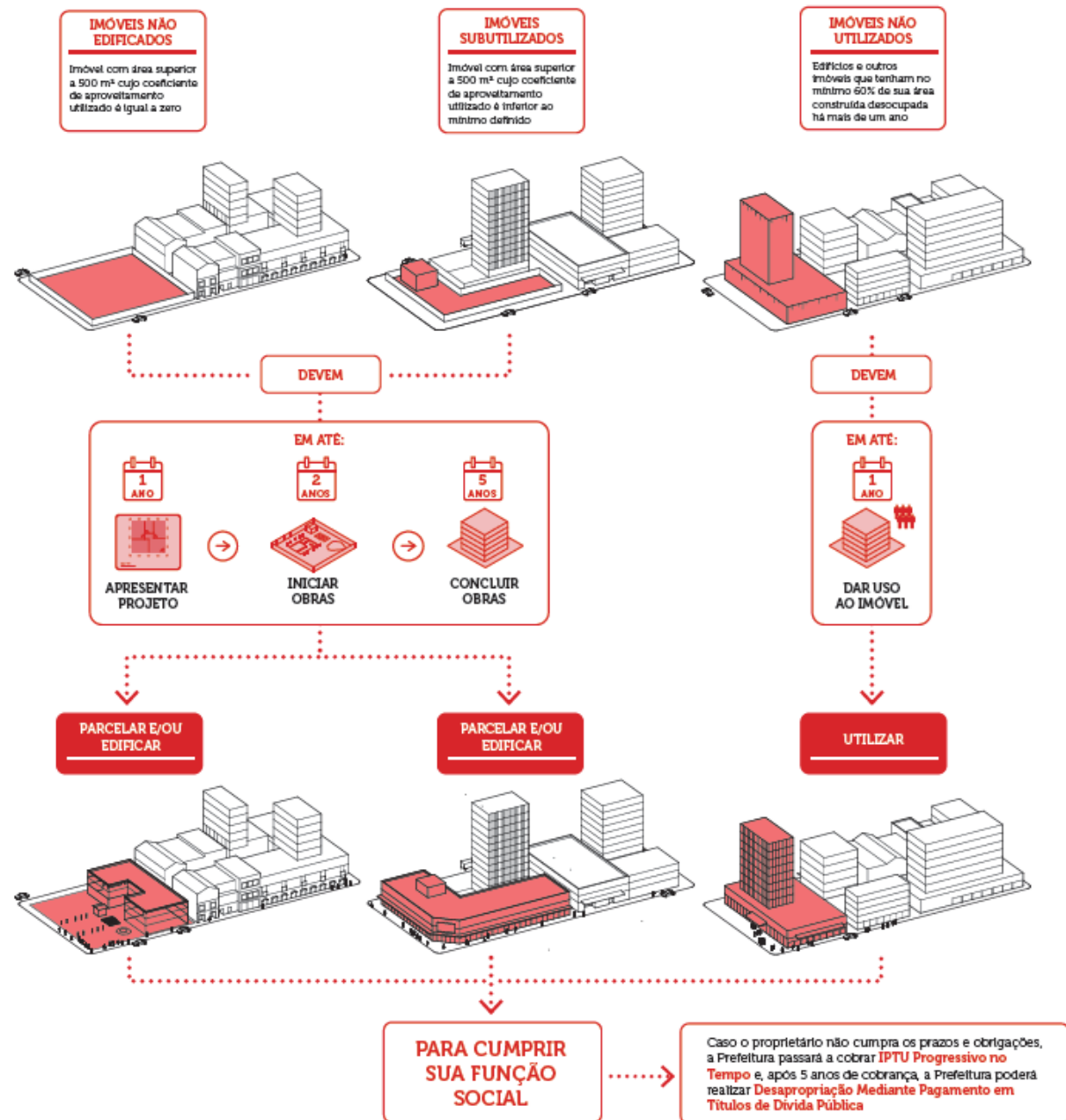
IMÓVEIS SUBUTILIZADOS

Com área superior a 500 m², com coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido pelo Plano Diretor para a área, com exceções para atividades que não necessitem de edificação ou que cumpram função ambiental ou cultural relevantes (ver Quadros 2 e 2A da Lei) (art 93);

IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS

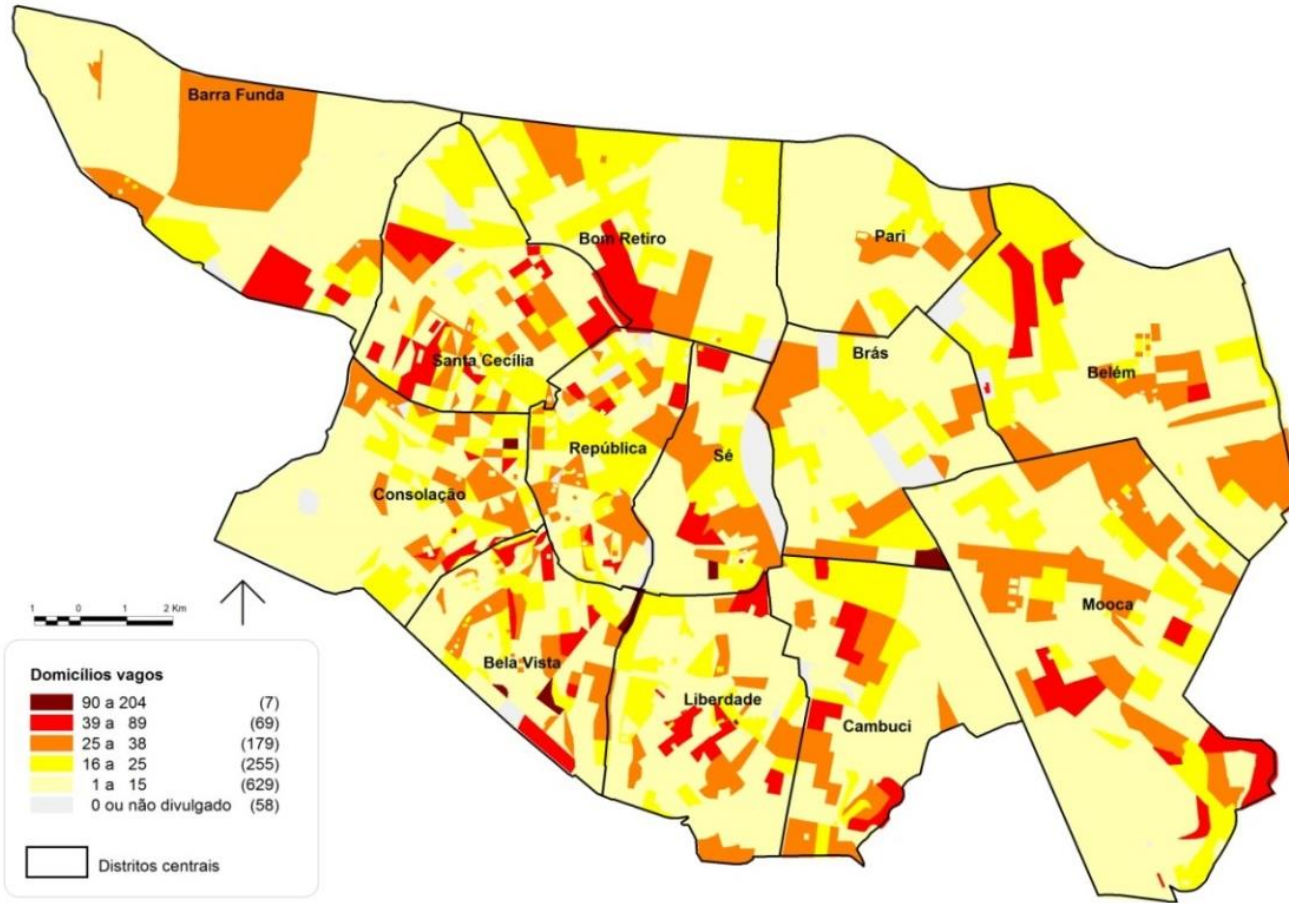
Aqueles com aproveitamento igual ou superior ao mínimo definido para a área onde está localizado, que tenham no mínimo 60% de sua área construída desocupada por mais de um ano ininterrupto. A desocupação do imóvel pode ser comprovada por meio da verificação dos gastos do imóvel com o fornecimento de serviços como água, luz e gás (art 95).

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE



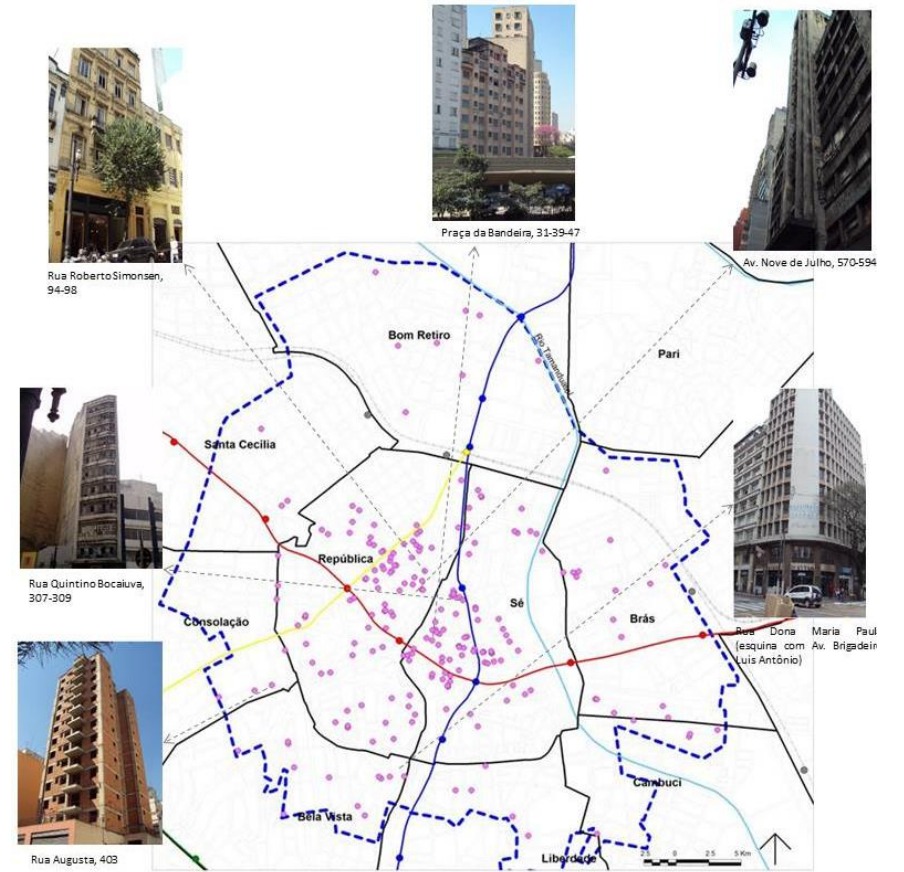
Já tem um levantamento dos imóveis? Caracterização imóveis não utilizados

Domicílios vagos por setores censitários – Distritos centrais – 2010



Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2000 e 2010); Elaboração do autor

Imóveis ociosos COHAB/FUPAM – 2009



Fonte: Gonçalves et al., 2009, p. 30); Elaboração do autor.

Quem vai controlar tudo isso?

Alterações na governança institucional

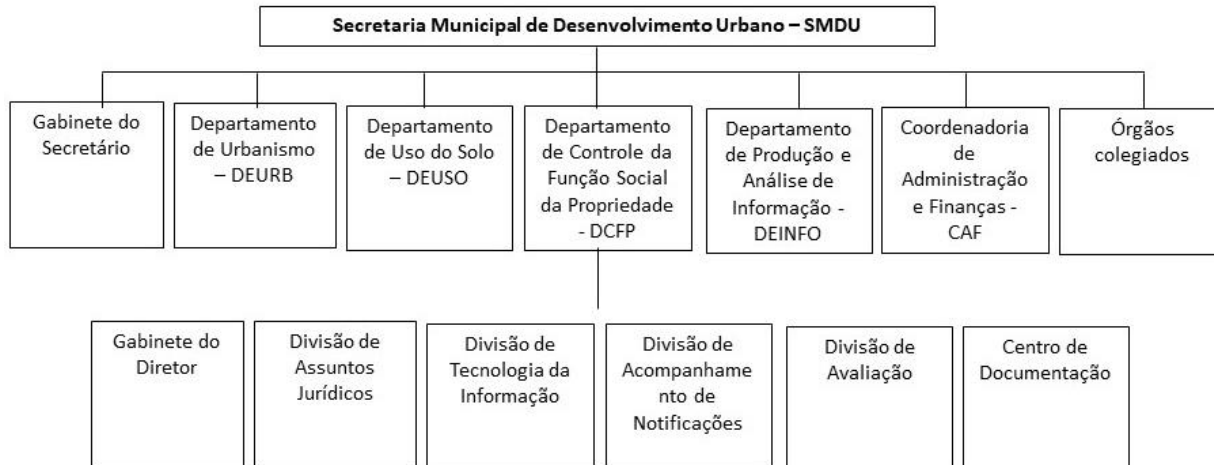
- ✓ Não tem um modelo ideal...
Centralizado ou descentralizado?
Mas...
- ✓ Processo envolve não apenas a notificação, mas a aprovação de projetos (licenciamento), o monitoramento do cumprimento...
- ✓ É preciso articular diversos atores...

Qual o tamanho da equipe?

- ✓ Evitar efeitos transição de governo: enxugamento dos cargos, vários afastamentos ou mobilidade interna de funcionários, alterações comuns de ocorrerem nas transições de governo.

Equipe do Departamento
Dez de 2016: 15 funcionários, sendo 3 efetivos
Set. 2018: 7 funcionários, destes 2 efetivos

Organograma com a estrutura básica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e do DCFSF – 2013

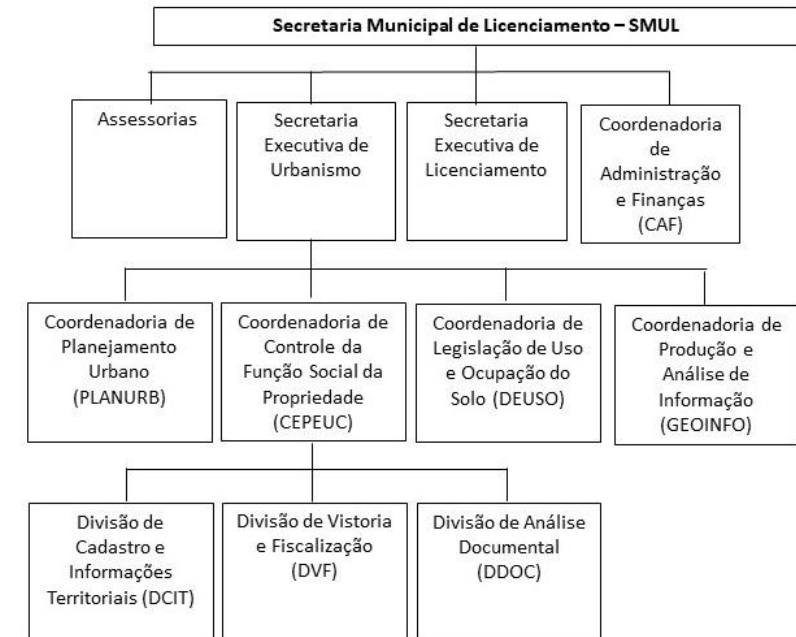


Fonte: Lei Municipal nº 15.764/13. Elaboração dos autores.

Montar equipe considerando

- ✓ Projetar continuidade da equipe. Equipe com carreira pública e estímulo para continuar na equipe
- ✓ Pessoas que tenham uma boa integração intersecretarial, com empresas públicas e concessionárias de serviços;
- ✓ Desejável que já tenha experiência na implementação do instrumento. Ex.: Fernando Bruno.

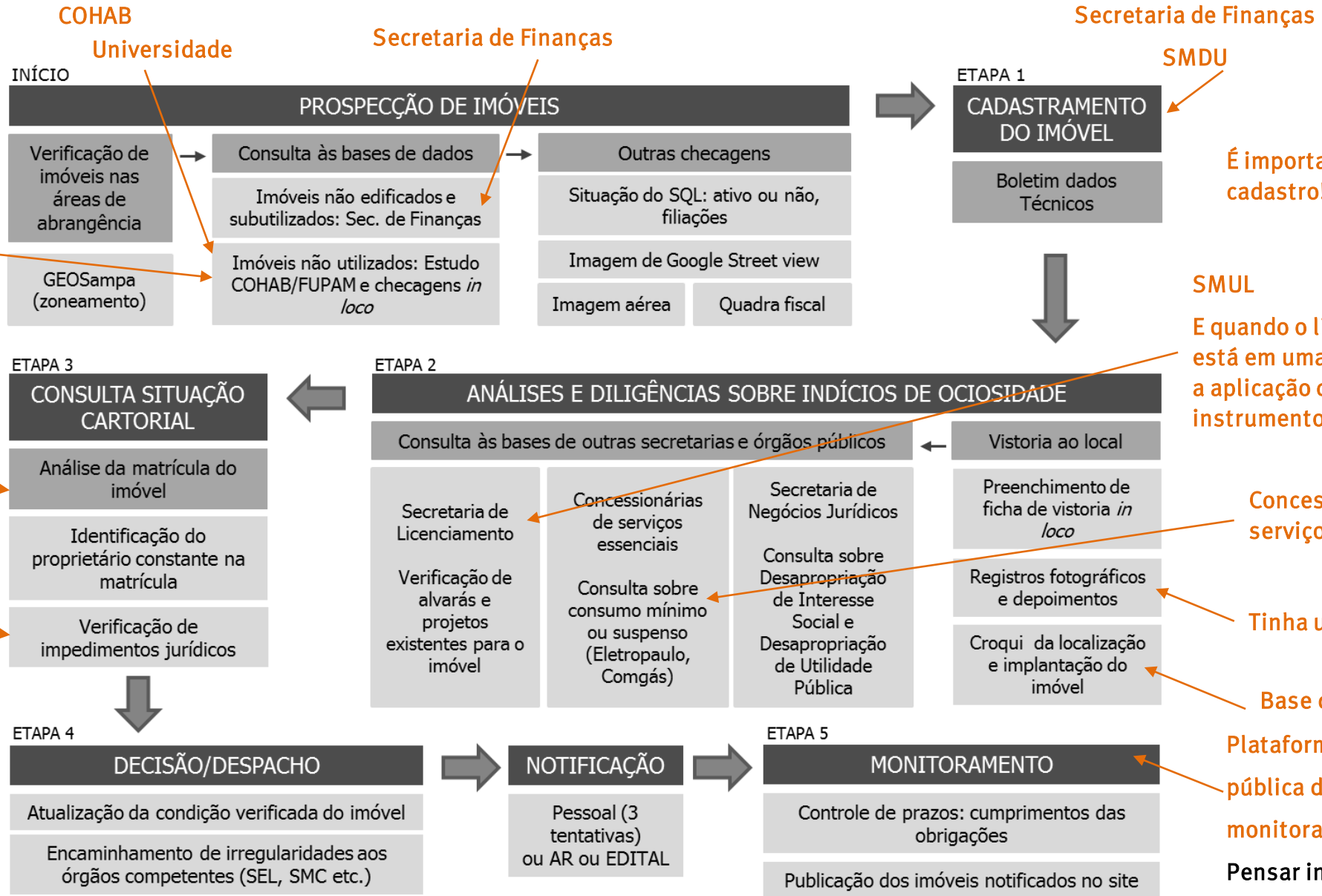
Organograma com a estrutura básica da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) – 2017



Fonte: Decreto Municipal nº 57.642/17. Elaboração dos autores.

Fluxo de análise de imóveis | E que atores estão envolvidos?

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ
 Plataforma pública de sugestão de imóveis



Cartórios
 Advogados
 Help!

SMDU
 É importante ter um bom cadastro!

SMUL
 E quando o licenciamento está em uma secretaria e a aplicação do instrumento em outra?

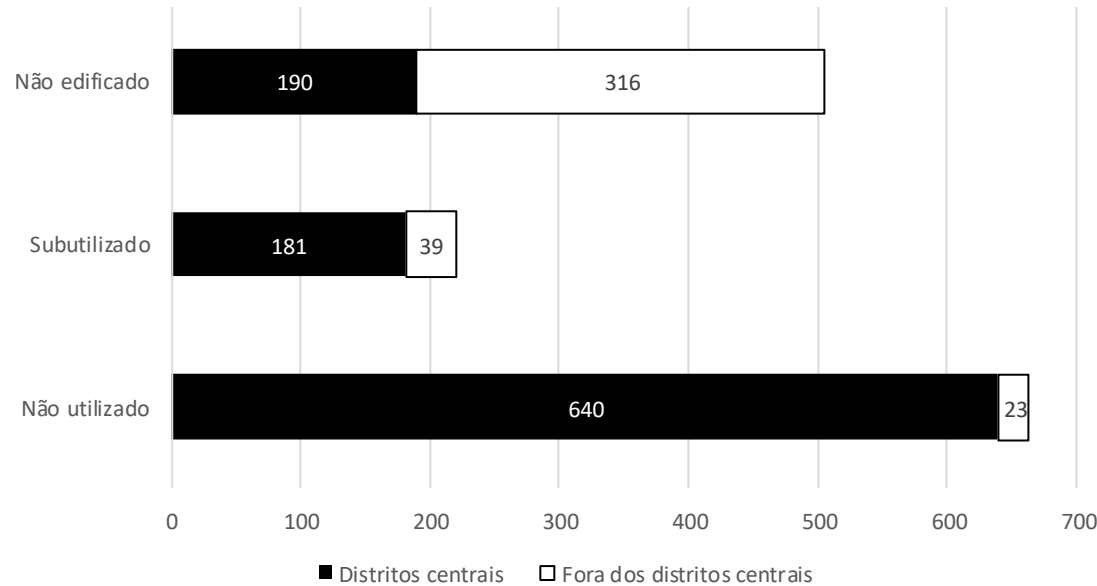
Concessionárias de serviços
 Tinha uma galinha aí...
 Base de lotes pública?

Plataforma pública de monitoramento
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ
 Pensar indicadores!!!!!!
 Não sumir com os imóveis, pensar o monitoramento no tempo

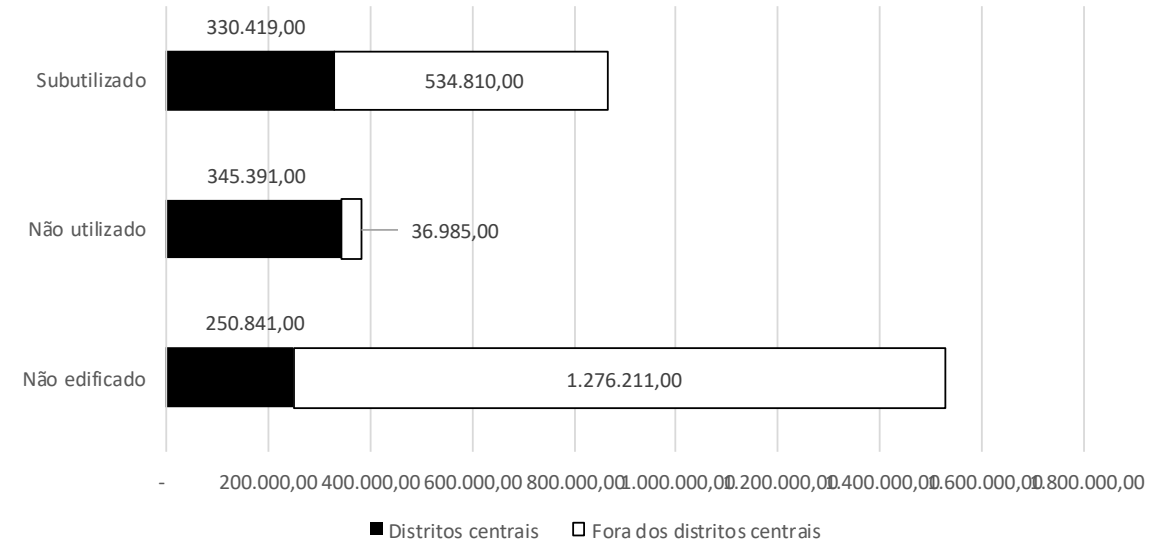
Fonte: DCFSP, 2016 *apud* Costa, 2017, p. 174.

Quanto notificar? É muito ou pouco?

Número de imóveis notificados segundo tipo de notificação no município de São Paulo – nov. 2014 a dez. 2018

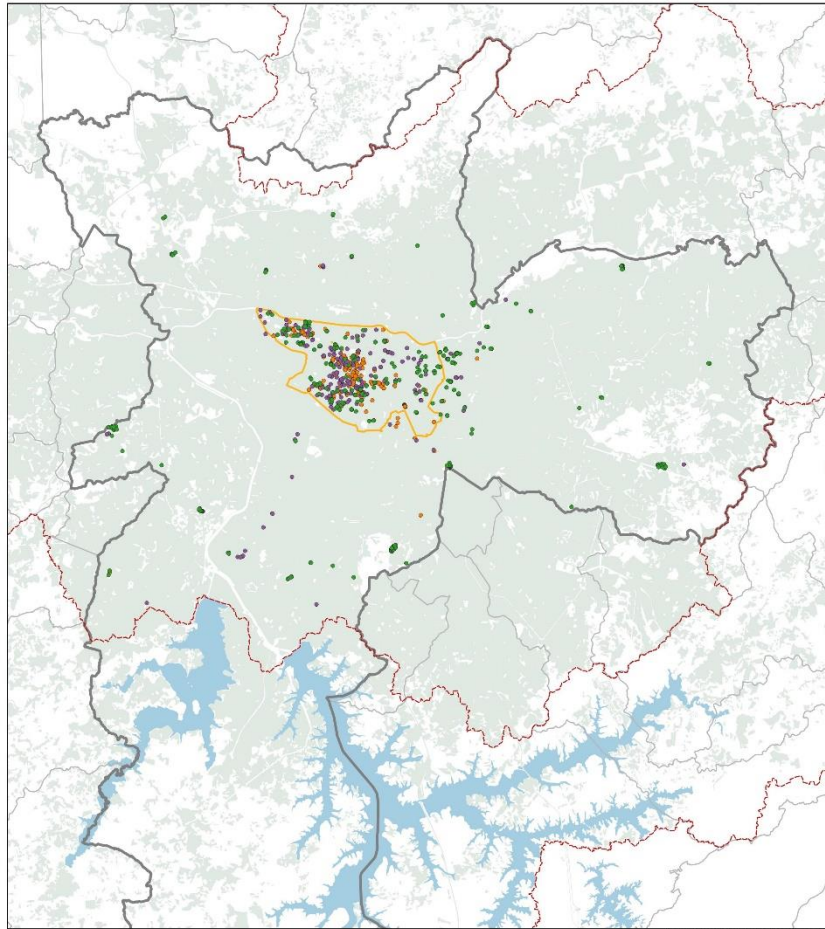


Área de terreno (m²) dos notificados segundo tipo de notificação no município de São Paulo – nov. 2014 a dez. 2018



Mapa dos imóveis notificados com o PEUC no município de São Paulo

Número de imóveis notificados – nov. 2014 a dez. 2018

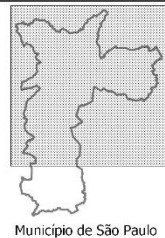


Legenda
Imóveis notificados

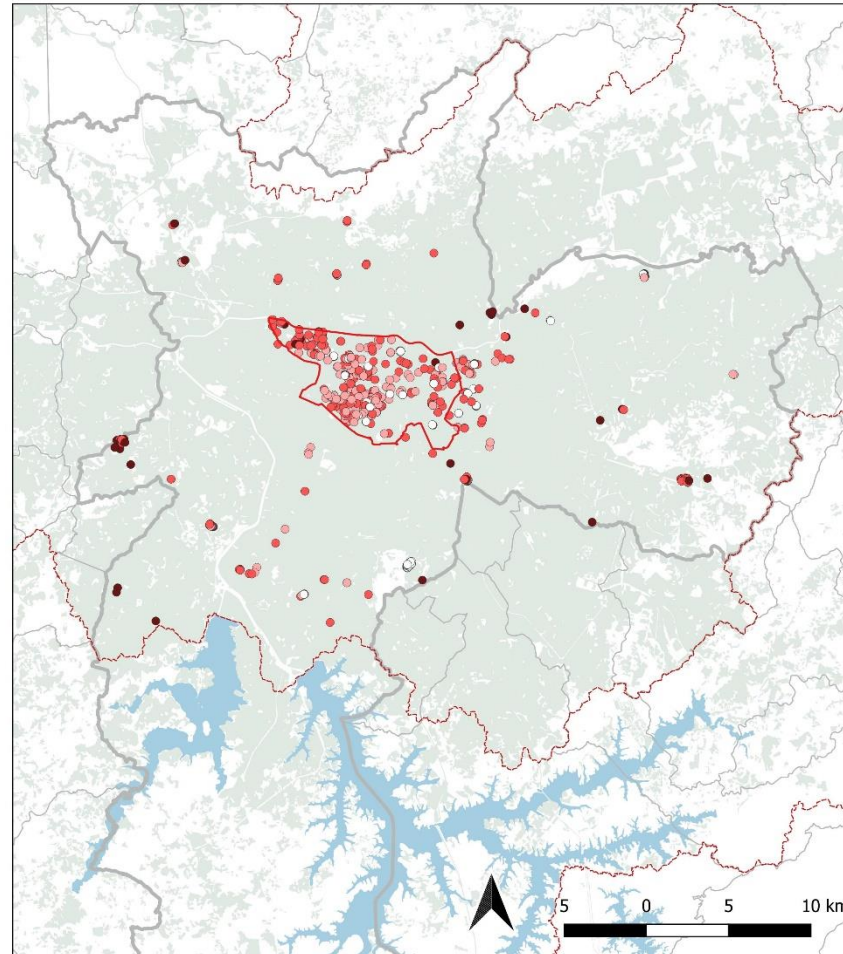
- Não edificado
- Subutilizado
- Não utilizado

Outros

- Distritos centrais
- Área de proteção aos mananciais
- Reservatórios de abastecimento
- Área urbanizada
- Limites municipais
- Outros municípios



Área de imóveis notificados – nov. 2014 a dez. 2018



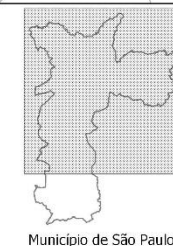
Legenda

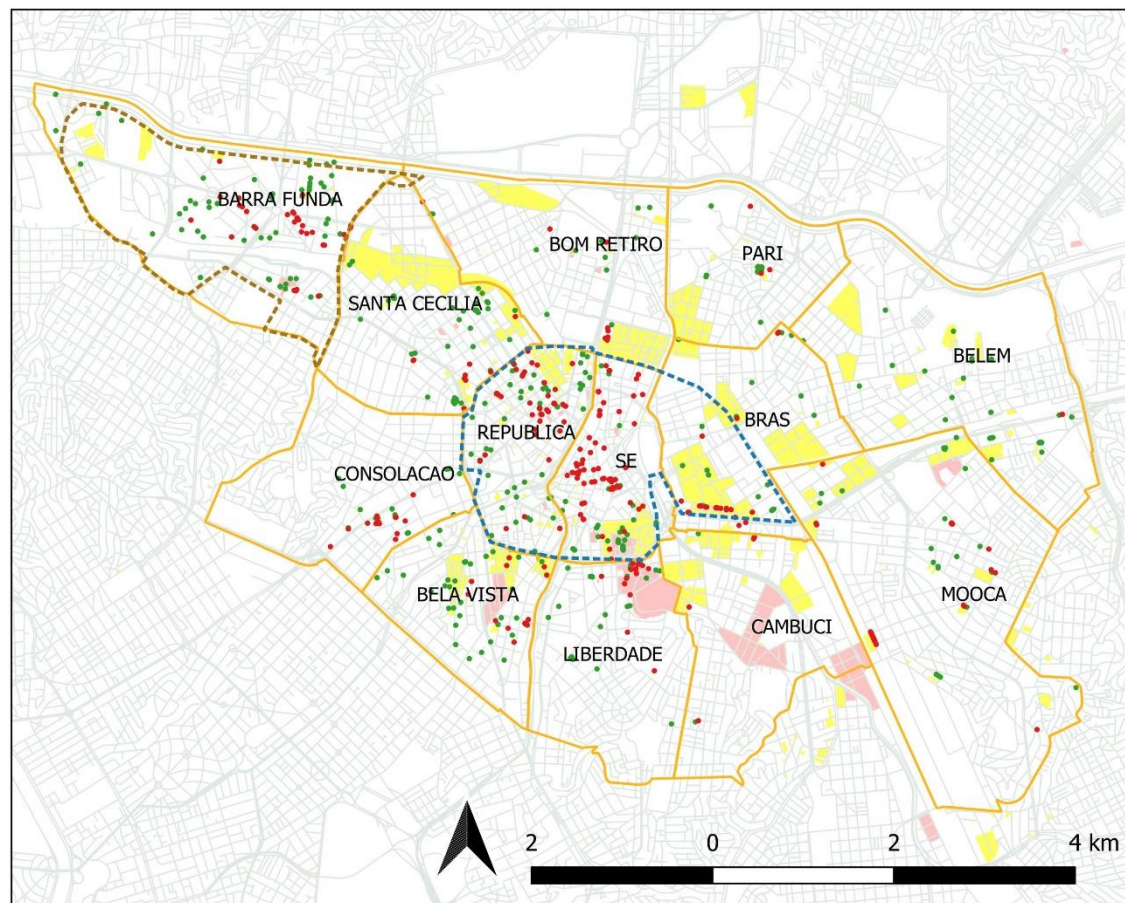
Área de terreno (m²)

- Até 500
- De 500 a 1.000
- De 1.000 a 10.000
- De 10.000 a 264.000

Outros

- Distritos centrais
- Área de proteção aos mananciais
- Reservatórios de abastecimento
- Área urbanizada
- Limites municipais
- Outros municípios





Legenda

Imóveis notificados

- Não edificado/ subutilizado
- Não utilizado

Outros

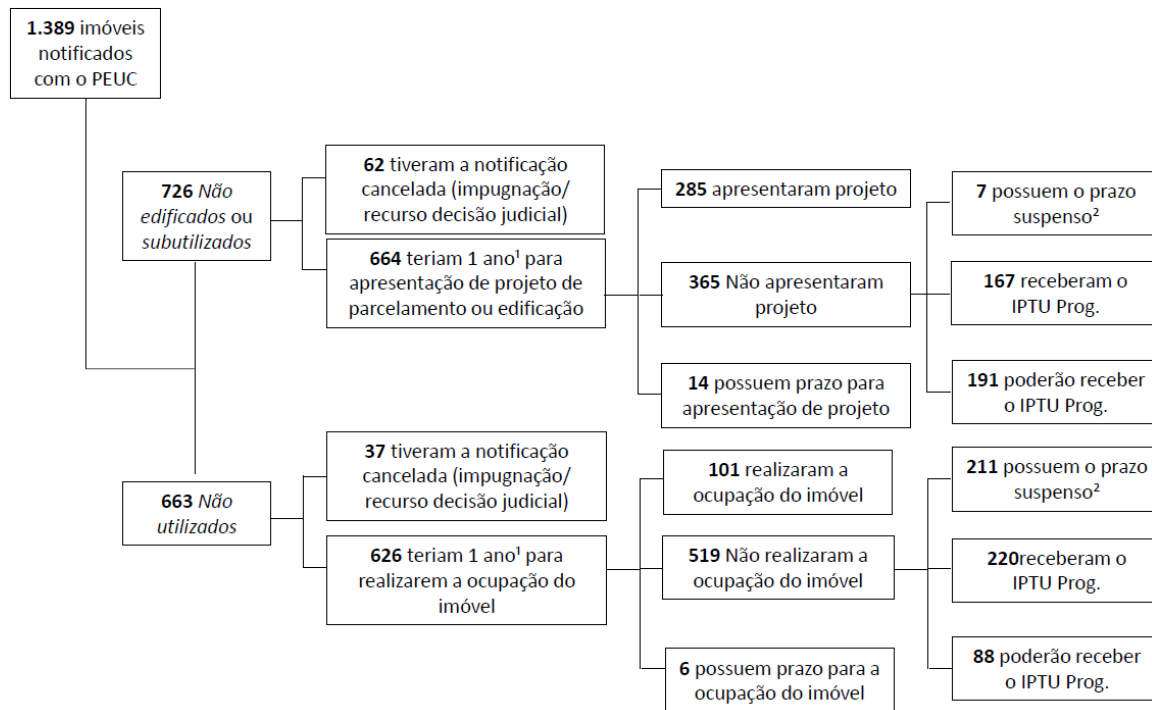
- Operação Urbana Água Branca
- Operação Urbana Centro
- ZEIS-3
- ZEIS-5
- Distritos centrais
- Logradouros



Em área central

- ✓ Concentra a maior parte das notificações
1.011 imóveis ou 72,8% do total de imóveis notificados em São Paulo
- ✓ Quase a metade dos imóveis notificados nesta região foi caracterizada como *não utilizados* (46,1% do total notificado) corresponde a imóveis *não utilizados* em distritos centrais e
- ✓ cerca de $\frac{1}{4}$ do total de imóveis notificados está em área de ZEIS

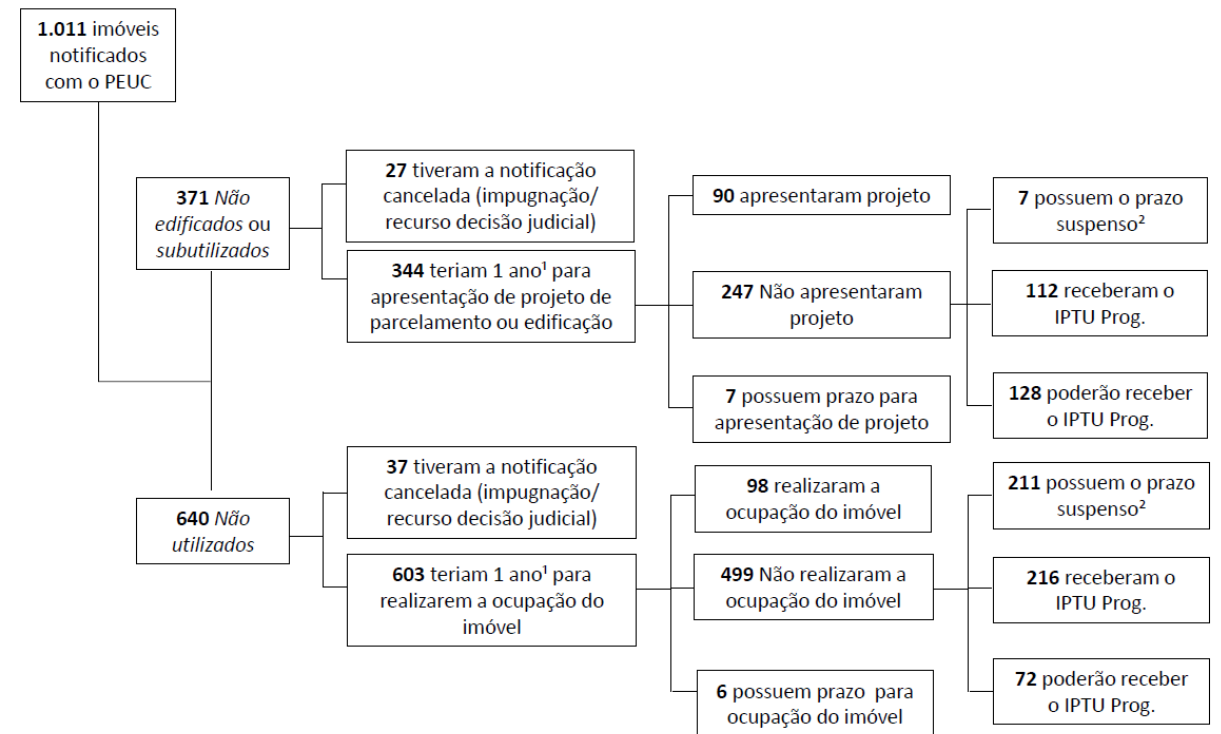
Situação dos imóveis notificados em São Paulo – dezembro 2018



1 – O prazo pode ser estendido para associações sem fins lucrativos, cooperativas habitacionais, ocorrência de obra de grande porte ou inviabilidade na ocupação do imóvel.

2 – O prazo pode ser suspenso para cumprimento das obrigações devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis.

Situação dos imóveis notificados não utilizados nos distritos centrais de São Paulo – dezembro 2018



1 – O prazo pode ser estendido para associações sem fins lucrativos, cooperativas habitacionais, ocorrência de obra de grande porte ou inviabilidade na ocupação do imóvel.

2 – O prazo pode ser suspenso para cumprimento das obrigações devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis.

PEUC em ZEIS vários são estacionamentos de propriedade de empresas imobiliárias

PEUC em áreas centrais

Imóveis *não edificadas* e *subutilizados* em área central se teria pouco mais de 58,13 hectares de terrenos (ou 317 imóveis), grosso modo, em tese, disponíveis para produção imobiliária sem restrição de uso. Destes:

- ✓ cerca de 25 hectares seriam imóveis marcados como *não edificadas*, quase a metade da área notificada;
- ✓ outra metade *subutilizados*, vários destes utilizados como estacionamentos, uso considerado de transição, possivelmente aguardando valorização.

PEUC + ZEIS em áreas centrais

Apenas cerca de 1/5 da área notificada articulou o PEUC sobre imóveis *não edificadas* e *subutilizados* com ZEIS em áreas centrais.

- ✓ Apenas 87 imóveis estão em ZEIS
- ✓ Cerca de 10,79 hectares de área.

Destes:

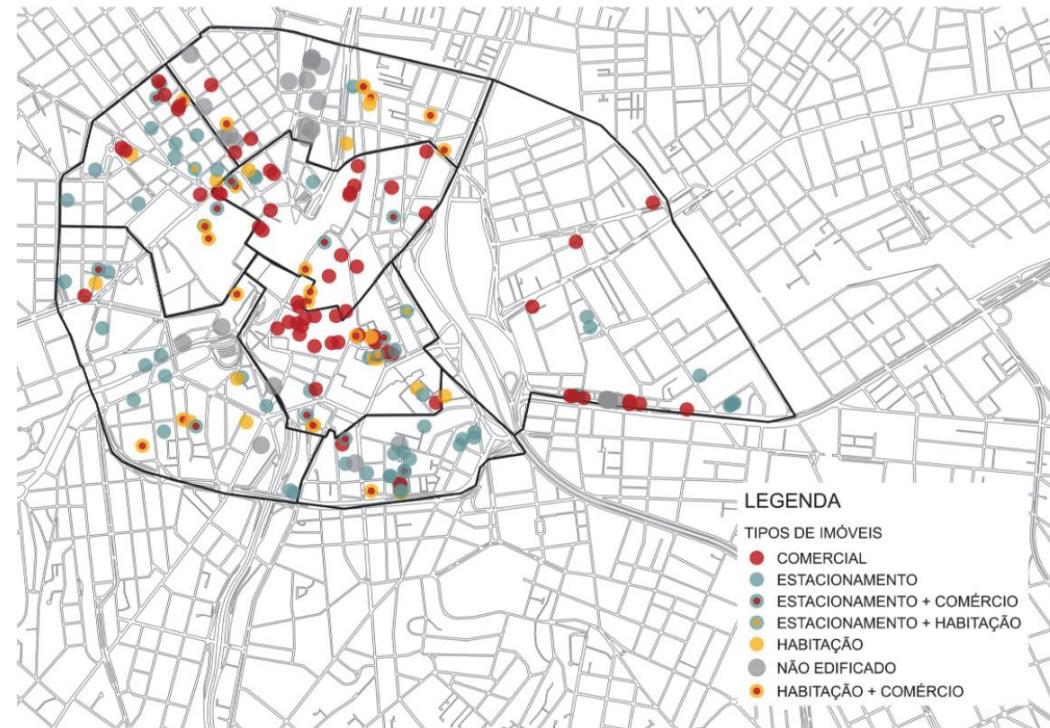
apenas 1,65 hectares de imóveis *não edificadas* e os demais *subutilizados*.

Alguns dos imóveis possuem áreas menores que 500 m², mas geralmente contíguas.

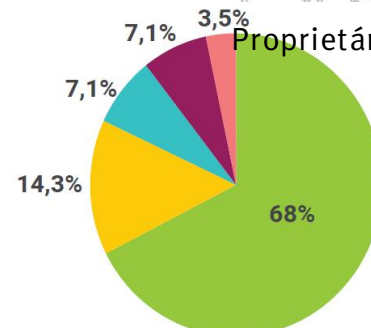
ZEIS não produz apenas HIS, produz também HMP

E o direito de protocolo??

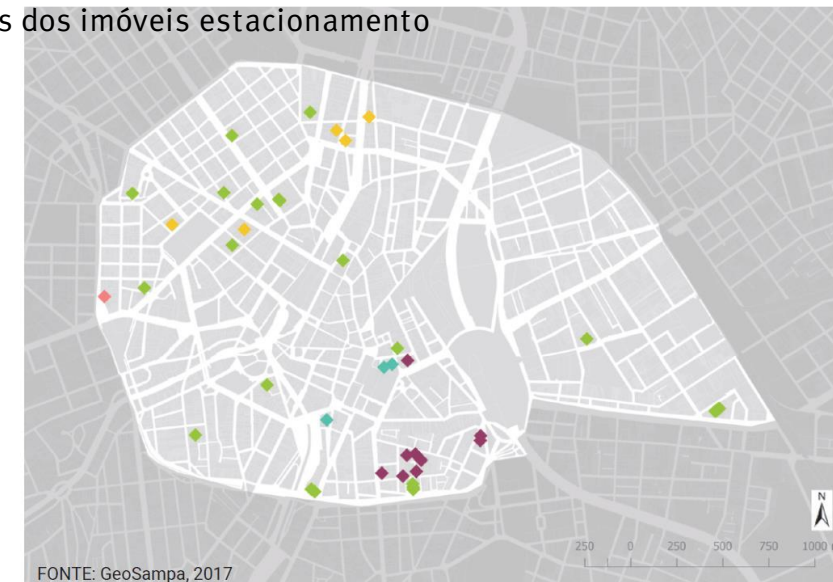
Mapa com a totalidade dos imóveis notificados na Operação Urbana Centro em São Paulo



Fonte: LabHab, 2018 sobre base do Geosampa, 2017 (Almeida et al., 2018, p. 12).

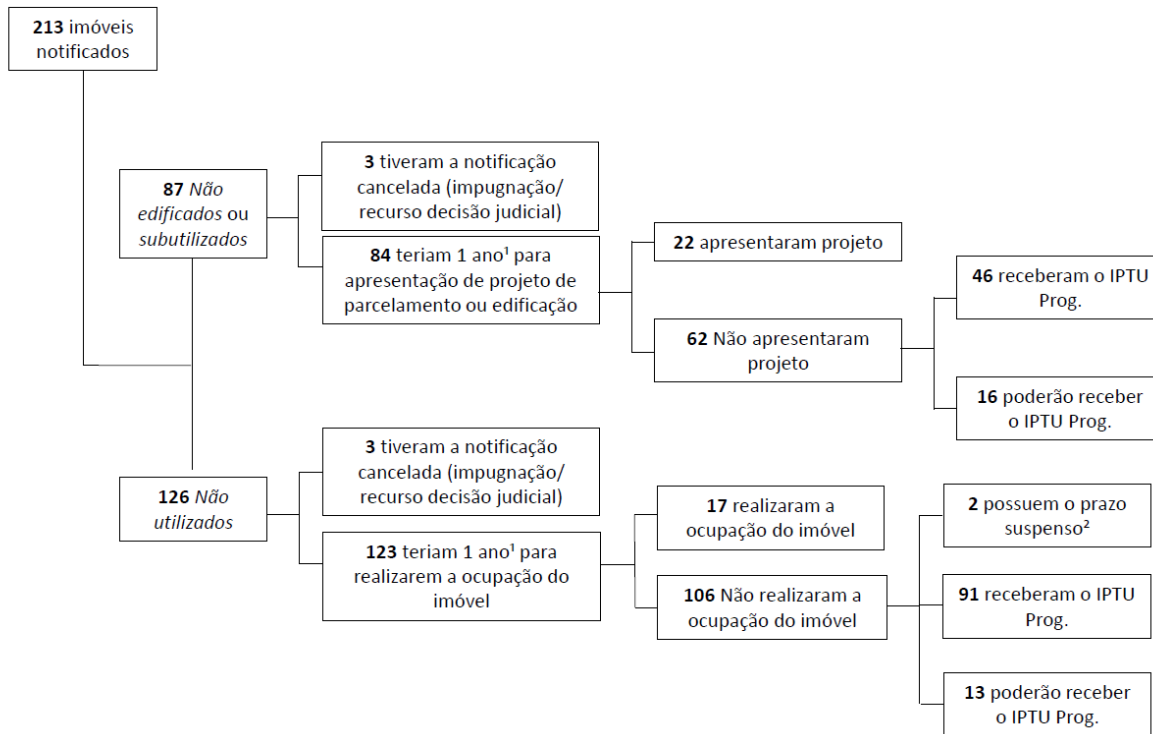


- 19 ● ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS
- 4 ● EMPRESAS OU ÓRGÃO PÚBLICO
- 2 ● INSTITUIÇÃO RELIGIOSA
- 2 ● ASSOCIAÇÃO OU FUNDAÇÃO
- 1 ● ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS



Situação dos imóveis notificados PEUC em ZEIS nos distritos centrais

Situação dos imóveis notificados com PEUC dentro de ZEIS nos distritos centrais de São Paulo – dezembro 2018



1 – O prazo pode ser estendido para associações sem fins lucrativos, cooperativas habitacionais, ocorrência de obra de grande porte ou inviabilidade na ocupação do imóvel.

2 – O prazo pode ser suspenso para cumprimento das obrigações devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis.

- ✓ as datas de protocolo eram antigas:
 - iniciavam em 2004, muitas delas eram de 2011 e
 - uma quantidade bem pequena posterior a 2014 quando do início das notificações de PEUC.

Este fato já explica o valor positivo relativo ao cumprimento da primeira obrigação, uma vez que vários deles já tinham projeto em aprovação, apenas estavam sendo pressionados para que aprovassem, agora com prazo correndo para que iniciassem a construção

- ✓ cruzando as informações de notificação com as de aprovação, foi aferido quais projetos já tinham sido aprovados, pois apenas nestes casos aparece o número de unidades de HIS a serem produzidas.

Os 5 casos identificados como aprovados totalizam:

- 841 unidades de HIS; e
- 993 de habitação de mercado popular (HMP).
- 2 deles em ZEIS da região central, um na Mooca, outro na Liberdade.

Pressão pareceu produzir mais unidades de mercado popular que habitação de interesse social, levantando a hipótese de o instrumento estar sendo utilizado para produzir habitação para faixas de rendas mais altas.

Dificuldade de aferir o que foi produzido. Podem representar um número maior de notificados, pois pode ter tido remembramento de imóveis e alguns SQLs foram unidos em torno de um mesmo empreendimento.

Lições aprendidas Desafios

Efetividade

Até dezembro de 2018

- ✓ 1.389 imóveis foram notificados, 1.011 estão nos distritos centrais;
- ✓ Alguns têm prazo para cumprir e outros já estão recebendo o IPTU Progressivo no Tempo;
- ✓ Cumprimento da obrigatoriedade se deu em torno de 20 a 30% dos imóveis notificados. IPTU Progressivo não está pesando no bolso do proprietário?
- ✓ Percentuais mais altos encontrados no caso de imóveis *não edificados* ou *subutilizados* em ZEIS em áreas centrais:
 - ✓ quase 60% destes apresentaram projetos e
 - ✓ até março de 2019 foram aprovadas 841 unidades de HIS;
- ✓ Ainda que efeitos urbanísticos sejam pouco evidentes, acredita-se que o processo de regulação e gestão seja inovador e tenha importante caráter político-pedagógico para outras cidades.
- ✓ Dados de cumprimento da 1ª etapa mascaram processos de aprovação longos, mas mesmo assim cumpre o efeito de pressionar para que os imóveis constroem. Narrativa da vitória?

Lições aprendidas Desafios

Para começar...

- ✓ Transformar a gestão institucional?
- ✓ Boa análise do contexto urbano e definição do objetivo para o qual o instrumento será utilizado;
- ✓ Coleta de informações base para a aplicação do instrumento: dinâmica populacional, imobiliária, levantamento cadastral, etc.
- ✓ Entre a completude e o início da aplicação... Bora começar?

Regulação

- ✓ Regular é um primeiro passo;
- ✓ Combinar instrumentos:
 - ZEIS
 - Consórcio Imobiliário
 - Abandono de imóveis

- ✓ Incidir sobre a propriedade com coragem! Resolver os desafios dos leilões públicos;
- ✓ Combinar com políticas e programas de financiamento à transformação urbana e edificação desejada;
- ✓ Combinar com diferentes políticas habitacionais, não somente para construção de novas moradias;
- ✓ Edifícios ocupados não tiveram apoio do instrumento para melhorar sua habitabilidade e segurança habitacional;
- ✓ Desenhar indicadores e metas, disponibilizar informação e elaborar diagnósticos participativos, são formas de envolver o cidadão neste debate;
- ✓ Como já citado, ter espaço institucional e equipe permanente, com boa articulação com secretarias, concessionárias, é bem importante para manter o ritmo das notificações.
- ✓ Ainda é alto o número de casos que entram com impugnação, recurso ou decisão judicial.
- ✓ Instrumentos podem incidir sobre imóveis públicos que não estão cumprindo sua função social?

CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

O proprietário do imóvel ocioso poderá propor à Prefeitura uma parceria, o **CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO**:

CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

