



RELATÓRIO TEMÁTICO

06 - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E RETROFIT



Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL
Coordenadoria de Planejamento Urbano – Planurb

Apresentação

Com base no escopo referencial definido na Etapa 1 da Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE (Lei nº 16.050/2014), este documento é parte de um conjunto de 22 Relatórios Temáticos elaborados por SMUL para a Etapa 2.

O Relatório contém, em sua temática específica, as problemáticas identificadas da Etapa 1, as propostas formuladas tanto pela população nesta Etapa 2 do processo participativo, quanto a partir de interações técnicas entre a SMUL e outras secretarias e órgãos municipais, as análises técnicas e, por fim, as sugestões para aperfeiçoamento da política urbana, que deverão ser avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as diretrizes e objetivos estratégicos do PDE.

6 - Função Social da Propriedade e Retrofit

Os artigos do PDE/2014 considerados para a realização deste relatório foram:

Art. 27, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 108, 109, 110 e 329

Título II- Da ordenação Territorial. Capítulo III - Dos Instrumentos de Política Urbana e Gestão Ambiental. Seção I- Dos Instrumentos indutores da função social da propriedade.

1. IDENTIFICAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS

Por meio da leitura do Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014, de contribuições do processo participativo da revisão intermediária e de estudos subsequentes, foram elencadas as problemáticas que são sintetizadas abaixo:

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
01	Página 137 do Diagnóstico Processo Participativo	Viabilizar melhor articulação entre o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC e os demais instrumentos indutores da função social da propriedade. É importante a proposição de meios para induzir o reaproveitamento dos imóveis notificados não utilizados e viabilizar melhor articulação entre o PEUC e os demais instrumentos urbanísticos, no intuito de efetivar o cumprimento da função social, sobretudo na área central.
02	Página 143 do Diagnóstico	Investigar ferramentas complementares ao PEUC, pois hoje há apenas instrumentos de notificação e oneração. Atualmente não há mecanismos que induzam o proprietário a cumprir a função social da propriedade, apenas instrumentos de notificação e oneração. Nesse sentido, é fundamental a investigação de ferramentas complementares ou instrumentos alternativos que, de fato, induzam os proprietários a atenderem as notificações e cumprirem a função social de suas propriedades urbanas.
03	Página 140 do Diagnóstico Processo Participativo	Sugere-se a adequação do Art. 102 do PDE, que trata do Consórcio Imobiliário, para a sua aplicação nos mesmos moldes das disposições contidas no Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257/2001), que sofreu revisão sobre esse ponto em 2017.

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
04	Discussões Internas Processo Participativo	Estabelecer os procedimentos inerentes ao efetivo cumprimento dos dispositivos pertinentes à aplicação e gestão do instrumento da Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública.
05	Página 143 do Diagnóstico Processo Participativo	Previsão de um plano estratégico de gestão e destinação dos imóveis que não cumprem a função social da propriedade A elaboração de um plano estratégico é fundamental tanto para planejamento da destinação a ser dada aos imóveis após o 5º ano de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, com foco nos imóveis que são de interesse do poder público, quanto para delinear estratégias de ação territorial intersecretarial, com o objetivo de orientar e priorizar as áreas onde se mostra prioritária a aplicação de ações voltadas ao combate à ociosidade urbana, em consonância com a Política de Desenvolvimento Urbano definida pelo PDE.
06	Discussões Internas	Analisar a viabilidade e pertinência da inclusão do instrumento da Desapropriação por Hasta Pública no PDE
07	Reunião intersetorial com CEPEUC e ATAJ-SMUL	Definir, no art. 93, para imóveis subutilizados, a norma específica que definirá o padrão de CA mínimo, evitando incongruência na aplicação do enquadramento.
08	Reunião intersetorial com CEPEUC e ATAJ - SMUL	Verificar a necessidade de revisão do art. 94, incisos III e IV, para melhor definição dos imóveis excluídos da categorização de imóveis não edificadas ou subutilizados para aplicação de PEUC, considerando o tombamento e os possíveis impasses jurídicos.
09	Reunião intersetorial com CEPEUC e ATAJ - SMUL	Analisar, mediante revisão do Art. 95 § 1º, a necessidade de padronizar a forma como será verificado o atendimento à obrigação de utilização dos imóveis não utilizados.
10	Reunião intersetorial com CEPEUC e ATAJ - SMUL	Prever procedimento, com nova redação para o Art. 96 § 4º, para lidar com os casos de edificações notificadas nas quais há problema de acessibilidade ou normas de segurança já que não é possível obrigar a ocupação de imóveis nestas condições.

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
11	Reunião intersectorial com CEPEUC e ATAJ - SMUL	Verificar a possibilidade de permissão de cancelamento da averbação pelo proprietário, garantindo assim maior agilidade ao processo, mediante revisão do Art. 97 § 2º.
12	Proposta de CEPEUC	Analisar a pertinência de nova redação para o art. 108, § 1º inciso III, e acréscimo de um novo parágrafo no art. 109 para possibilitar a arrecadação de bens ocupados por movimentos de moradia, nos moldes das leis de REURB.
13	Proposta CEPEUC	Analisar a pertinência de acréscimo de um artigo que estabeleça a criação de uma comissão intersecretarial para assuntos ligados à função social da propriedade.
14	Tratativas com a Secretaria Municipal de Habitação	Analisar a previsão de mecanismos para viabilizar o acesso de imóveis que não cumprem sua função social para promoção pública de habitação de interesse social através da ampliação da aplicação da PEUC no território.
15	Tratativas com a Secretaria Municipal de Habitação	Analisar a previsão de mecanismo para viabilizar a desapropriação-sanção, com inclusão da SEHAB no debate sobre os imóveis.
16	Discussões Internas Processo Participativo	Analisar a pertinência de incorporar no PDE o conceito de retrofit (requalificação edilícia) para adequação de edifícios antigos para a promoção programas de habitação de interesse social-HIS, locação social, incentivos para desenvolvimento de novos empreendimentos, edificações de uso misto e reaproveitamento de edificações em áreas consolidadas. Além de conceituar o termo retrofit, mostra-se necessário regulamentá-lo por meio da indicação dos territórios nos quais será aplicado , definição dos incentivos urbanísticos e tributários para edificações que passarem por requalificação, como por exemplo, isenções e outros estímulos e definição dos processos de aprovação dos projetos de requalificação edilícia segundo parâmetros estabelecidos.
17	Discussões Internas Processo Participativo	Analisar a pertinência de melhor articulação dos instrumentos indutores da função social da propriedade com os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, além dos demais elementos que compõem a Rede de Estruturação Urbana definida pelo PDE. Analisar a possibilidade de expansão das áreas passíveis de aplicação do PEUC para além das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e Eixos de Estruturação da Transformação urbana (EETU). Isto é, prever no art. 91 que os

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
		instrumentos indutores da função social possam ser aplicados, caso haja pertinência, nos Projetos de Intervenção Urbana (PIU), nas Áreas de Intervenção Urbana (AIU), nas Áreas de Estruturação Local (AEL) e em Concessões Urbanística. É interessante que os instrumentos possam também ser aplicados na Rede de Estruturação Local e na MEM-Macroárea de Estruturação Metropolitana, elementos que fazem parte da Rede de Estruturação Urbana definida pelo PDE.
18	Discussões Internas	<p>Analisar a pertinência de associar o decreto de ativação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) com a priorização da aplicação dos instrumentos de PEUC neste território.</p> <p>Essa medida tem como objetivo auxiliar o combate à retenção especulativa da terra urbana por meio da aplicação do PEUC assim que um novo EETU for ativado.</p>
19	Discussões Internas	<p>Analisar a pertinência de tornar mais clara as formas de escolha das áreas prioritárias para aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade.</p> <p>O Art. 91 do PDE define as partes do território passíveis de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, contudo não está claro no PDE e nem nas regulamentações subsequentes que a definição das áreas prioritárias de notificação, entre o rol dos territórios passíveis de aplicação, pode ocorrer por decreto ou a partir de critérios definidos pela Prefeitura, em consulta ao Conselho Municipal de Política Urbana - CPMU.</p>

2. ANÁLISE QUALITATIVA DO PROCESSO PARTICIPATIVO

Nesta seção, é realizada a síntese das contribuições recebidas durante as etapas 1 e 2 do processo participativo. Para a etapa 1, já finalizada, foram utilizados os relatórios de sistematização que fomentaram a definição do escopo de revisão do Plano Diretor. Na etapa 2, foram recebidas propostas de revisão, as quais foram lidas e sintetizadas neste capítulo, e ponderadas na parte 4 deste roteiro.

2.1 ETAPA 01

2.1.2 Participe Mais:

As contribuições que versam sobre esta temática foram enviadas pelos munícipes através da questão aberta contida na Plataforma Participe Mais. A maior parte dos participantes indicou que os instrumentos indutores da função social da propriedade necessitam de aperfeiçoamentos para que seus resultados sejam mais efetivos ao longo da vigência do PDE.

Há comentários que demandam maior rigor e celeridade na aplicação de instrumentos sobre imóveis e lotes vazios e que não estariam exercendo sua função social, especialmente nas áreas mais bem servidas de infraestrutura, apontando, inclusive, a necessidade de desapropriação. Por outro lado, há considerações que ponderam que a aplicação do IPTU progressivo (IPTUp) tem se tornado especialmente punitiva a pequenos proprietários.

Além dessas contribuições, o tema trouxe proposição para a diminuição do tempo de cobrança das alíquotas progressivas do IPTUp.

Foi sugerida a utilização de Desapropriação por Interesse Social para alguns imóveis e exploração de ferramentas tecnológicas para a notificação.

Ainda nesse subtema, foi mencionada a necessidade de ampliação dos estudos para a efetivação e destinação de uso de imóveis notificados para PEUC.

Houve comentários sobre a Desapropriação Sanção e Arrecadação de Imóveis Abandonados, discorrendo sobre a ausência de regulamentação e a possível inconstitucionalidade da desapropriação devido aos limites impostos sobre essa questão dentro do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Por fim, as contribuições relataram a necessidade de novos mecanismos para viabilizar o retrofit em imóveis vazios e/ou deteriorados e formas de efetivar a atribuição de uso a imóveis e terrenos vazios fora da área central, com a necessidade de compatibilizar o PDE com a legislação de retrofit (Lei 17.577/2021).

Houve comentário a respeito da necessidade de incentivar a modalidade retrofit como estratégia para revitalizar e dar uso a imóveis de valor histórico.

2.1.3 Audiências:

Audiência temática sobre Habitação

- Com o objetivo de induzir o cumprimento da função social da propriedade, as contribuições indicam a necessidade de aprimoramento no instrumento da Listagem de Imóveis que não cumprem a função social, definidos no Artigo 100 e 101 do PDE, com a inserção de ferramentas tecnológicas para essa finalidade.
- Também foi proposta a inserção da Desapropriação por Interesse Social para efetivar o uso dos imóveis que não cumprem função social e a revisão dos parâmetros de desapropriação e arrecadação de bens e imóveis abandonados de acordo com os parâmetros do Estatuto da Cidade.

Audiência sobre Patrimônio e políticas culturais: instrumentos de proteção ao patrimônio cultural

- Quanto ao Subtema do retrofit, foi reforçada a necessidade de sua regulamentação e detalhamento das diretrizes voltadas à atuação dos órgãos de preservação do patrimônio histórico, para instrução técnica específica e para o processo de aprovação e licenciamento. Foi colocada a importância do debate sobre a Lei do Retrofit e as possibilidades de sua associação às ações já previstas no PDE.

Audiência com o segmento acadêmico/entidades de classes

- Foi levantada a questão da necessária interlocução da Lei do Retrofit com as ações previstas no Plano Diretor.

Audiência com o segmento empresarial

- Foi apontado que nas áreas centrais deve haver maior destaque e incentivo ao retrofit, aproveitando áreas degradadas para moradia.

2.1.4 Oficinas:

Com relação às oficinas participativas ocorridas nas 32 Subprefeituras, o destaque das contribuições foi a necessidade de intensificar a notificação dos imóveis que não estão cumprindo a função social da propriedade, tema que surgiu

principalmente nas Subprefeituras Freguesia do Ó/Brasilândia, Subprefeitura Mooca, Subprefeitura Vila Prudente e São Mateus.

- Outro tema que recebeu destaque foi a necessidade de utilização dos imóveis ociosos, vazios e subutilizados para políticas de Habitação de Interesse Social, principalmente na Subprefeitura Freguesia do Ó/Brasilândia, Perus, Ipiranga, Penha, Sé e Lapa.
- Por fim, destaca-se o tema do retrofit, com propostas de recuperação de imóveis ociosos. Esse assunto foi mais recorrente nas Subprefeituras Santo Amaro, Mooca, Sé, Santana/Tucuruvi, Lapa, Ermelino Matarazzo e Vila Mariana.

2.2 ETAPA 02

Na etapa 02 do processo participativo, foram recebidas contribuições por formulários online e físicos, bem como realizadas reuniões com os conselhos municipais.

Para o tema da Função Social da Propriedade, foram trazidas diversas questões de terrenos que não cumprem a função social, associando estes apontamentos a questões de mudança de zoneamento ou da não implantação de equipamentos no local. Estas questões fogem o âmbito do Plano Diretor, portanto foram consideradas não pertinentes ao PDE.

Parte das contribuições foi sobre a aplicação do PEUC. Estas propostas têm rebatimento na aplicação direta do instrumento e sua atual regulamentação, como por exemplo, a sugestão de melhorar a notificação dos imóveis ociosos através de canal de denúncia. Outras propostas discorrem sobre a ampliação da área de aplicação do PEUC, sendo que no geral as contribuições deste tema falam sobre a necessidade de aumentar o número de imóveis notificados.

Outras contribuições são acerca do IPTU progressivo. Para este instrumento, foram feitas diversas contribuições sobre a atual regulamentação e aplicação, como suspensão de prazo em casos específicos ou a não notificação de imóveis. Outras contribuições sobre este instrumento foram sobre o limite de 15%, com propostas de remoção deste teto e continuação do aumento progressivo do IPTU até que seja dado adequado uso ao imóvel.

Sobre a desapropriação mediante pagamento por dívida pública e a arrecadação de imóveis abandonados, houve contribuições que indicaram a falta de regulamentação destes instrumentos.

Ainda dentro do tema da função social da propriedade, algumas contribuições foram no sentido de um melhor planejamento da aplicação dos instrumentos, seja através do estabelecimento de prazos para notificação e arrecadação, seja pela elaboração de um plano de ação.

Para o tema de retrofit, as contribuições falaram sobre a necessidade de o PDE incorporar diretrizes para sua realização.

3. TRABALHO INTERSETORIAL

Foi realizada articulação com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei, com o objetivo de complementar a análise e elencar considerações sobre o tema e suas problemáticas. Neste momento, é apresentada uma síntese desse trabalho.

Foi discutida com a Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade-CEPEUC a necessidade de elaboração de um plano estratégico para planejamento da destinação a ser dada aos imóveis após o 5º ano de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, com foco nos imóveis que são de interesse do poder público, e para delinear estratégias de ação territorial intersecretarial, com o objetivo de orientar e priorizar as áreas onde se mostra prioritária a aplicação de ações voltadas ao combate à ociosidade urbana, em consonância com a Política de Desenvolvimento Urbano definida pelo PDE.

Além disso, foram debatidos aspectos mais pontuais sobre nova redação do texto da lei. Como por exemplo:

- Definir, no art. 93, para imóveis subutilizados, a norma específica que definirá o padrão de CA mínimo, evitando incongruência na aplicação do enquadramento.
- Verificar a necessidade de revisão do art. 94, incisos III e IV, para melhor definição dos imóveis excluídos da categorização de imóveis não edificados ou subutilizados para aplicação de PEUC, considerando o tombamento e os possíveis impasses jurídicos.

- Analisar, mediante revisão do Art. 95 § 1º, a necessidade de padronizar a forma como será verificado o atendimento à obrigação de utilização dos imóveis não utilizados.
- Prever procedimento, com nova redação para o Art. 96 § 4º, para lidar com os casos de edificações notificadas nas quais há problema de acessibilidade e normas de segurança.
- Verificar a possibilidade de permissão de cancelamento da averbação pelo proprietário, garantindo assim maior agilidade ao processo, mediante revisão do Art. 97 § 2º.

Além disso, CEPEU solicitou a análise de outros dois pontos: verificar a pertinência de nova redação para o art. 108, § 1º inciso III, e acréscimo de um novo parágrafo no art. 109 para possibilitar a arrecadação de bens ocupados por movimentos de moradia, nos moldes das leis de REURB e estudar a pertinência de acréscimo de um artigo que estabeleça a criação de uma comissão intersecretarial para assuntos ligados à função social da propriedade.

A Secretaria de Habitação SEHAB/DEPLAN apontou duas questões acerca da temática aqui estudada. Foi debatida a previsão de mecanismos para viabilizar o acesso de imóveis que não cumprem sua função social para promoção pública de habitação de interesse social através da ampliação da aplicação da PEUC no território. E discutida a previsão de mecanismo para viabilizar a desapropriação-sanção, com inclusão da SEHAB no debate sobre os imóveis.

4. ANÁLISES COMPLEMENTARES

Foram realizadas análises complementares ao diagnóstico que, em conjunto com o processo participativo e com trabalho intersetorial, visam fornecer e compatibilizar informações vislumbrando decisões técnicas sobre a revisão, incluindo a sua aderência ao escopo definido.

A partir das problemáticas elencadas nos itens anteriores nota-se que é necessária a articulação entre os instrumentos indutores da função social da propriedade, tais como: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto

Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTUp), a Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública, a Listagem dos Imóveis que não cumprem a Função Social, o Consórcio Imobiliário, a Arrecadação de Bens Abandonados e a Desapropriação por Hasta Pública, instrumento em análise, com o intuito de incluí-lo no PDE. Além disso, deve haver também um intenso diálogo entre os instrumentos indutores da função social da propriedade e os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana.

Estratégias de articulação entre instrumentos urbanísticos têm como objetivo, por exemplo, o aproveitamento dos imóveis descumpridores da função social em políticas públicas e para potencializar transformações espaciais e o ordenamento territorial conforme previsto pelo PDE. Isto é, não basta mera aplicação dos instrumentos, mostra-se necessário estabelecer uma lógica de ação espacial e temporal sobre as notificações, articulando a aplicação do PEUC com políticas habitacionais e projetos urbanos.

Neste sentido, a previsão de um plano estratégico de gestão e destinação dos imóveis ociosos está sendo analisada como mecanismo de articulação dos instrumentos indutores da função social da propriedade com os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana. A elaboração de um plano estratégico é, portanto, fundamental tanto para planejamento da destinação a ser dada aos imóveis após o 5º ano de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, com foco nos imóveis que são de interesse do poder público, quanto para delinear estratégias de ação territorial intersecretarial, com o objetivo de orientar e priorizar as áreas onde se mostra mais apropriada à aplicação de ações voltadas ao combate à ociosidade urbana, em consonância com a Política de Desenvolvimento Urbano definida pelo PDE.

O olhar estratégico com viés territorial é fundamental para a definição de melhor articulação entre os instrumentos indutores da função social da propriedade para cada localidade. Desta forma, o plano pode estabelecer onde e em qual etapa deve ser iniciada a notificação em cada um dos territórios passíveis de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade previstos no art. 91, partindo, por exemplo, da análise do universo notificável e considerando a viabilidade de sua utilização em políticas públicas.

Outro ponto analisado versa sobre a ausência de clareza no PDE, assim como nas regulamentações subsequentes, a respeito das formas pelas quais são regulamentadas as áreas prioritárias de notificação. Atualmente a priorização pode ocorrer por decreto ou a partir de critérios definidos pela Prefeitura, em consulta ao Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU. Contudo, a existência de um plano de aplicação e gestão se mostraria mais afetiva para a definição do escalonamento das notificações, a fim de que os instrumentos estejam em consonância com as estratégias de desenvolvimento da cidade e que os processos de ativação dos territórios prioritários se tornem mais claros.

O Decreto 55.638/2014, art. 4º, estabeleceu como prioridade inicial as ZEIS 2,3 e 5 e as Operações Urbanas Centro e Água Branca. Em dezembro de 2015, após consulta ao CMPU, conforme consta no Relatório Anual de CEPEUC 2015 –2016, os perímetros prioritários foram ampliados, incluindo então as Subprefeituras da Sé e da Mooca, as quadras pertencentes à Área de Influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana em Santo Amaro e a Operação Urbana Bairros do Tamanduateí, quando aprovada.

O Art. 329 do PDE, inciso XIV, define que é uma das atribuições do CMPU aprovar o relatório anual e debater o plano de trabalho para o ano subsequente de implementação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, elaborado pelo Executivo. E o decreto n. 60.061/2021, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, estabelece que a Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade - CEPEUC pode estabelecer novas áreas passíveis de aplicação do Instrumento de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios - PEUC, consultando o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU.

O plano de gestão e aplicação dos instrumentos indutores da função social também pode prever a criação de uma comissão intersecretarial, com o objetivo, dentre outros, de indicar, propor, deliberar e regular as questões da função social da propriedade para combate à retenção especulativa de imóveis ociosos. Contudo, esse assunto ainda se encontra em análise até a próxima etapa de revisão intermediária do PDE.

Destaca-se, a seguir, exemplos de outras possíveis estratégias de combinação de instrumentos cabíveis ao aproveitamento dos imóveis gravados como descumpridores da função social da propriedade, tais como: a promoção de chamamentos públicos para a realização de consórcio imobiliário com a finalidade de implantação de unidades de habitação de interesse social; a realização de desapropriação amigável, na qual são oferecidas outras formas de indenização; a promoção de desapropriação do imóvel quando o valor da dívida relativa ao IPTU supere o valor do imóvel, nos termos do art. 99, § 5º da Lei n. 16.050 de 2014 - PDE; a utilização do procedimento de regularização fundiária urbana previsto na Lei Federal n. 13.465 de 2017 ou a desapropriação por hasta pública de imóveis elegíveis ao procedimento, nos termos devidamente regulamentados para esse instrumento.

Durante o processo participativo houve contribuições solicitando que o PEUC e a desapropriação por títulos da dívida pública sejam aplicadas com prazos menores que os definidos pelo Plano Diretor e que o limite de 15% para o IPTU progressivo fosse revogado, com a continuidade do aumento progressivo do IPTU até o cumprimento da função social. Apesar de esta primeira solicitação ser pertinente para dar maior celeridade ao cumprimento da função social da propriedade, principalmente devido a sua importância estratégica em políticas habitacionais, coube ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), artigos 5º e 8º, o regramento dos prazos mínimos para aplicação desses instrumentos. O estatuto estabeleceu para PEUC os prazos mínimos de 1 ano, a partir da notificação, para que seja protocolado projeto no órgão municipal competente e 2 anos, a partir da aprovação do projeto, para início das obras. Para a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, essa se aplica decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização.

Contudo, como alternativa, para acelerar os processos de cumprimento da função social da propriedade, pode-se intensificar, de forma planejada e estratégica, as notificações aos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, explorando, por exemplo, ferramentas tecnológicas para identificação desses imóveis. O plano de gestão e aplicação, mencionado acima, também pode subsidiar a priorização de outros territórios, passíveis de aplicação, altamente estratégicos para o

ordenamento territorial do município, como por exemplo, os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana- EETU.

Ainda com relação aos EETU, uma possibilidade para intensificar a ampliação das notificações nestes territórios seria associar o decreto de ativação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana com a priorização da aplicação dos instrumentos de PEUC nestes locais. Essa medida teria como objetivo o combate à retenção especulativa da terra urbana por meio da aplicação do PEUC assim que um novo EETU for ativado.

A respeito da remoção do limite máximo de 15% para o IPTU progressivo, esse ponto igualmente não se mostra possível porque tal regramento é estabelecido pelo Estatuto da Cidade, art. 7º § 1º, que define a alíquota máxima de quinze por cento, não podendo também exceder duas vezes o valor referente ao ano anterior.

Outra questão apresentada durante o processo participativo foi a necessidade de revisão no Art. 96 do PDE, para definição de um prazo máximo para notificação de todos os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados e obrigação de atualização anual da listagem dos imóveis que não cumprem a função social da propriedade. Soma-se a esta contribuição à indicação de revisão no Art. 180, para inclusão de prazo para a prefeitura realizar o levantamento dos imóveis abandonados e iniciar as arrecadações. Por fim, foi pleiteada a expansão da área de aplicação dos instrumentos da função social da propriedade para todos os EETUs, OUCs e PIUs, visto que tais áreas devem atender de forma mais enfática o interesse coletivo.

Sobre a definição de prazo máximo para levantamento dos imóveis abandonados e para notificação de todos os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, assim como sua atualização anual, acrescentamos que a atualização periódica da listagem dos imóveis que não cumprem a função social já está prevista e está sendo aplicada, em consonância com a determinação do Plano Diretor (Art.100).

A Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade realiza mensalmente a publicação da listagem dos imóveis cujos proprietários foram notificados para Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, em conformidade com o decreto n. 57.562/2016 e o decreto n. 55.638/2014, Art. 2º§ 3º, que estabelece que além da listagem dos imóveis prevista pelo artigo 100, deve ser

disponibilizado periodicamente ao público o relatório anual previsto pelo artigo 329 do Plano Diretor Estratégico. Cabe também ao executivo a divulgação mensal dos seguintes itens: listagem da situação dos imóveis notificados e também das eventuais impugnações e recursos por parte dos proprietários; mapa dos imóveis notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade na plataforma Geosampa e a relação dos imóveis cadastrados para fins de notificação para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Quanto à definição de um prazo máximo para mapeamento e notificação de todos os imóveis, mostra-se necessário avaliar sua pertinência face as constantes transformações urbanas da cidade. Soma-se a isso a necessidade de a aplicação dos instrumentos urbanísticos estar vinculada a uma visão territorial estratégica sobre os territórios passíveis de aplicação, conforme o art. 91 do PDE. Nesse sentido, mostra-se mais apropriada a inclusão no PDE da necessidade de elaboração de um plano de aplicação e gestão dos instrumentos indutores da função social da propriedade para planejamento e melhor gerenciamento dos instrumentos, afinal é notório o enfraquecimento dos instrumentos urbanísticos quando há notificação de uma grande quantidade de imóveis ao mesmo tempo e sem ser levada em consideração a capacidade da municipalidade e do mercado de absorvê-los.

Sobre a possibilidade de expansão da aplicação dos instrumentos da função social da propriedade para os EETUs e OUCs, esta ação já está prevista no PDE no Art. 91. Contudo, pode ser interessante a possibilidade de expansão das áreas passíveis de aplicação dos instrumentos indutores da função social em Projetos de Intervenção Urbana (PIU), Áreas de Intervenção Urbana (AIU), Áreas de Estruturação Local (AEL) e Concessões Urbanísticas. É igualmente interessante que estes instrumentos possam ser aplicados na Rede de Estruturação Local e na MEM- Macroárea de Estruturação Metropolitana, territórios que fazem parte da Rede de Estruturação Urbana definida pelo PDE.

Com relação às formas de desapropriação, outro tema amplamente levantado no processo participativo, a legislação brasileira define três modalidades de desapropriação aplicáveis às áreas urbanas: a desapropriação por utilidade ou necessidade pública, regulamentada pelo Decreto-lei n.3365/1941; a

desapropriação por interesse social, regulamentada pela Lei n. 4.132/1962 e a desapropriação por interesse social para fins de política urbana, prevista no Estatuto da Cidade, a ser implementada pelos municípios na hipótese de imóveis urbanos persistirem descumprindo sua função social após a adoção de instrumentos compulsórios.

A desapropriação por interesse social para fins de política urbana possui cunho sancionatório face ao descumprimento da função social da propriedade, por isso é também chamada de desapropriação sanção, e está prevista pelo Plano Diretor Estratégico e pelo Estatuto da Cidade mediante pagamento em títulos da dívida pública.

Cabe frisar que a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública é um instrumento que não demanda legislação municipal específica para sua regulamentação, pois sua competência legislativa é da União, de modo que sua aplicação seja uniforme em todo território nacional. A emissão de títulos da dívida pública para fins de desapropriação para cumprimento da função social da propriedade depende de aprovação dada pelo Senado Federal, contudo, mostra-se necessário estabelecer em escala municipal os procedimentos administrativos para a aplicação e gestão deste instrumento, principalmente junto à Secretaria Municipal da Fazenda.

Dada a dificuldade de aplicação deste instrumento, formas alternativas de desapropriação estão sendo estudadas diante da intensa necessidade de se fazer cumprir a função social da propriedade na cidade de São Paulo. Durante o processo participativo foi proposta a inserção da Desapropriação por Interesse Social no PDE para efetivar o uso dos imóveis que não cumprem função social. Esse instrumento, por ser regulamentado por legislação federal, só pode ser aplicado nos termos previstos pela Lei 4.132/1962, que em seu art. 2º pondera os aspectos considerados como de interesse social. Esta alternativa de desapropriação, entretanto, pode ser pouco vantajosa ao município por ser custosa e morosa, afinal não permite que os imóveis descumpridores da função da propriedade possam ir diretamente para leilão, sem que haja a necessidade de o poder público municipal desapropriar o imóvel previamente (mediante pagamento de justa indenização) e incorporá-lo ao seu patrimônio.

Uma alternativa viável seria a inclusão no PDE do instrumento da Desapropriação por Hasta Pública, na perspectiva de ampliação das possibilidades de desapropriação passíveis de aplicação com o objetivo do cumprimento da função social da propriedade. Pode-se definir hasta pública como um ato judicial, pelo qual são vendidos por leilão bens de um devedor para que, com o dinheiro da venda, possam ser pagos o credor e as custas e despesas do processo de execução. Essa modalidade de desapropriação poderia ser aplicada ao município de São Paulo nos mesmos moldes da Lei Municipal n.17.844 de 2022, que aprova o Projeto de Intervenção Urbana- Setor Central – PIU-SCE, com base no art. 4º e no art. 5º, alínea i do Decreto Lei Federal n. 3.365 de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

A desapropriação por hasta pública permitirá que imóveis descumpridores da função da propriedade possam ir diretamente para leilão, sem que haja a necessidade de o poder público municipal desapropriar o imóvel previamente. Contudo, isso será possível somente após a averbação da notificação por descumprimento da função social da propriedade no Cartório de Registro de Imóveis e seu decreto de utilidade pública fixar as razões da desapropriação e a destinação urbanística, vinculada aos objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano, para os imóveis desapropriados.

Outra problemática elencada em nosso diagnóstico e igualmente mencionada no processo participativo diz respeito ao Consórcio Imobiliário¹, instrumento por meio do qual a Prefeitura pode realizar consórcios para viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis que estejam sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsória, independentemente da notificação a seus proprietários. As análises realizadas sugerem a necessidade de adequação do inciso I do § 3º do art. 102 do PDE nos mesmos moldes das disposições contidas no Estatuto da Cidade, a partir da nova redação dada ao instrumento em 2017.

Atualmente o valor de referência considerado para a realização do pagamento ao proprietário por meio de unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas reflete o valor de referência para pagamento de outorga onerosa,

¹ O proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

descontado o montante incorporado em função das obras realizadas na área onde se localiza o imóvel transferido para a realização do consórcio imobiliário. Sugere-se que o valor das unidades imobiliárias entregues ao proprietário passe a ser correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, com devida regulamentação dos métodos para cálculo de índices e fórmulas a serem seguidas para a definição do valor do imóvel, do valor da unidade habitacional para fins de cálculo de permuta e criação de um indicador para avaliação do custo-benefício do empreendimento para a municipalidade.

Outra regulamentação necessária vinculada ao Consórcio Imobiliário versa sobre os procedimentos para sua aplicação, uma vez que a Lei Municipal nº 16.377/2016, regulamenta o Consórcio Imobiliário de Interesse Social, mas, não regulamenta os procedimentos para a sua aplicação. Ressalta-se que o uso combinado do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios com o Consórcio Imobiliário mostra-se um caminho viável para cumprimento das obrigações do PEUC quando o proprietário não dispõe de recursos, podendo transferir sua propriedade para o município, que fará as devidas obras, devolvendo ao proprietário o valor de seu imóvel em parcelas do terreno ou em unidades imobiliárias, ambas no valor anterior às transformações.

Outro ponto analisado versa sobre a ausência de mecanismos que induzam o proprietário a cumprir a função social da propriedade, apenas instrumentos de notificação e oneração. Nesse sentido, é importante a análise de ferramentas complementares ou instrumentos alternativos, que induzam o atendimento às notificações e cumprimento da função social de suas propriedades urbanas. Nessa perspectiva, a regulamentação do retrofit como ferramenta vinculada a função social da propriedade pode ser de grande valia. Outra possibilidade para fortalecer a indução seria a criação de uma fila especial, mas célere, para aprovação de projetos em edifícios notificados como descumpridores da função social ou que atendam aos requisitos de imóvel subutilizado, não utilizado ou não edificado. Afinal o objetivo final desses instrumentos não é a punição, mas sim a indução do uso adequado do imóvel pelo seu proprietário.

Sobre o tema do Retrofit, assunto intensamente mencionado pela população no processo participativo, observa-se que no PDE só há menção à requalificação de

edificações no art. 27, que dispõe sobre as diretrizes para a revisão da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Menciona-se que, de acordo com os objetivos e diretrizes expressos no PDE para macrozonas, macroáreas e rede de estruturação da transformação urbana, a LPUOS deve ser revista, simplificada e consolidada segundo algumas diretrizes, tal como: “XVIII- 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;”.

O Código de Obras e Edificações de São Paulo (Lei n.16.642/2017) prevê, em seus artigos 77 e 78, diretrizes específicas para a requalificação de imóveis (retrofit). O Art. 77. estabelece que 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 dez anos, independentemente de sua condição de regularidade na data do protocolo do pedido, pode ser requalificada, nos termos do código de obras.

Já o art. 78. define que na requalificação edilícia 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.

Além disso, em 2022, foi sancionado o Decreto nº 61.311/2022 que regulamenta a Lei nº 17.577/2021, que dispõe sobre o “Programa Requalifica Centro” no que tange a aprovação dos pedidos de requalificação de edificações na região central da Cidade de São Paulo e dispõe sobre incentivos urbanísticos e tributários fomentando a sua aplicação.

Apesar de estas normativas citadas contemplarem o tema do retrofit, analisa-se a possibilidade de inclusão de mais especificações a respeito da necessidade de regulamentação da requalificação de edificações para que ela possa ser aplicada em outras regiões do município, não apenas na área central, e regulamentada de forma que preveja incentivos específicos para viabilizar a habitação de interesse social e a habitação de mercado popular.

A inclusão de mais especificações a respeito da regulamentação do retrofit no PDE dialoga com o conceito de cidade compacta contida nos incisos I e II do Art. 7, que

descreve os objetivos estratégicos da Política de Desenvolvimento Urbano de São Paulo: conter o processo de expansão horizontal da aglomeração urbana, contribuindo para preservar o cinturão verde metropolitano e acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade.

O retrofit visa o reaproveitamento de edificações em áreas já consolidadas e regiões carentes de terrenos para novos empreendimentos. Trata-se, portanto, de um processo de intervenção em instalações antigas que busca adequar, recuperar e modernizar a edificação, tornando-a mais segura e qualificada à reocupação.

Destaca-se também o viés sustentável desta prática, tanto no quesito edilício, afinal a atualização dos sistemas prediais acarreta a diminuição dos desperdícios funcionais no edifício (como insumos de energia elétrica e água), quanto urbanístico, por estar relacionada ao conceito da cidade compacta, com aproveitamento das regiões onde há redes de infraestrutura instaladas e estímulo à contenção do espraiamento do tecido urbano.

É importante enfatizar também que o retrofit não se limita à restauração de edifícios tombados pelo patrimônio histórico ou com valor arquitetônico. Por outro lado, não pode ser considerado como retrofit qualquer tipo de obra realizada em uma edificação que apenas incorpore tecnologias e mudança de uso, sem que seja considerado o estado de conservação destas edificações e sua idade de construção.

Outro ponto importante da requalificação edilícia é a possibilidade de desenvolvimento conjunto de políticas de requalificação e de provisão habitacional e locação social, diante da oportunidade de reaproveitamento do estoque construído, direcionando-o para habitação de interesse social. Essa discussão articula a requalificação de imóveis antigos e vazios como importante aliado para a discussão do cumprimento da função social da propriedade.

Soma-se as potencialidades do retrofit sua aderência ao desenvolvimento de novos usos, com especial destaque para a conversão de imóveis para o uso residencial, edificações de uso misto, ampliação de fachadas ativas e reaproveitamento de edificações em áreas consolidadas.

Por fim, atenção especial deve ser dada em relação ao retrofit em áreas grafadas como Zonas Especiais de Interesse Social, no sentido de garantir que mudanças de uso em ZEIS 3 não sejam realizadas em desconformidade com o zoneamento e o código de obras, não a desobrigando de atuar como uma zona voltada à produção de Habitação de Interesse Social- HIS.

Identifica-se, portanto, que além de conceituar o Retrofit, há necessidade de regulamentá-lo por meio da indicação dos territórios nos quais será aplicado, definição dos incentivos urbanísticos e tributários para as edificações que passarem por esse processo de requalificação (como por exemplo, isenções e outros estímulos) e definição dos processos de aprovação dos projetos de requalificação edilícia segundo parâmetros estabelecidos, assim como sua devida articulação com os instrumentos da função social da propriedade.

Sobre o instrumento da arrecadação de bens abandonados, que consiste na perda da propriedade imobiliária em razão do abandono, este é um instrumento urbanístico vinculado ao art. 1.276 da Lei 10.406/2002, o Código Civil Brasileiro, que possibilita que o imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município.

Foi solicitada nova redação ao art. 108, inciso III, assim como no § 2º do Art. 109 com o objetivo de possibilitar a aplicação deste instrumento conforme previsto pelas leis federal (Lei nº 13.465 de 2017) e municipal (Lei nº 17.734 de 2022) de REURB, tornando possível arrecadar imóveis que não estiverem em posse de outrem, exceto nos termos das leis citadas. Objetiva-se com essa revisão que um imóvel ocupado por movimentos de moradia, devidamente cadastrado no órgão municipal competente, na qual se preencha os requisitos da legislação específica, possam ser objeto de arrecadação de bem abandonado.

Outros artigos que carecem revisão são:

- O Art. 93, com o intuito de melhor definição, para imóveis subutilizados, da norma específica que definirá o padrão de CA mínimo, evitando incongruência na aplicação do enquadramento.

- O Art. 94, incisos III e IV, com o objetivo de melhor definição dos imóveis excluídos da categorização de imóveis não edificados ou subutilizados para aplicação de PEUC, considerando o tombamento e os impasses jurídicos. Afinal, as impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis não podem excluir a classificação do imóvel como não edificado, subutilizado. O imóvel é classificado, porém os prazos são suspensos para aplicação de PEUC enquanto perdurarem as pendências jurídicas.
- O Art. 95 § 1º, com o objetivo de padronizar a forma como será verificado o atendimento à obrigação de utilização dos imóveis não utilizados.
- Art. 96 § 4º, com o objetivo de prever procedimento para lidar com os casos de edificações notificadas nas quais há problema de acessibilidade e normas de segurança já que não é possível obrigar a ocupação de imóveis nestas condições.
- O Art. 97 § 2º, com o intuito de permitir o cancelamento da averbação pelo proprietário, garantindo assim maior agilidade ao processo.

Abaixo, os documentos referentes às análises.

ANDRADE, Letícia Queiroz de. Desapropriação: aspectos gerais. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/113/edicao-2/desapropriacao:-aspectos-gerais>

5. SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO DA POLÍTICA URBANA

Após avaliação das contribuições advindas da participação social, assim como trabalho intersetorial e análises complementares feitas por SMUL, registram-se sugestões técnicas de aperfeiçoamentos à política urbana, que deverão ser posteriormente avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as disposições do PDE, podendo, eventualmente, subsidiar tanto a elaboração da minuta de projeto de lei da revisão intermediária, quanto regulamentações específicas e procedimentos administrativos posteriores à revisão.

5.1 Sugestão 01

Sugere-se a inclusão de um artigo no PDE com a previsão de elaboração um Plano Estratégico de Gestão e Destinação dos descumpridores da função social da propriedade.

5.2 Sugestão 02

Sugere-se revisar o Art. 102 do PDE, que trata do Consórcio Imobiliário, para adequá-lo ao Estatuto da Cidade.

5.3 Sugestão 03

Sugere-se a inclusão do instrumento da Hasta Pública no PDE, com o objetivo de ampliar o rol de instrumentos voltados a desapropriação de imóveis ociosos.

5.4 Sugestão 04

Sugere-se a inclusão da temática do retrofit o PDE, com devida conceituação e indicação de territórios passíveis de aplicação. Cabendo a uma regulamentação específica a definição dos incentivos urbanísticos e tributários para edificações que passarem por requalificação, como por exemplo, isenções e outros estímulos e definição dos processos de aprovação dos projetos de requalificação edilícia segundo parâmetros estabelecidos.

5.5 Sugestão 05

Sugere-se a inclusão no Art. 91 dos PIUs como áreas passíveis de aplicação de PEUC, assim como as AIU, AELs e Concessões Urbanísticas.

5.6 Sugestão 06

Sugere-se incluir no PDE os procedimentos passíveis para aprovação das áreas prioritárias de notificação de PEUC, que hoje pode ocorrer por decreto ou a partir de critérios definidos pela Prefeitura, em consulta ao Conselho Municipal de Política Urbana – C MPU.

5.7 Sugestão 07

Sugere-se definir, no art. 93, para imóveis subutilizados a norma específica que definirá o padrão de CA mínimo, evitando incongruência na aplicação do enquadramento.

5.8 Sugestão 08

Sugere-se a revisão do art. 94, incisos III e IV, que trata da definição dos imóveis excluídos da categorização de imóveis não edificados ou subutilizados para aplicação de PEUC, considerando o tombamento e os impasses jurídicos.

5.9 Sugestão 09

Sugere-se revisão do Art. 95 § 1º para padronização da forma como será verificado o atendimento à obrigação de utilização dos imóveis não utilizados.

5.10 Sugestão 010

Sugere-se a revisão do Art. 96 § 4º para contemplar outros casos de edificações notificadas nas quais há problema de acessibilidade ou normas de segurança já que não é possível obrigar a ocupação de imóveis nestas condições.

5.11 Sugestão 011

Sugere-se a inclusão no Art. 97 § 2º, a possibilidade de permissão de cancelamento da averbação pelo proprietário, garantindo assim maior agilidade ao processo.

5.12 Sugestão 012

Sugere-se dar nova redação para o art. 108, § 1º inciso III, e acréscimo de um novo parágrafo no art. 109 para possibilitar a arrecadação de bens ocupados por movimentos de moradia, nos moldes das leis de REURB.