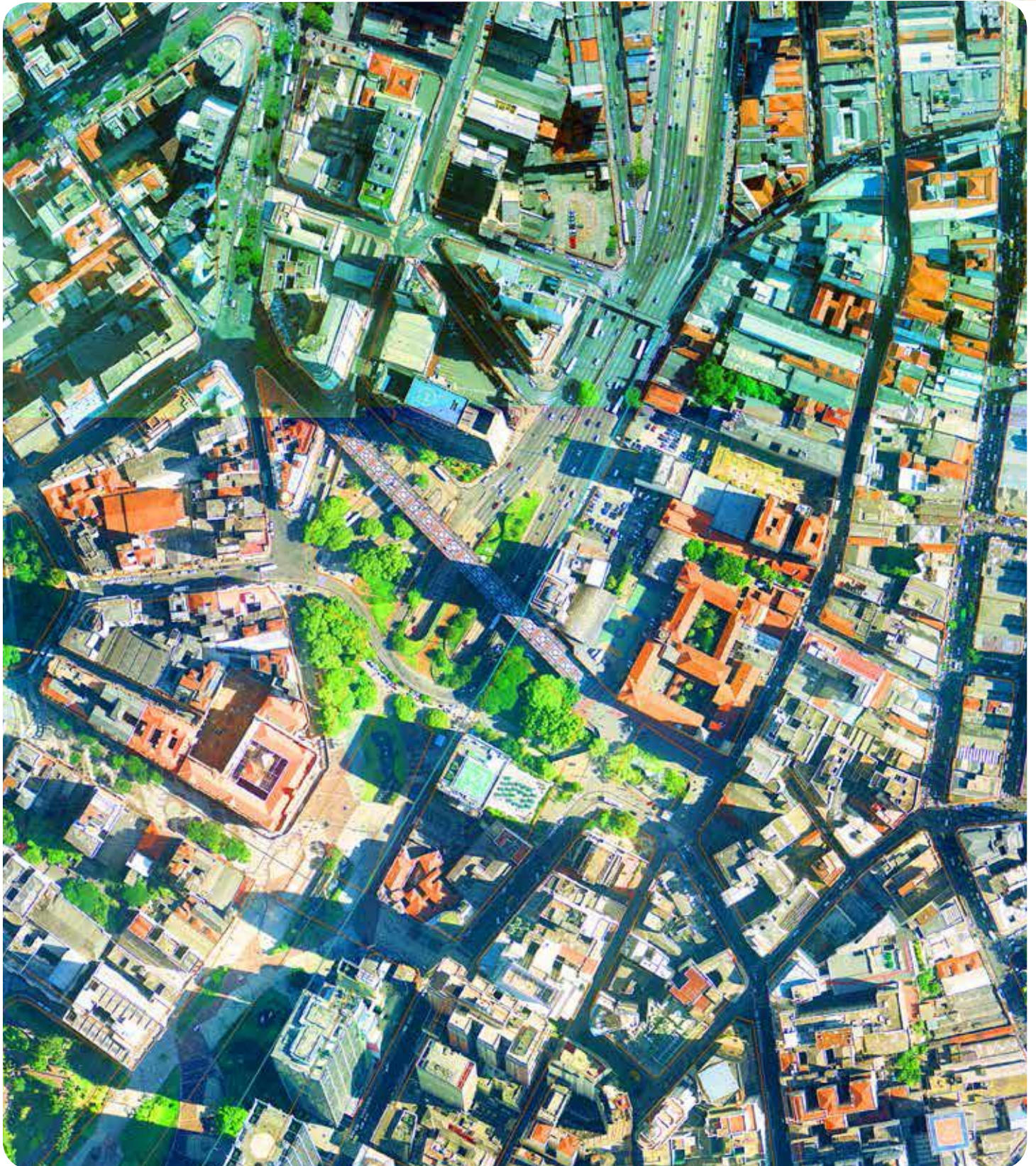


Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios em São Paulo





Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
Rua São Bento, 405, 17º e 18º andar - Centro – CEP 01011-100
São Paulo - SP

Sumário

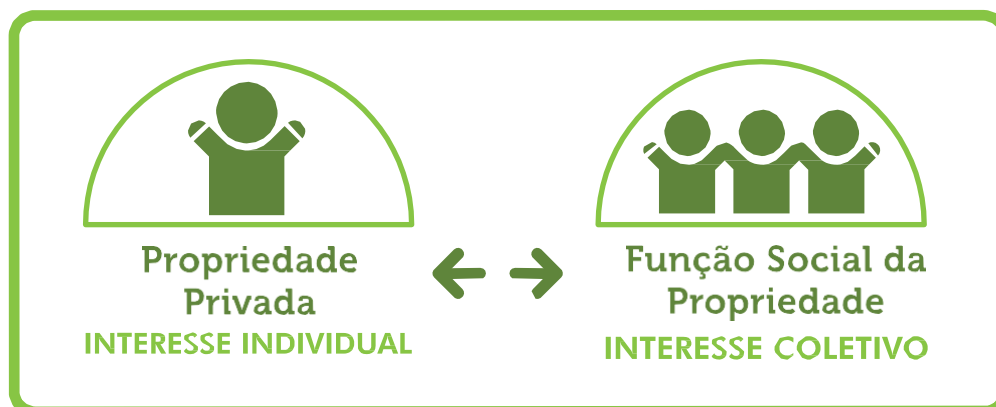
1 - Fundamentos: a função social da propriedade imóvel urbana	pg 4
1.1. Função social da propriedade, a Constituição Federal e Estatuto da Cidade	pg 5
1.2. A previsão do PEUC no novo Plano Diretor Estratégico	pg 7
1.3. A Lei Municipal 15.234/10 e seu Regulamento	pg 9
1.4. As principais dificuldades na implantação do instrumento	pg 10
2 - As consequências para os proprietários notificados	pg 11
2.1. IPTU progressivo no tempo	pg 12
2.2. Desapropriação-sanção	pg 13
3 - Aplicação do PEUC no Município de São Paulo	pg 14

1. Fundamentos: a função social da propriedade imóvel

A propriedade privada é historicamente aceita como um direito fundamental, e assim está definida no artigo 5º, inciso XXII da Constituição Federal de 1988. Entretanto, no mesmo patamar (inciso XXIII, além de outros dispositivos), mas agora como um direito coletivo, está a obrigatoriedade de que ela cumpra uma função social.

Esse arranjo já fora estabelecido ao menos desde a Constituição de 1934, ainda que não de forma tão

explícita. Por razões históricas, econômicas e políticas, um desses direitos (a propriedade individual) sempre teve maior acolhimento e desenvolvimento nas instituições brasileiras, o que gerou consequências graves à medida que mudavam as bases do Estado e da sociedade. No caso das cidades, a ferida mais exposta desse processo são as enormes desigualdades no acesso à terra urbanizada e à moradia adequada.



Por isso, a Constituição atual aprofundou ainda mais a definição do cumprimento à função social, especialmente quanto à imobiliária urbana (art.182) e rural (art. 186, relacionada à Reforma Agrária). Então, a reforma urbana, entendida como a reconversão dos processos de crescimento e transformação das cidades

da maneira como vinha ocorrendo, no sentido de tornar mais equânime a disposição dos espaços urbanos, não é opção deste ou daquele governo, e sim exigência constitucional, e, portanto uma política de Estado. Isso fica claro no texto do art. 182:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

1º - plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

(...)

Podemos definir a função social da propriedade imóvel urbana como a medida de equilíbrio do uso, aproveitamento e disposição da propriedade em relação a seu entorno socioeconômico.

Ou seja, as condutas do proprietário também devem estar a serviço das finalidades estabelecidas pela Constituição para o Estado brasileiro, dentre essas (conforme o art. 3º) “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Portanto, cumprir a função social é um ônus inerente a qualquer imóvel e é o Poder Público municipal que irá efetivamente estabelecer essa relação, observadas as disposições da legislação nacional, e da sua própria, relacionadas à política urbana.

O maior dos desequilíbrios ao cumprimento desta função é a presença de imóveis não-edificados (lotes e glebas), ou aqueles outros, edificados mas sem qualquer uso (habitação, comércio, serviços, etc.), em regiões da cidade com boa oferta de infraestrutura,

enquanto milhares de pessoas são obrigadas a se instalar nas periferias, em razão da baixa oferta de imóveis a preços justos. Isso ainda ocorre efetivamente na cidade de São Paulo, com vazios urbanos e imóveis ociosos espalhados por toda sua extensão.

Em uma cidade que deveria possibilitar o acesso equânime aos serviços públicos a todos os cidadãos, com respeito ao meio ambiente, fomentando também o acesso à moradia digna e mobilidade urbana adequada, independentemente de classe social, tais vazios estão na mão contrária. Os imóveis urbanos que não cumprem sua função social acabam por ter o interesse individual de seus proprietários priorizado em detrimento da necessidade de parcelas enormes da população.

1.1 Função social da propriedade, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade

Como já dito, a função social da propriedade imóvel urbana teve uma primeira definição no artigo 182, §2º da Constituição Federal de 1988; a partir daí, e também por determinação constitucional, nascem a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e os planos diretores municipais, sempre no intuito de fazer valer a diretriz de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”, das quais o combate aos imóveis ociosos é um dos aspectos mais importantes.

Prova dessa relevância é que o Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsórios, instrumento que

combate a má utilização das propriedades urbanas, o qual chamaremos de PEUC e que se destina a reverter este fenômeno indesejável, foi o único dos instrumentos (ao lado do plano diretor) de política urbana defendidos na Constituinte que foi incorporado ao texto, como se observa no § 4º do mesmo artigo 182.

Ali também encontramos as etapas seguintes da exigência de cumprimento da função social, caso o proprietário insista em manter o imóvel sem uso: o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública:

Art. 182 - (...)

4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- parcelamento ou edificação compulsórios;
- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

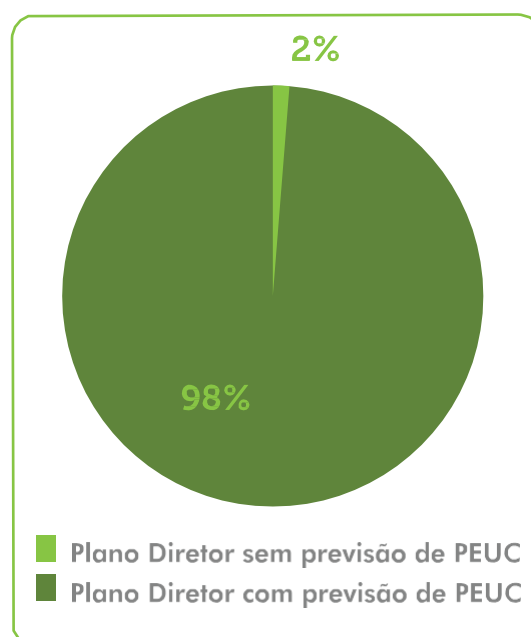
Apesar de já previsto na Constituição Federal, o PEUC sempre foi encarado com certa descrença quanto a sua efetividade, pois é, de fato, a forma mais incisiva de interferir na propriedade individual, obrigando a dar um uso para esta. Com o advento do Estatuto da Cidade, as principais condições e as definições mínimas necessárias à sua viabilidade foram instituídas, restando aos municípios aplicá-lo concretamente, em face das especificidades locais.

É o Estatuto, por exemplo, que define um conteúdo mínimo para a caracterização do imóvel não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, a forma como os proprietários serão notificados para o PEUC, os prazos mínimos para que apresentem projeto de edificação ou utilização de seu imóvel, dentre outros aspectos. E assim também algumas regras básicas sobre o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos, além de outros dispositivos¹.

Na esteira dos planos diretores aprovados durante os anos 2000 em centenas de municípios (de grandes

metrópoles a pequenas cidades na fronteira agrícola), o PEUC esteve presente na imensa maioria deles. Na análise realizada pela Rede de Avaliação dos Planos Diretores no Brasil, demonstrou-se que no estado de São Paulo 98% dos municípios pesquisados² instituem em seus Planos Diretores o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, assim como a grande maioria destes também prevêem o IPTU progressivo no tempo e a Desapropriação com pagamento em títulos.

Entretanto, até hoje ainda são pouquíssimas as experiências de aplicação efetivada de todos estes instrumentos no Brasil.



1. O artigo 46 do Estatuto possibilita, por exemplo, a formação de "consórcios imobiliários" entre o município e o proprietário, para viabilizar o aproveitamento quando estes últimos não tiverem condições de fato de edificarem ou darem um uso, o que abordaremos mais adiante.

2. A pesquisa analisou 92 municípios no Estado de São Paulo, de diferentes portes populacionais.

1.2 A previsão do PEUC no novo Plano Diretor Estratégico - PDE

O novo Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo (2014) define em seu artigo 5º a função social da propriedade como princípio geral, tanto quanto a

Constituição e o Estatuto da Cidade assim o fizeram. Indo mais além, o seu parágrafo 2º assim estabelece:

“Função Social da Propriedade Urbana é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando a propriedade cumpre critérios e graus de exigência de ordenação territorial estabelecidos pela legislação, em especial atendendo aos coeficientes mínimos de utilização”.

No mesmo Plano Diretor, a partir do artigo 90 encontram-se as condições reais que devem caracterizar os imóveis sujeitos ao PEUC. Nele, são estabelecidas as áreas onde o instrumento será aplicado (conforme mapa ao lado), que poderão ser notificadas em etapas, a partir de critérios definidos pelo Poder Executivo e aprovado pelo Conselho Municipal de Política Urbana.

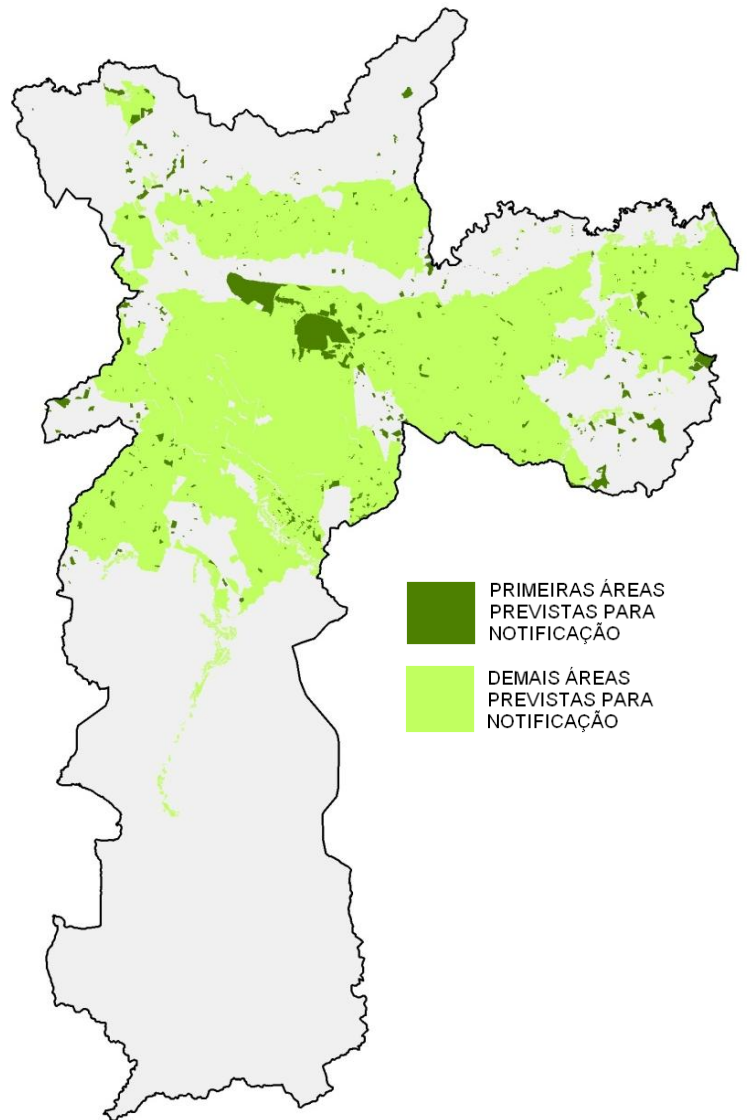
Áreas de aplicação do PEUC

Inicialmente - conforme escalonamento do Poder Executivo - nas áreas:

- Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5;
- Perímetro das Operações Urbanas Centro e Água Branca.

E nas demais áreas:

- De influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;
- Perímetros e perímetros expandidos das Operações Urbanas Consorciadas;
- Perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca;
- Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização;
- Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes com área superior a 20.000 m²;
- Em todas as áreas do perímetro urbano, nas quais não incide IPTU, ressalvadas as áreas efetivamente utilizadas para exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial.



Além de delimitar geograficamente o instrumento, o plano define características dos imóveis passíveis de aplicação.



lotes e glebas com área superior a 500 m² (quinhentos metros quadrados), onde o coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual a 0 (zero).



lotes e glebas com área superior a 500 m² (quinhentos metros quadrados), onde o coeficiente de aproveitamento não atingir um mínimo definido para a zona em que se situam (equivalente a 0,2 na maioria das situações).



imóveis edificados que tenham no mínimo 60% (sessenta por cento) de sua área construída ou de suas unidades condominiais desocupadas há mais de 1 (um) ano.

O PDE também traz algumas exceções para a aplicação do PEUC (por exemplo, áreas verdes, ou ainda atividades que não necessitem de edificação), além de alguns procedimentos e prazos para que os proprietários cumpram com a obrigação.

1.3 A Lei Municipal 15.234/10 e seu Regulamento

A Lei Municipal 15.234/10 vai mais adiante à aplicação dos instrumentos que garantem o cumprimento da função social da propriedade.

Assim, a Lei estabelece os prazos para cumprimento da obrigação. Uma vez notificados os proprietários terão o prazo de 1 ano ou (i) para apresentar projeto de edificação, ou (ii) para dar um uso compatível, quando se tratar de imóvel não utilizado. Caso estes prazos não sejam respeitados o proprietário estará sujeito ao IPTU progressivo no tempo, quando a

alíquota será majorada ano a ano até o limite de 15% ao cabo de cinco anos. Por fim, se a ociosidade do imóvel permanecer, terá início a última etapa, a da desapropriação com pagamentos de títulos da dívida pública.

O regulamento desta Lei define que a primeira etapa da ação do Poder Público se dará quanto aos imóveis situados nas ZEIS 2, 3, 5 e nos perímetros das Operações Urbanas Centro e Água Branca.



Além de priorizar geograficamente o instrumento, o regulamento lista algumas atividades econômicas que podem cumprir uma função social sem que os imóveis estejam edificados (por exemplo, postos de gasolina), bem como define o procedimento para o proprietário apresentar sua impugnação.

Antes do novo Plano Diretor (em 2011) houve uma ação chamada de pré-notificação, quando a PMSP elaborou um levantamento inicial dos imóveis sujeitos

à notificação, abrindo possibilidade de manifestação dos proprietários, mas sem que se criasse para ele qualquer obrigação. Importante esclarecer que esse foi apenas um primeiro levantamento, realizados sem maiores pretensões de contemplar todos os imóveis da cidade atingidos pelo PEUC, até porque, diante da complexidade e dinamismo da cidade, este será um trabalho contínuo a ser desenvolvido pela Administração. Os imóveis não-utilizados, por exemplo, não estavam lá.

1.4 As principais dificuldades na implantação do instrumento

O PEUC deve ser concebido e, principalmente, aplicado de forma criteriosa e sistemática, seja porque são raras as experiências já havidas e documentadas em outras cidades brasileiras, seja porque o objetivo final não é a punição, e sim a adequação do exercício da propriedade.

O primeiro grande desafio encontrado é listar e qualificar os imóveis sujeitos à notificação, observados os critérios constitucionais, legais e regulamentares expostos acima. O ponto de partida são os dados cadastrais da própria Prefeitura, tanto no que tange à situação dos imóveis, quanto à identificação dos proprietários. A partir daí, deve-se afinar e complementar as informações com outras fontes, como: as matrículas dos cartórios de registro de imóveis, os dados de juntas comerciais, imagens aéreas, e, inclusive, diligências e vistorias físicas aos imóveis. Particularmente quanto aos imóveis não utilizados (aqueles que possuem edificação sem nenhum uso), essa tarefa torna-se um pouco mais complexa, obrigando a Administração a buscar ainda mais indícios, como, por exemplo, o uso efetivo (ou não) de serviços públicos (fornecimento de água, energia elétrica e GLP), e até reclamações de vizinhos, tudo combinado com diligências apuradas e vistorias *in loco* que confirmem categoricamente esta situação.

Após a identificação, tem início a etapa de notificação, que deve ser realizada por funcionário do Poder Público ao proprietário do imóvel, ou, em caso de pessoa jurídica, a quem detenha poderes de gerência ou administração. O recurso da correspondência registrada só é aceita caso estes residam fora do município. Se frustrada por três vezes a tentativa de notificação, a publicação por edital é admitida tanto pelo Estatuto da Cidade quanto pela legislação municipal.

Uma vez notificado, e conforme anotado acima, o proprietário terá prazos para cumprimento da obrigação, ou para o protocolo do projeto de construção (no caso de terrenos não edificados) ou o uso efetivo (imóveis não utilizados e subutilizados), comunicando à Administração Pública acerca dessas providências. Em todas essas situações, e a fim de evitar que a aplicação do instrumento torne-se inócua, o órgão público responsável deverá acompanhar a efetividade de tais ações.

Transpostos para a escala de São Paulo, a maior cidade do Hemisfério Sul, esses problemas ganham uma complexidade ainda maior, o que deve ser superado com ferramentas, planejamento e ação também diferenciados.

2. As consequências para os proprietários notificados

Conforme já tangenciamos no item anterior, uma vez efetuada a notificação, o proprietário passa a ter o ônus de:

**em até
1 ANO**

a contar do recebimento da notificação, comunicar à Prefeitura, e dependendo do caso, ou (i) o início da utilização do imóvel; ou (ii) o protocolamento do pedido de alvará de aprovação de projeto de parcelamento do solo, ou de edificação

**em até
2 ANOS**

a contar da expedição do respectivo alvará, comunicar à prefeitura o início das obras de parcelamento ou edificação mencionadas no item acima

**em até
5 ANOS**

contados do início das obras citado no item anterior, comunicar à prefeitura a conclusão das obras de parcelamento do solo ou edificação de imóvel, ou pelo menos da primeira etapa de conclusão de obras, em caso de empreendimentos de grande porte.

A notificação será averbada na matrícula do imóvel, vez que a obrigação (e sem prejuízo dos prazos já transcorridos) transfere-se a eventuais adquirentes do imóvel.

Há uma alternativa, entretanto, que pode ser explorada pelo proprietário cujas condições econômicas não permitam efetivamente dar um uso, especialmente dos terrenos não edificados, que é o consórcio imobiliário. Uma vez notificado, ele pode requerer ao município o estabelecimento desta ação

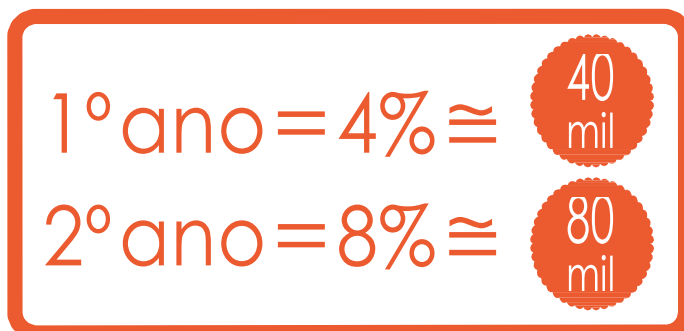
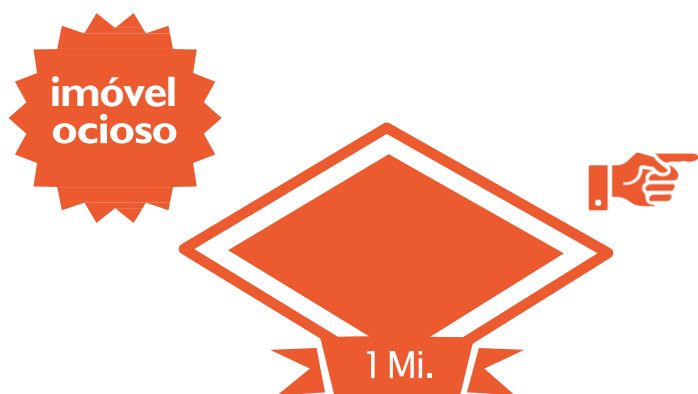
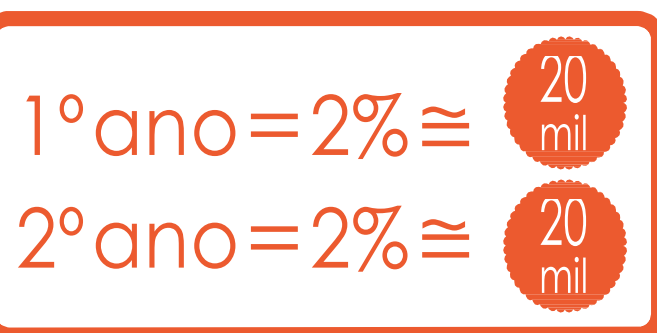
conjunta. Em outras palavras, pode propor ao Poder Público que receba o terreno, edifique e lhe devolva, após a conclusão das obras, tantas unidades imobiliárias quantas bastem para ressarcir-lo, considerando o valor do terreno à época da notificação.

Nesta hipótese, as unidades restantes (por exemplo, lotes urbanizados destinados à habitação de interesse social) integrarão o patrimônio do município para o desenvolvimento de políticas públicas.

2.1 IPTU Progressivo no tempo

Se as exigências e prazos não forem cumpridos pelo proprietário, qual seja, se não apresentado o projeto de edificação ou parcelamento, ou ainda não seja dada utilização, no caso dos imóveis não utilizados, e

mesmo quando a obra aprovada não for iniciada, o município aplicará o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo.



Isso significa que a alíquota do IPTU que incide sobre o imóvel irá dobrar a cada ano, sucessivamente e até o limite de 15%. A título de exemplo, um terreno com o valor venal de R\$ 1.000.000,00, cuja alíquota do imposto é de 2%, terá lançado um valor de R\$ 20.000,00. Entretanto, caso esteja ocioso, seu proprietário tendo sido notificado e não lhe der um uso, a alíquota no ano seguinte ao encerramento do prazo será de 4% e, portanto, o tributo equivalerá à R\$ 40.000,00. Persistindo a situação, no segundo ano a alíquota será de 8% (ou R\$ 80.000,00 de imposto devido)¹.

Evidentemente, se a qualquer tempo o proprietário apresentar projeto de edificação ou parcelamento, ou der um uso, a alíquota do imposto voltará àquela original.

A isso chamamos de extrafiscalidade, pois o objetivo não é a mera arrecadação, e sim induzir um comportamento ao proprietário no sentido de respeitar o princípio da função social da propriedade urbana. Além disso, não se admite, nesta situação, que àqueles atingidos pelo IPTU Progressivo no Tempo se beneficiem de quaisquer isenções, anistias, incentivos ou benefícios fiscais.

1. Os valores e percentuais expressos são meramente exemplificativos, e a aplicação concreta da progressividade no tempo obedecerá a legislação e o regulamento em vigor.

2.2 Desapropriação-sanção

Decorridos 5 (cinco) anos com a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo, e se o proprietário permanecer sem realizar o aproveitamento devido do imóvel, o município poderá desapropriar o imóvel, com o pagamento em títulos da dívida pública. Ao contrário das outras formas de desapropriação, onde o

pagamento se dá mediante “prévia e justa indenização em dinheiro”, aqui o ressarcimento ao proprietário terá por base a planta genérica de valores, além de excluir outros acessórios como expectativas de ganhos e juros compensatórios.

Desapropriação

CONVENCIONAL

Pagamento mediante indenização prévia baseado em valor de mercado



Desapropriação

SANÇÃO

Pagamento posterior por títulos da dívida pública, baseado no valor venal, resgatáveis em até 10 anos

Esses títulos requerem prévia aprovação pelo Senado Federal e poderão ser resgatados em dez prestações anuais e sucessivas, a partir do momento em que se der a desapropriação. Após ela, o município tem o prazo de 5 (cinco) anos para providenciar o adequado aproveitamento do imóvel, contado a partir de sua incorporação ao patrimônio público.

3. Aplicação do PEUC no Município de São Paulo

A Lei Municipal 15.764, de 28 de Maio de 2013, criou na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade - DCFSP, com a atribuição específica de aplicar os instrumentos relatados acima. Entretanto, pela própria natureza destes, e também pelas dificuldades intrínsecas (conforme anotamos no item 1.4), a tarefa de notificação e de cumprimento das obrigações dos proprietários, com eficácia, exige um trabalho que envolve em maior ou menor grau, além da SMDU, diversos órgãos da Prefeitura (SEL, SF, SEHAB, SNJ, SEMPLA, Subprefeituras, etc.), além da colaboração de outras instituições externas ao Poder Público municipal. Isso vale tanto para a etapa de identificação dos imóveis que não cumprem a função social da propriedade, quanto para a notificação dos seus proprietários e também para o acompanhamento das obrigações estabelecidas.

No contexto da política urbana municipal espera-se que o PEUC obrigue os proprietários de imóveis atualmente ociosos a dar-lhes um uso compatível com as estratégias do novo Plano Diretor Estratégico aumentando, assim, a oferta de unidades residenciais (especialmente nas ZEIS) ou não residenciais, bem como que se torne uma atividade permanente e sustentável, evitando a degradação de novas áreas na cidade.

Sob a ótica do combate às vulnerabilidades, a notificação de imóveis que não cumprem a função social pode contribuir indiretamente para reduzir a pressão por ocupação de áreas com fragilidades e restrições ambientais além de atenuar o atual panorama de precariedade habitacional ampliando a oferta de áreas possíveis para construção de Habitação de Interesse Social (HIS).

Apenas dessa forma poderemos construir um procedimento sustentável administrativamente, mas também efetivo, capaz de garantir que paulatinamente nenhum imóvel no município de São Paulo esteja isento de cumprir sua função social, encerrando um ciclo perverso que vem de décadas.

