

**Câmara Municipal de São Paulo - CMSP**

**COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA  
METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE**



**Grupo 5: Moradia: Regularização  
Fundiária e Urbanização**

Conteudista: Daniela Zilio  
Relatores: André Ramos e  
Pedro Camponês  
Mediador: Rodrigo Vcino

**SUBSTITUTIVO AO  
PL Nº 688/2013  
REVISÃO DO PLANO  
DIRETOR ESTRATÉGICO**

# CONTEÚDOS A SEREM TRATADOS NO GRUPO 5

## 1. Dos instrumentos indutores da Função Social da Propriedade

- Parcelamento, Edificação e utilização compulsórios;
- Imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo;
- Desapropriação Mediante Pagamento em títulos da Dívida pública;
- Consórcio imobiliário;
- Direito de preempção;
- Arrecadação de bens abandonados;
- Cota de solidariedade



# CONTEÚDOS A SEREM TRATADOS NO GRUPO 5

## 2. Dos instrumentos indutores de Regularização Fundiária

- ZEIS;
- Concessão do direito real de uso;
- Concessão de uso especial para fins de moradia;
- Usucapião especial de imóvel urbano, individual ou coletivo;
- Demarcação urbanística; a legitimação de posse;
- Assistência técnica, jurídica e social gratuita

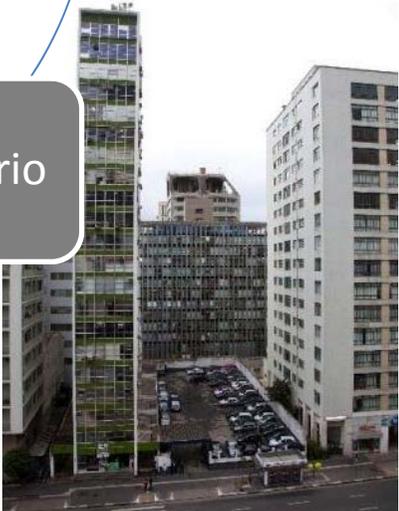




Social



Cultural



Imobiliário



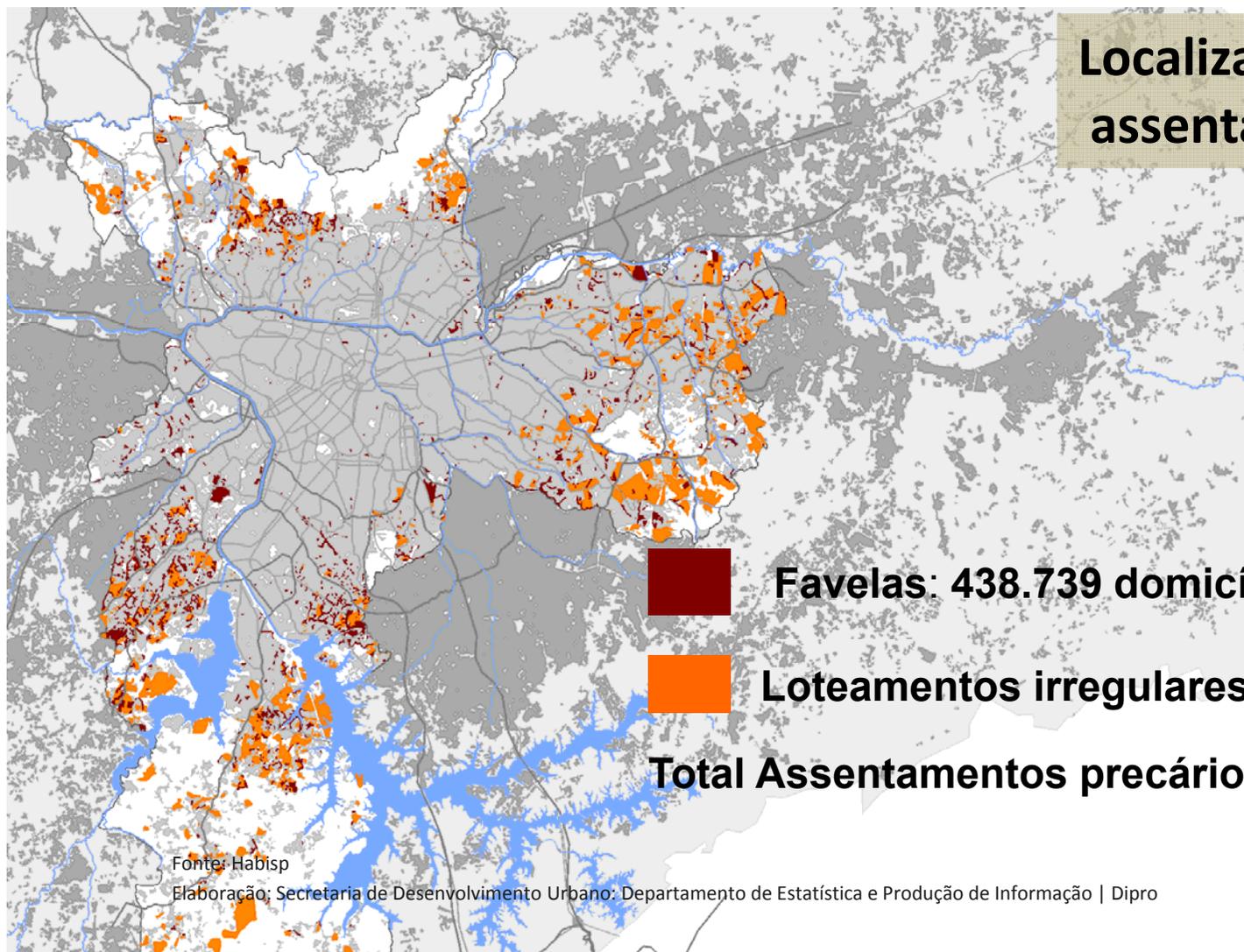
Ambiental



Econômico

# Desafio: garantir terra urbanizada e bem localizada para habitação social e segurança de posse

**Localização periférica dos assentamentos precários**



Fonte: Habisp

Elaboração: Secretaria de Desenvolvimento Urbano: Departamento de Estatística e Produção de Informação | Dipro

# **1. DOS INSTRUMENTOS INDUTORES DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**



# FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

As propriedades precisam ter um uso bom para toda a cidade.



**DIREITO À CIDADE:** universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas

# DOS INSTRUMENTOS INDUTORES DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

- **Onde se aplicam estes instrumentos:**
  - ZEIS 2, 3 e 5;
  - Operação Urbana Centro;
  - áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;
  - perímetros das Operações Urbanas Consorciadas;
  - perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca



# QUEM NÃO CUMPRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:



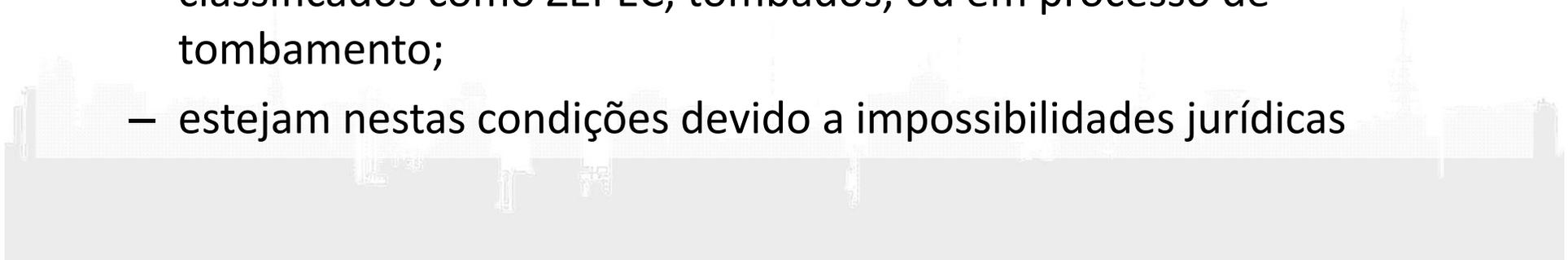
## SOLO URBANO NÃO EDIFICADO:

lotes e glebas com área superior a  $500 \text{ m}^2$  (antes do desmembramento ou em conjunto com outros lotes), com  $CA = 0$

# QUEM NÃO CUMPRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:

- **SOLO URBANO SUBUTILIZADO:** lotes e glebas com área superior a 500 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) que apresentem CA inferior ao mínimo (quadros 2 e 2A)

## EXCEÇÕES: IMÓVEIS QUE

- abriguem atividades que não necessitem de edificação para suas finalidades, com exceção de estacionamentos;
  - integrem o Sistema Municipal de Áreas Verdes ou cumpram função ambiental relevante;
  - classificados como ZEPEC, tombados, ou em processo de tombamento;
  - estejam nestas condições devido a impossibilidades jurídicas
- 

# Quem não cumpre a Função Social da Propriedade: Solo urbano não edificado



## **SOLO URBANO NÃO UTILIZADO:**

aqueles com aproveitamento igual ou superior ao mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos e que tenham, no mínimo, 60% de sua área construída desocupada por mais de 1 ano ininterrupto

# Quem não cumpre a Função Social da Propriedade: Solo urbano subutilizado e não utilizado

**QUADRO 2 (parcial): Áreas de Influência dos Eixos de Transformação Urbana**

Macrozonas	coeficiente de aproveitamento (CA)		
	mínimo	básico	máximo
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	0,5	1	4
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	NA		2



**QUADRO 2A (parcial): Áreas de Influência dos Eixos de Transformação Urbana**

Macrozonas	Macroáreas		Coeficiente de aproveitamento		
			mínimo	básico	máximo
<b>Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana</b>	Estruturação Metropolitana	Arco Tietê	0,5	1	2
		Centro			
		Jurubatuba			
		Vila Leopoldina			
		Mooca-Vila Carioca			
		Faria Lima/ Águas Espraiadas/ Chucri Zaidan			
		Jacu-Pêssego			
		Cupecê			
		Arco Leste			
	Noroeste	0,3			
	Urbanização Consolidada	0,3			
Qualificação da Urbanização	0,3				
Redução da Vulnerabilidade	0,3				
<b>Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental</b>	Redução da Vulnerabilidade e Controle Ambiental		NA	0,1	1
	Controle e Qualificação Urbana e Ambiental				
	Contenção Urbana e Uso Sustentável				
	Preservação de Ecossistemas Naturais				
				0,1	0,1
				NA	NA

# PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

- Aplica sobre os imóveis que não cumprem sua função social;
- Notificação pela Prefeitura:
  - prazo de 1 ano a partir da notificação para protocolar pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação do imóvel;
  - iniciar a execução do parcelamento ou edificação do imóvel no prazo máximo de 2 anos (a partir do alvará de execução do projeto);
  - Prazo máximo de 5 anos para a conclusão do parcelamento ou edificação (empreendimentos de grande porte podem ser feitos em etapas)

**OBS: Nos setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana, onde forem previstos projetos de reestruturação urbanística, o primeiro prazo será contado a partir da aprovação da lei específica de reordenamento territorial da região ou do setor onde esteja inserido o imóvel**

**SE HOUVER DESCUMPRIMENTO, AO FINAL DESSES PRAZOS, COMEÇA A VALER O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO**

# IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

- Aplica sobre os imóveis que não respeitarem a notificação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios;
- a Prefeitura deverá aplicar alíquotas progressivas de IPTU (dobradas a cada ano), pelo prazo de 5 anos consecutivos, até atingir a alíquota máxima de 15%.
- Não há isenções;
- Comprovado o PEUC, o lançamento do IPTU será normalizado no exercício seguinte.

OBS: Será mantida a cobrança do Imposto pela alíquota majorada até que se cumpra a obrigação de parcelar, edificar, utilizar o imóvel ou que ocorra a sua desapropriação

**AO FINAL DESTES PRAZO, O IMÓVEL PODE SER DESAPROPRIADO  
MEDIANTE PAGAMENTO POR TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA**

# DESAPROPRIAÇÃO MEDIANTE PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

- **Títulos da dívida pública** terão prévia aprovação do Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais, nos termos do art. 8º da Lei Federal no 10.257, de 2001.
- A Prefeitura poderá desapropriar os imóveis ao final do prazo de 5 anos de IPTU progressivo, por meio de decreto de desapropriação (a PMSP tem prazo de 1 ano para publicar o decreto);
- Caso não haja interesse da PMSP, ela poderá alienar o bem a terceiros



# PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

O IMÓVEL NÃO CUMPRE  
SUA FUNÇÃO SOCIAL

NÃO PARCELOU,  
NÃO EDIFICOU OU  
NÃO UTILIZOU

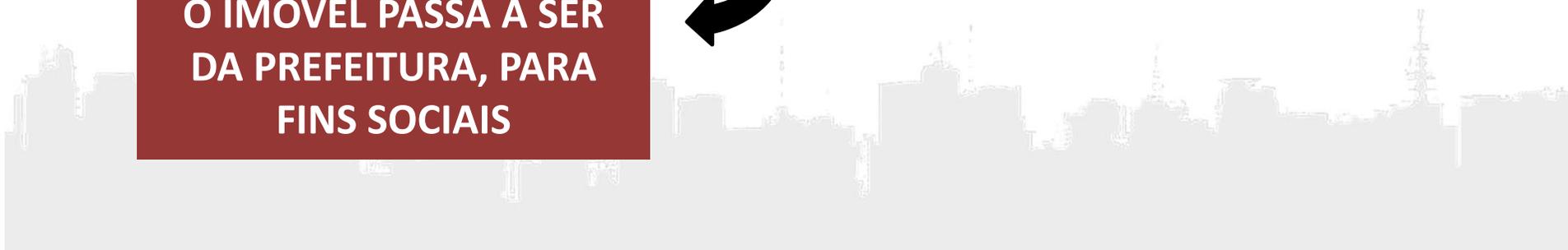
NÃO PARCELOU,  
NÃO EDIFICOU OU  
NÃO UTILIZOU

O IMÓVEL PASSA A SER  
DA PREFEITURA, PARA  
FINS SOCIAIS

NOTIFICAÇÃO: PEUC

IPTU PROGRESIVO NO TEMPO

DESAPROPRIAÇÃO COM TÍTULOS DA  
DÍVIDA PÚBLICA



# LISTAGEM DOS IMÓVEIS NOTIFICADOS POR NÃO CUMPREM SUA FUNÇÃO SOCIAL

- Objetivo: transparência e controle social;
- Quem controla: o C MPU (avanço: relatórios anuais)
- A listagem deverá conter as informações de identificação do imóvel e qual instrumento se aplica a ele e as datas de aplicação do instrumento.
- Prazos:
  - publicação da listagem até 6 meses depois da aprovação desta lei;
  - Notificação do imóvel em até 30 dias da publicação da listagem;
  - Caso o proprietário cumpra a obrigação exigida, a PMSP terá 2 meses para verificar o efetivo parcelamento, edificação ou utilização do imóvel e proceder a sua exclusão da listagem



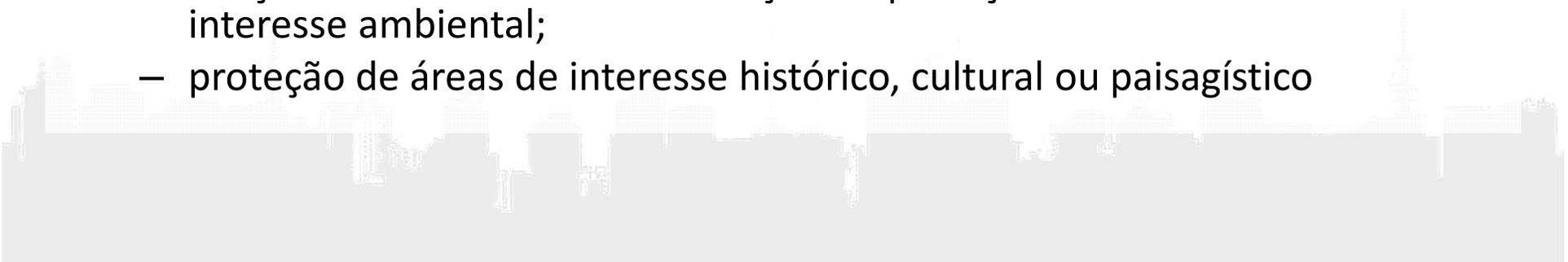
# CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

- **Conceito (Estatuto da Cidade):**
  - forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação;
  - o proprietário transfere à PMSP seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.
  - O valor das unidades a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras
- **Objetivo:**
  - viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis que estejam sujeitos ao PEUC, independentemente da notificação a seus proprietários



# DIREITO DE PREENPÇÃO

- **Conceito:**
  - confere ao poder público municipal preferência para a compra de imóvel urbano, respeitado seu valor no mercado imobiliário antes que o imóvel de interesse do município seja comercializado entre particulares
- **Aplicação:** O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:
  - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
  - regularização fundiária;
  - constituição de reserva fundiária;
  - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
  - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
  - criação de espaços públicos de lazer ou áreas verdes;
  - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
  - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico



# DIREITO DE PREEMPÇÃO

- **Imóveis:**
  - indicados pela PMSP em lei (inclusive nos Planos Regionais);
  - A PMSP terá preferência na aquisição do imóvel no prazo de 5 anos
- **Outros interessados no imóvel:**
  - Na existência de terceiros interessados na compra do imóvel, o proprietário deverá comunicar a intenção de venda à PMSP.
  - A PMSP, se tiver interesse, deverá informar o proprietário em 30 dias.
  - Ao final deste prazo, o proprietário poderá concluir a venda
- **Acesso à informação pela PMSP:**
  - publicidade à incidência do direito de preempção;
  - controles administrativos e por meio de sistemas informatizados, averbação da incidência do direito de preempção na matrícula dos imóveis atingidos e declaração nos documentos de cobrança do IPTU

# ARRECADAÇÃO DE BENS ABANDONADOS

- **Conceito:**

- imóveis vagos; abandonados; Em que o proprietário não tiver mais a intenção de conservá-lo em seu patrimônio; sem que estejam na posse de outros;
- Imóveis cuja posse tenha sido cessada por inadimplência;
- Após 3 anos da constatação do abandono, o imóvel poderá ser incorporado á propriedade do Município

- **Arrecadação:**

- Por medidas administrativas necessárias para a encampação e arrecadação dos bens abandonados pela SMDU;
- medidas judiciais cabíveis para regularização do imóvel arrecadado junto ao Serviço Registrário Imobiliário pela Secretaria de Negócios Jurídicos



# ARRECADAÇÃO DE BENS ABANDONADOS

- **Utilização do imóvel arrecadado:**
  - Programas de habitações de interesse social;
  - Programas de regularização fundiária
  - Programas de quaisquer outras finalidades urbanísticas
- **Caso o imóvel não seja arrecadado pela PMSP:**
  - Motivos de impossibilidade: características do imóvel ou por inviabilidade econômica e financeira da PMSP
  - Procedimento: o bem deverá ser leiloado e o valor arrecadado será destinado ao **Fundo Municipal de Habitação** para a aquisição de **terrenos e glebas**



# COTA DE SOLIDARIEDADE

Empreendimento de 20.000m<sup>2</sup> de área construída computável



# COTA DE SOLIDARIEDADE

- **Cota de Solidariedade** é a exigência, aplicável a empreendimentos privados de grande porte ou causadores de impacto urbano, correspondente à doação de áreas para o Município, para fins de produção de HIS;
- **Aplicação:** Os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m<sup>2</sup> deverão destinar adicionalmente 10% da área construída para HIS, voltadas a atender famílias com renda até 6 salários mínimos

**A ÁREA CONSTRUÍDA DESTINADA À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO EMPREENDIMENTO REFERIDO NO CAPUT DESSE ARTIGO SERÁ CONSIDERADA NÃO COMPUTÁVEL**

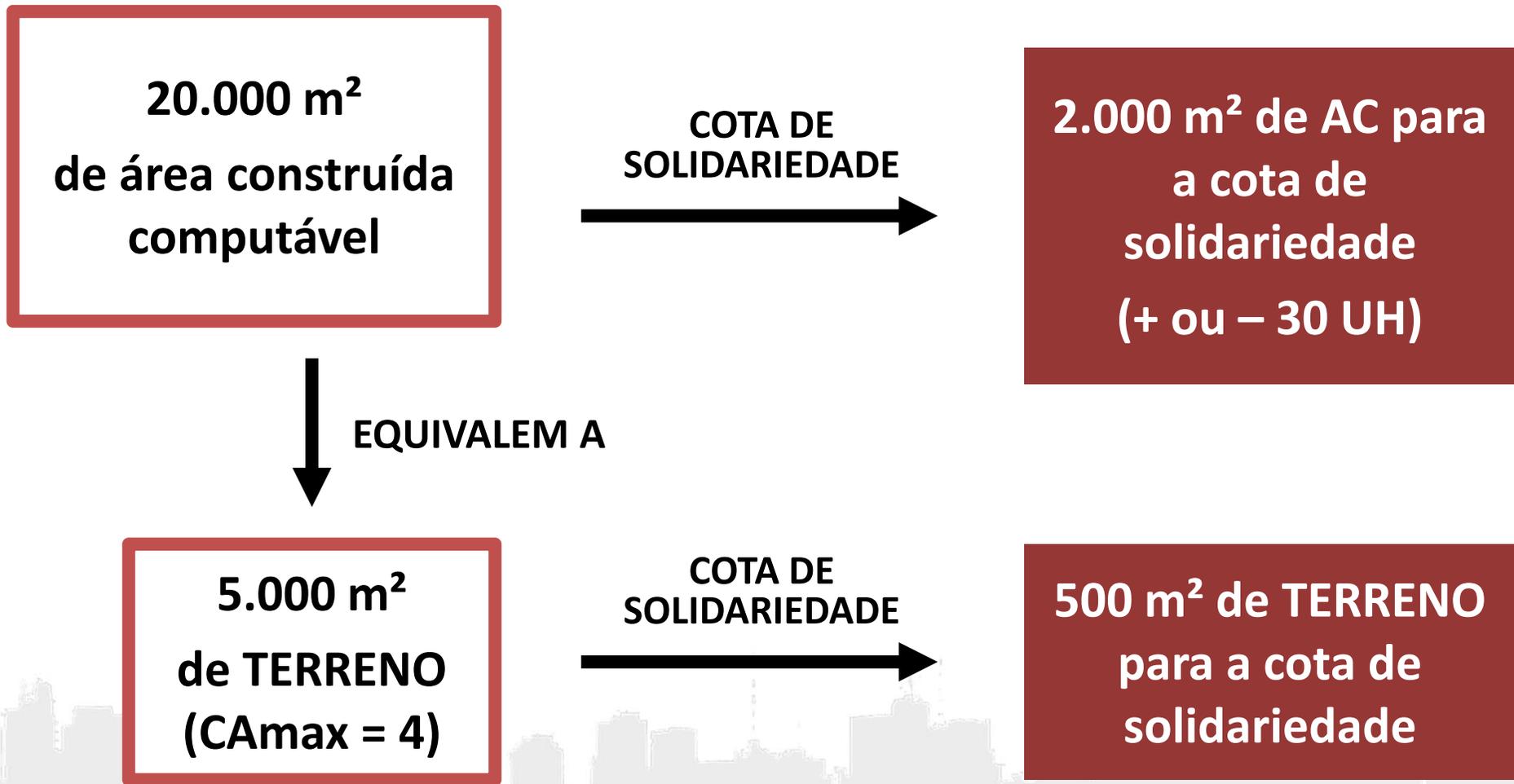
# COTA DE SOLIDARIEDADE

- **Alternativas:** o empreendedor poderá:
  - Produzir empreendimento de habitação de interesse social com no mínimo a mesma área construída exigida no caput desse artigo em outro terreno, desde que situado na mesma macroárea;
  - Doar à prefeitura terreno com área equivalente a 10% (dez por cento) da área do terreno do empreendimento, situado na mesma macroárea.
- Caso a exigência seja cumprida desta forma, o empreendimento poderá se beneficiar de acréscimo de 10% na área computável, obtida mediante o pagamento da outorga onerosa.



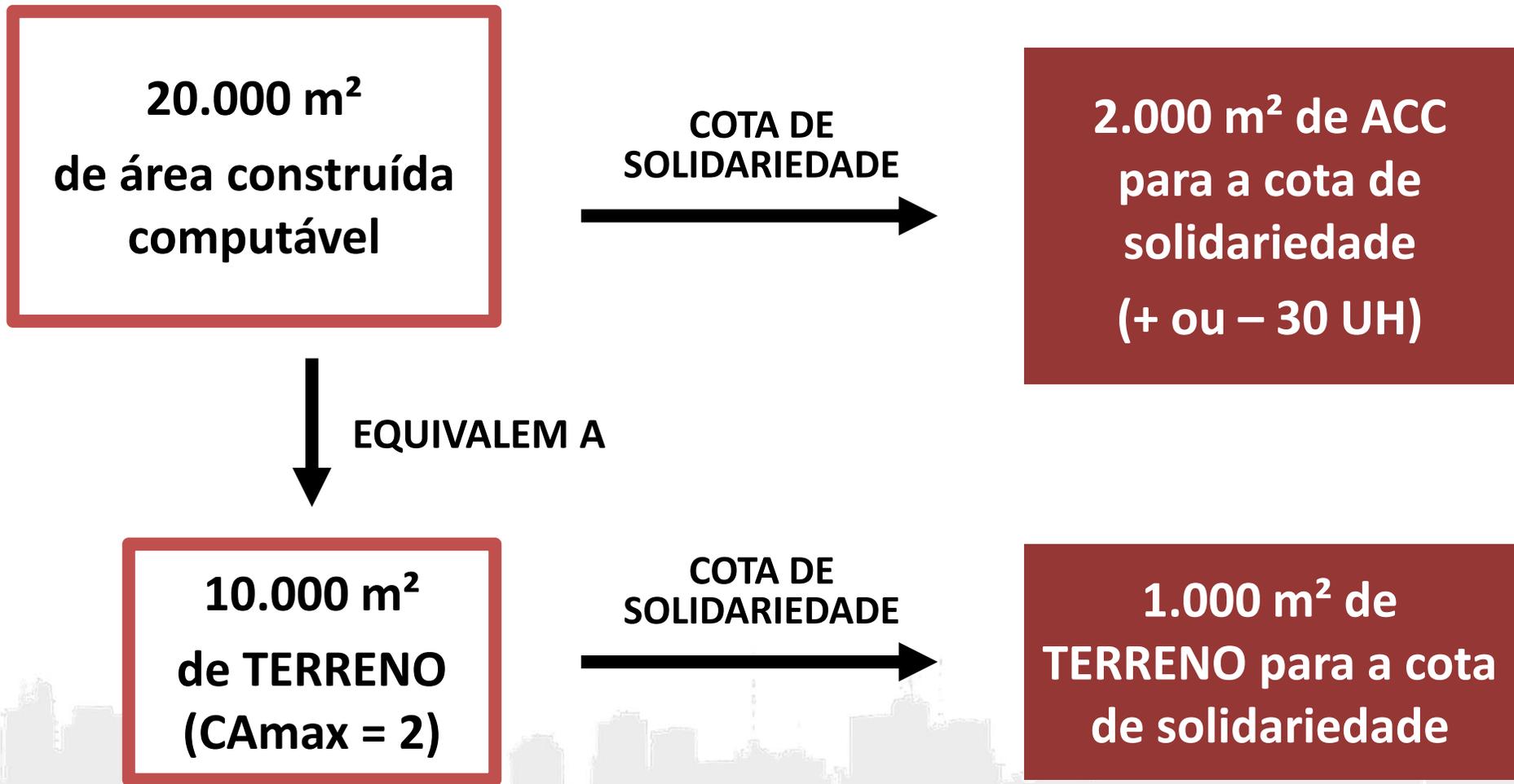
# COTA DE SOLIDARIEDADE

- Nas áreas de influência dos eixos:



# COTA DE SOLIDARIEDADE

- Fora das áreas de influência dos eixos:



# **DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**



# IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

1. Segurança de posse (documento, título);
2. É uma responsabilidade do poder público e uma obrigação do estado;
3. Tem que ser participação da população envolvida, com controle social;
4. Busca a melhoria da qualidade de vida (saneamento/urbanização dos assentamentos)





- ESPAÇOS A SEREM CONECTADOS NO PROJETO
- CAMINHOS PRINCIPAIS
- CAMINHOS SECUNDÁRIOS
- CÓRREGO



# AVANÇOS DA PROPOSTA DO PLANO DIRETOR SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

- reconhece a iniciativa das próprias comunidades na elaboração dos projetos de regularização;
- A Prefeitura poderá atuar no cadastro e na elaboração de projetos para áreas em processo de usucapião;
- Instrumento de luta na garantia do acesso à terra, manutenção das populações, do direito à cidade



- **CONFLITOS FUNDIÁRIOS:** O plano traz os conceitos, indica a necessidade do debate permanente do tema, pela elaboração do Plano Municipal de Mediação de Conflitos fundiários

# AVANÇOS DA PROPOSTA DO PLANO DIRETOR SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

## **Prevenção de Conflitos Fundiários Urbanos:**

- Combater o **déficit habitacional**;
- garantir o direito à moradia digna e adequada e à cidade
- gestão democrática das políticas urbanas;
- garantia do acesso à terra urbanizada bem localizada, e da segurança da posse para a população de baixa renda.

## **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:**

- Medidas coordenadas pela Prefeitura, visando o acordo através do diálogo entre as partes, instituições, órgãos públicos e entidades da sociedade civil;
- Buscar a garantia do direito à moradia digna e adequada e impedir a violação dos direitos humanos.



# INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

- **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS):**

- Estão demarcadas no Mapa 4;
- São porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna;
- Destinadas para a população da baixa renda;

## **Objetivos:**

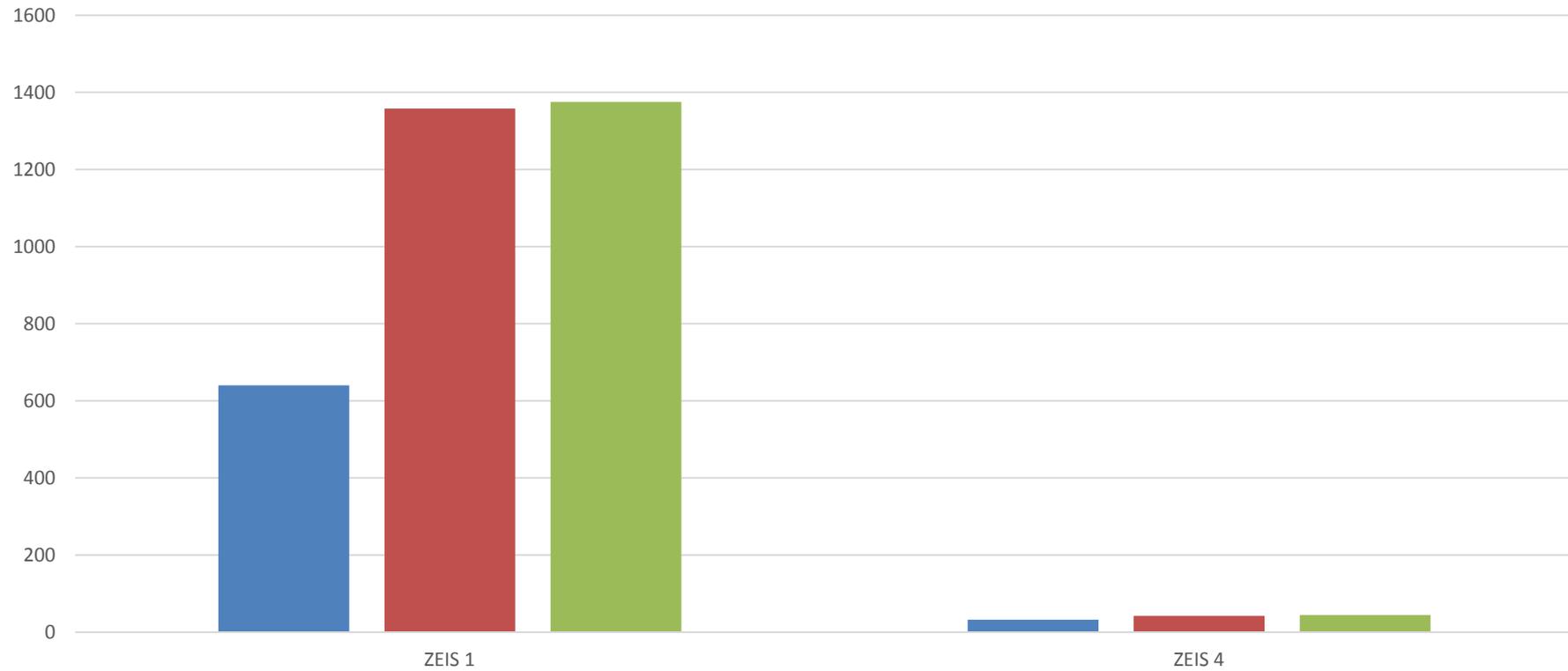
- Melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares , garantido qualidade ambiental e segurança na posse para os moradores (ZEIS 1);
- Produção de novas habitações de interesse social (HIS) e habitações de mercado popular (HMP) em áreas urbanas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, áreas verdes e comércios locais, entre outros atributos (ZEIS 2, 3, 4 e 5)



# INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

- **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS 1):**
  - Áreas ocupadas predominantemente por famílias de baixa renda;
  - Destinada à assegurar regularização urbanística e fundiária das áreas;
  - Deverá ser elaborado **Plano de Intervenção para regularização de cada ZEIS 1, conjunto ou parte de ZEIS 1**
    - Elaborado pelo poder público, ou
    - Através da disponibilização de assessoria técnica, jurídica, urbanística e social às famílias moradoras pelo poder público.
  - No caso de assentamentos que só precisam da regularização jurídica do domínio sobre o imóvel, fica dispensada a elaboração do Plano de intervenção
  - Deve ser instalado **Conselho Gestor da ZEIS** antes da elaboração do plano.
    - Composto por representantes dos moradores da sociedade e da Prefeitura.
    - Caso a Prefeitura não indique seus representantes, o Conselho é instalado sem eles.

# ZEIS - Quantidade de perímetros



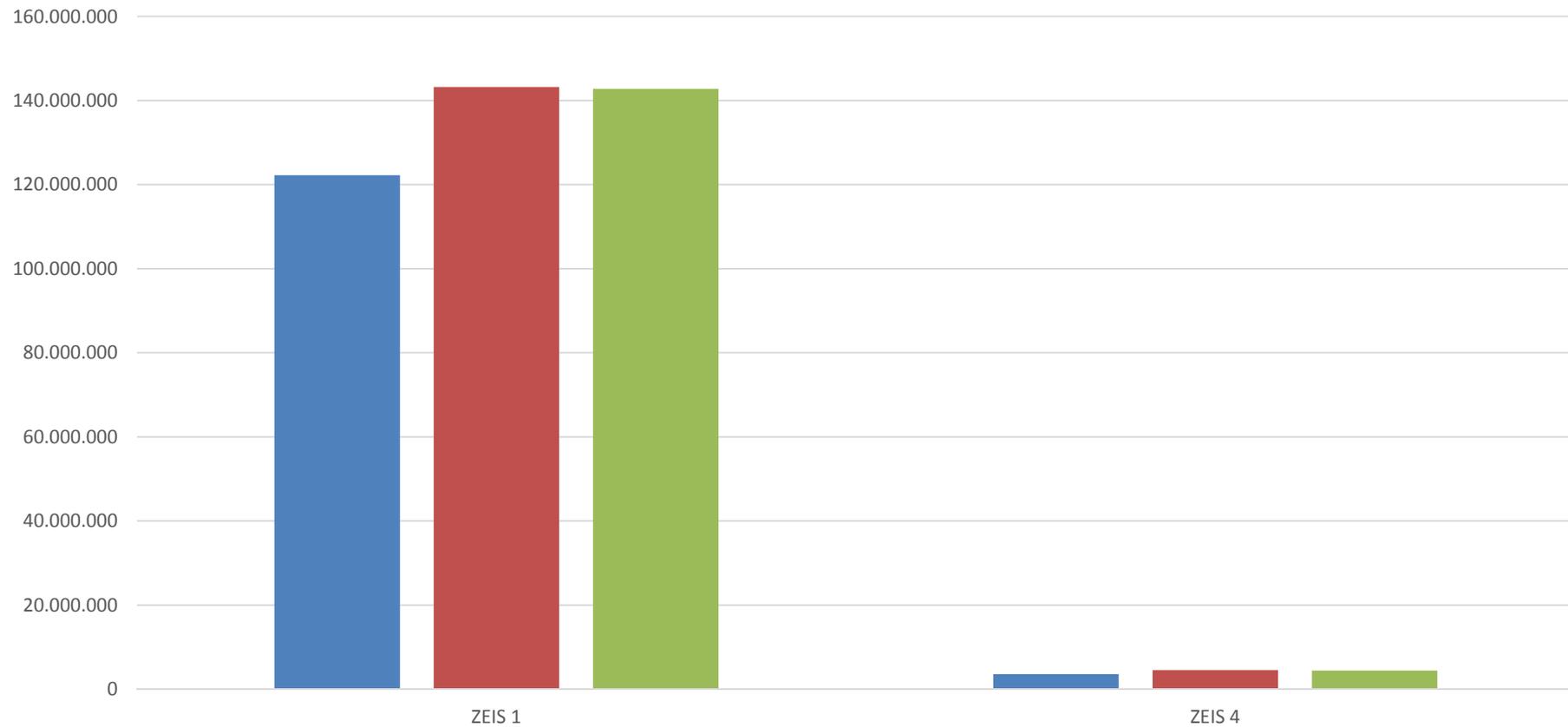
■ Núm. Perímetros vigentes 13.885

■ Total perímetros PL (vigentes+novos)

■ Total perímetros Proposta Relatoria (vigentes+novos)



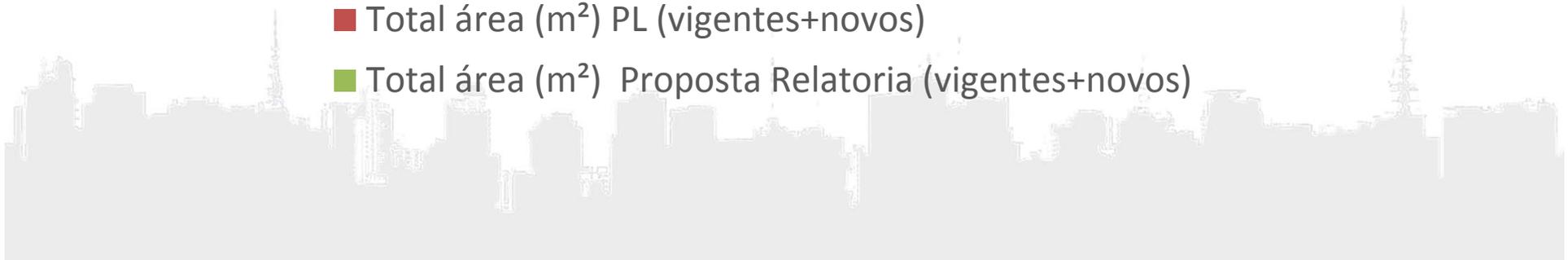
# ZEIS - Quantidade de área (m<sup>2</sup>)



■ Área vigente (m<sup>2</sup>) 13.885

■ Total área (m<sup>2</sup>) PL (vigentes+novos)

■ Total área (m<sup>2</sup>) Proposta Relatoria (vigentes+novos)





# ZEIS

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Quadro 4. Percentuais mínimos de área construída total por usos residenciais e não residenciais em ZEIS

Anexo à Lei nº

<b>Tipo de ZEIS</b>	<b>HIS 1</b>	<b>HIS 2</b>	<b>HMP</b>	<b>Outros usos (a)</b>
ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4	No mínimo 60%	Permitido	No máximo 20%	
ZEIS 5	No mínimo 40%		Permitido	No máximo 20%

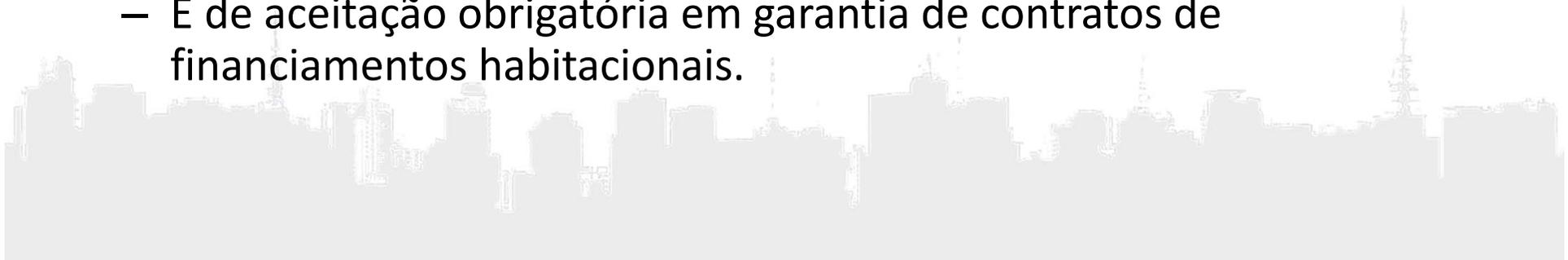
NOTA:

a) Para a implantação de usos não residenciais será permitido não computar como área construída a área relativa a até 20% do total construído para o uso residencial.



# CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO

- Aplicada em áreas públicas;
- contrato firmado pela Prefeitura e pessoa interessada, pelo qual é transferido o uso de imóvel público, sendo **oneroso (pago) ou gratuito**;
- transfere o uso do terreno para que seja utilizado em fins específicos, no caso moradia de interesse social;
- Pode ser cancelado pela Prefeitura se:
  - o concessionário mudar o uso previsto na concessão
  - descumprimento de cláusula do contrato.
- A Concessão (não o imóvel) pode ser transferida para herdeiros, desde que garanta a destinação do terreno prevista no contrato.
- Tem caráter de escritura pública;
- É de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.



# CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

- **Conceito:** direito de posse, vitalícia e transferível por herança, de área urbana de propriedade pública
- **Quem pode pedir a CUEM:**
  - Moradores que, até 30 de junho de 2001, residiam em área urbana de até 250 m<sup>2</sup>, de propriedade pública, por 5 anos, ininterruptamente e sem oposição;
  - Não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural (Medida Provisória nº 2.220, de 2001);
  - Além da moradia, poderão ser preservadas as atividades econômicas locais promovidas pelo próprio morador, vinculadas à moradia, como pequenas atividades comerciais, indústria doméstica, artesanato, oficinas de serviços, templos religiosos e outros.



# CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

- **CUEM garante o direito de posse:**
  - Individual ou coletiva;
  - No imóvel;
  - Em local diferente nos seguintes casos:
    - área de risco;
    - área de uso comum do povo com outras destinações prioritárias de interesse público;
    - Em que houver necessidade de remoção por motivo de projeto e obra de urbanização;
    - área de comprovado interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;
    - ser área reservada à construção de represas e obras congêneres.

## **EM LOCAL DIFERENTE:**

**A MORADIA DEVERÁ ESTAR LOCALIZADA PRÓXIMA AO LOCAL DE ORIGEM OU EM OUTRO LOCAL QUE O BENEFICIÁRIO CONCORDE**

# CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

## **Responsabilidade da PMSP:**

- Promover as obras de urbanização nas áreas onde foi obtido título de CUEM;
- O atendimento habitacional em programas de apoio habitacional, tais como bolsa aluguel, aluguel social, parceria social, ou por intermédio de indenização por benfeitorias, dentre outros; será realizado por período determinado e vinculado ao atendimento definitivo em programa de produção de habitação de interesse social.



# DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA E LEGITIMAÇÃO DE POSSE

- **demarcação urbanística:**

- Delimitação de uma área ocupada por moradia de baixa renda,
- Propriedade pública ou privada,
- Serve para a realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social;
- Somente o poder público pode fazer a demarcação urbanística e reconhecer a posse dos moradores por meio da legitimação de posse;
- Agiliza os processos de regularização fundiária de interesse social em situações que anteriormente só podiam ser tratadas por meio de ações judiciais de usucapião;
- É um processo administrativo;
- Se não houver contestação judicial pelo proprietário, ao final de 5 anos, o poder público passa a propriedade para o morador, por meio da **Legitimação da Posse**



# ASSISTÊNCIA TÉCNICA, JURÍDICA, URBANÍSTICA E SOCIAL GRATUITA:

- Considerando a necessidade de trabalho de profissionais para elaborar e implementar os Plano de Intervenção para regularização fundiária.
- Cabe à Prefeitura disponibilizar assessoria técnica, jurídica, urbanística e social à população para regularização fundiária.
- Garantir os serviços profissionais necessários à garantia da moradia digna urbana e de imóveis rurais visando a qualificação ambiental e regularização dos imóveis.
- Será disponibilizada aos indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos na área de HIS e agricultura familiar.



**Câmara Municipal de São Paulo - CMSP**

**COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA  
METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE**



**Grupo 5: Moradia: Regularização  
Fundiária e Urbanização**

**Mediador: Rodrigo Vicino**

**Conteudista: Daniela Zilio**

**Relatores: André Ramos e**

**Pedro Campones Rocha Santos**

**SUBSTITUTIVO AO  
PL Nº 688/2013  
REVISÃO DO PLANO  
DIRETOR ESTRATÉGICO**