

**Regulação e implementação do instrumento do Parcelamento, Edificação ou Utilização  
Compulsórios em áreas centrais: o caso do Município de São Paulo**

Paula Freire Santoro

Fabio Custódio Costa

© 2019 Lincoln Institute of Land Policy

**Lincoln Institute of Land Policy**

**Working Paper**

**Final**

The findings and conclusions of this Working Paper reflect the views of the author(s) and have not been subject to a detailed review by the staff of the Lincoln Institute of Land Policy.

Contact the Lincoln Institute with questions or requests for permission to reprint this paper. [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

**Lincoln Institute Product Code: WP14xxx** [Provided by Lincoln staff]

## Abstract

Este artigo analisa a regulação e gestão do instrumento Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) em São Paulo, Brasil, para o combate à ociosidade e à especulação imobiliária em área central, combinado com produção de habitação de interesse social (HIS). O PEUC compõe uma tríade – PEUC, Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e a Desapropriação com o pagamento em títulos.

Assim, situa esta experiência na América Latina; apresenta os marcos regulatórios federais e a evolução da regulação em São Paulo; e contextualiza o caso na leitura da vacância imobiliária do Centro, análise da gestão pública e os resultados da implementação entre 2014 e 2018.

Até dezembro de 2018 1.389 imóveis foram notificados, destes, 1.011 estão nos distritos centrais. Alguns ainda têm prazo para cumprir e outros já estão recebendo o IPTU Progressivo no Tempo. Quando sobreposto à Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis *não edificados* ou *subutilizados* em áreas centrais, quase 60% destes apresentaram projetos e até março de 2019 foram aprovadas 841 unidades de HIS. Ainda que efeitos urbanísticos sejam pouco evidentes, acredita-se que o processo de regulação e gestão seja inovador e tenha importante caráter político-pedagógico para outras cidades.

Palavras-chave: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; vacância imobiliária; função social da propriedade

Keywords: Compulsory Subdivision, Construction and Utilization of Land, vacancy land, social function of urban properties.

## About the Author(s)

**Paula Freire Santoro** is full professor of urban planning at the Architecture and Urbanism Faculty at São Paulo University. She coordinates LabCidade FAUUSP, her research interests include urban planning, housing policies and gender. She has research support from FAPESP. She can be contacted at [paulasantoro@usp.br](mailto:paulasantoro@usp.br).

**Fabio Custódio Costa** is an associate professor of urban planning at the São Judas Tadeu University. His research interests include urban planning instruments and housing policies. He can be contacted at [geofab@gmail.com](mailto:geofab@gmail.com).

Architecture and Urbanism Faculty  
São Paulo University  
Project Department  
Rua do Lago 876  
Cidade Universitária  
São Paulo-SP, Brazil  
CEP 05508-080  
[paulasantoro@usp.br](mailto:paulasantoro@usp.br)

## Agradecimentos

Agradecemos o apoio do LabCidade FAUUSP e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, onde estes pesquisadores estão alocados. E especialmente agradecemos aos gestores públicos que auxiliaram com materiais e questões que muito relevantes para o tema, entre eles, Stella Zucollini de Montevideu/Uruguai, Maria Mercedes Maldonado de Bogotá/Colômbia, Heliana Artigiani e Fernando Bruno, ambos de São Paulo/Brasil.

## Table of Contents

<b>1. O combate à ociosidade urbana em áreas centrais .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Os diferentes objetivos da regulação ao combater a ociosidade em alguns países da América Latina.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Um panorama sintético da regulação e da implementação de PEUC no Brasil .....</b>	<b>9</b>
<b>4. O caso de São Paulo .....</b>	<b>11</b>
4.1. Ociosidade imobiliária no Centro de São Paulo .....	12
4.2. A regulação do PEUC em São Paulo .....	18
4.3. Alterações na governança institucional para a implementação do instrumento .....	21
4.4. Análise da implementação do PEUC em São Paulo entre 2014 e 2018 .....	27
4.5. Participação e monitoramento pelos cidadãos .....	43
<b>5. Considerações finais e recomendações aos municípios.....</b>	<b>47</b>
<b>6. Referências bibliográficas .....</b>	<b>51</b>

DRAFT DO NOT CITE NOT PAPER NOT YET PUBLISHED

## **Regulação e implementação do instrumento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em áreas centrais: o caso do Município de São Paulo**

Muita teoria gira em torno do conceito de função social da propriedade, especialmente desenvolvida pelos autores do campo do direito urbanístico. Mais recentemente começam a ser propostas formas para que a propriedade cumpra a sua função social de forma coercitiva ou cooperativa<sup>1</sup>. A forma coercitiva foi a mais desenvolvida pelos municípios, que viram nos instrumentos de regulação de uso e ocupação do solo uma possibilidade de restringir o uso da propriedade, fazendo-a servir ao interesse coletivo e não apenas ao interesse individual. Um conjunto de instrumentos, com diferentes objetivos, têm trabalhado para este cumprimento na América Latina e este estudo de caso vai tratar de um dos instrumentos brasileiros, o primeiro de uma tríade – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), e Desapropriação com Títulos da Dívida Pública – cujos objetivos envolvem ao combate da ociosidade imobiliária, articulado com outros objetivos que seriam a transformação das áreas centrais da cidade e a reserva de terra para a promoção de soluções habitacionais de interesse social.

### **1. O combate à ociosidade urbana em áreas centrais**

Diversos municípios latino-americanos apresentam um quadro de imóveis considerados ociosos, vazios, subutilizados ou não utilizados, abandonados, deteriorados, degradados ou não habilitados para usos privados ou de interesse público de forma segura, salubre e justa. Estes geralmente conformam áreas que sofreram processos de transformação urbana e econômica no espaço intra-urbano destas cidades, especialmente em suas áreas centrais. O diagnóstico de ociosidade frequentemente é visto como solução possível para resolver o quadro de necessidades habitacionais das cidades latino-americanas, sintetizado por frases como estas: “a ocupação de imóveis vazios daria para solucionar o déficit habitacional”<sup>2</sup>; ou “seria possível recuperar cerca de 300 imóveis para habitação social em área central”<sup>3</sup>.

Muitos instrumentos urbanísticos têm sido concebidos para enfrentar este problema, com o objetivo de pressionar os proprietários para darem utilização, edificarem ou parcelarem seus imóveis, colocando-os no mercado de terras. Ou se os proprietários não tiverem disposição para

---

<sup>1</sup> Agradecemos ao Prof. Pedro Abramo que inspirou esta introdução com uma análise crítica da avaliação deste conteúdo apresentada no Seminário Lincoln no Uruguai, em 07 de novembro de 2019. Entendemos que as formas cooperativas têm sido, por exemplo, ensaiadas em ocupações urbanas de edifícios em São Paulo, casos em que, inclusive a ideia de propriedade está mais diluída.

<sup>2</sup> Declaração de Edésio Fernandes, professor de direito urbanístico e ambiental em Londres, sobre a relação entre o déficit habitacional e os dados do Censo no Brasil, para matéria de jornal intitulada “Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios” (BBC, 07 mai. 2018).

<sup>3</sup> Declaração do Prefeito de Montevideo ao Montevideo Portal sobre o cálculo que somente no município teriam 300 moradias não habitadas, o que justificaria a aprovação da lei que declarou de interesse geral o cumprimento dos deveres relativos à propriedade urbana (Montevideo Portal, 2018).

tal, outros instrumentos funcionam no sentido de transferir a propriedade para o poder público ou para outros privados que venham a dar usos de mercado ou de interesse público para os imóveis.

As experiências mapeadas de concepção e implementação destes instrumentos sinalizam para alguns objetivos derivados da entrada dos imóveis no mercado:

- Fazer a propriedade cumprir sua função social, relativizando o poder absoluto do proprietário sobre a propriedade privada, submetendo-a aos interesses públicos coletivos. Alguns autores mencionam que a implementação dos instrumentos tem um objetivo pedagógico no sentido de sinalizar para esta submissão aos interesses coletivos<sup>4</sup>;
- Enfrentar a retenção especulativa de imóveis em áreas infraestruturadas e valorizadas;
- Combater a ociosidade urbana que gera situações de deterioração, abandono e degradação das condições de imóveis e de trechos de cidade, evitando situações de insegurança e risco à vida, insalubres e injustas, através da reabilitação do parque edificado;
- Promover o ordenamento da ocupação urbana, visando o adensamento populacional em áreas centrais ou já infraestruturadas, otimizando a infraestrutura existente e, conseqüentemente inibindo o crescimento urbano através do espraiamento da mancha urbana. No caso latino-americano, adensar populacionalmente áreas centrais trabalharia no sentido de reverter o histórico padrão de ocupação metropolitano onde a população mais pobre se concentra em áreas mais periféricas e menos qualificadas, tanto em termos de infraestrutura urbana, acesso a equipamentos e serviços, quanto em relação a oferta de empregos e oportunidades;
- Favorecer a disponibilização de terrenos para habitação de interesse social ou outros usos de interesse público, não apenas promovidos pelo poder público;
- Facilitar a aquisição destes imóveis pelo poder público, criando alternativas à expropriação ou desapropriação, processos frequentemente morosos e caros (Maricato, 2001; Fernandes e Alfonsin, 2009; Rabello, 2009);
- Incidir nos preços de imóveis, com expectativa de conter a valorização imobiliária, ou baixar preços, combatendo a especulação imobiliária e a diferença do gradiente de preços. Especialmente, criar situações mais vantajosas aos privados, em um mercado de terras que se contamina pela possibilidade de vender a preços mais baixos ao Estado, terminaria por abaixar os preços inclusive para a venda entre privados;
- Em alguns casos como o brasileiro, a pressão para colocar imóveis se dá, depois do PEUC, através da utilização do instrumento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo, que consiste em um aumento progressivo do valor do imposto territorial. Alguns, com uma visão distorcida deste instrumento, consideram que há um objetivo arrecadatório, uma vez que há cobrança de valores de IPTU que podem chegar a 15% do valor venal do imóvel. No entanto, o objetivo principal não seria arrecadar, e sim penalizar os proprietários para que, ao sentirem aumentar o gasto com impostos, terminem por disponibilizar seus imóveis.

Nos anos 1990, o Brasil – assim com outros dois países da América Latina, Colômbia e Uruguai – apostou na construção de uma regulação urbana que combatesse a ociosidade e a especulação

---

<sup>4</sup> Ver considerações finais em Costa & Santoro (2019).

imobiliária. São marcos centrais para o tema no país: o art. 182 da Constituição Federal de 1988, a Lei Federal do Estatuto da Cidade, os planos diretores municipais e a tríade de instrumentos – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e a Desapropriação com o pagamento em títulos.

Este estudo de caso analisou a regulação e implementação do PEUC em São Paulo sobre imóveis não utilizados, não edificados e subutilizados em área central, observando se seus resultados têm colaborado para uma diminuição da vacância imobiliária e promovido o uso com habitação de interesse social.

Para isso (i) apresentou a agenda e os marcos regulatórios federais que originaram os instrumentos urbanísticos para o combate da ociosidade; (ii) revisou a evolução da regulação sobre estes instrumentos no município; (iii) fez uma leitura da vacância imobiliária no Centro de São Paulo; (iv) descreveu a capacidade administrativa das últimas duas gestões públicas que implementaram o instrumento; e (v) analisou sua implementação entre 2014 e 2018.

Já foram notificados 1.389 imóveis, destes, 1.011 estão nos distritos centrais (PMSP, dez. 2018). Alguns ainda têm prazo para cumprir a notificação e outros já estão recebendo o IPTU Progressivo no Tempo. O número é pequeno em relação à ociosidade encontrada e os efeitos urbanísticos são pouco evidentes, indicando a persistência de processos especulativos, ilustrados pelos questionamentos dos proprietários notificados. No entanto, o processo de implantação se mostrou inovador com caráter político-pedagógico, ao criar estratégias de regulação, procedimentos e conceitos – como o Plano Diretor Estratégico de 2014, leis e decretos que o acompanharam –, e espaços institucionais de gestão – como a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (2013) – para o combate à ociosidade imobiliária.

São Paulo é a maior metrópole brasileira<sup>5</sup>, e corresponde a um território considerado desigual e excludente. Em um olhar de sobrevoo, a metrópole possui uma região Sudoeste melhor qualificada em termos urbanos, com urbanização completa e boa oferta de equipamentos e serviços públicos, além de maior oferta de empregos e melhores condições de moradia (Villaça, 1998). Esta região melhor qualificada é cercada por áreas periféricas que, embora diferentes entre si, apresentam processos de continuidade de padrões periféricos de ocupação<sup>6</sup>, concentram piores condições urbanas, de oferta de equipamentos e serviços urbanos e da moradia, bem como menor disponibilidade de postos de trabalho, promovendo grandes deslocamentos cotidianos da população.

---

<sup>5</sup> Abriga cerca de 21,4 milhões de habitantes em seus 8 mil km<sup>2</sup> de área territorial, e envolve 39 municípios (IBGE apud EMPLASA, 2018). A população brasileira concentrou-se historicamente nas metrópoles: as cinco maiores metrópoles brasileiras concentram quase um quarto da população do país e são importantes centros econômicos. Elas são Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, Porto Alegre/RS, Recife/PE.

<sup>6</sup> O termo “periferia” não é apenas uma localização, mas um conceito cunhado a partir dos anos 1970 para áreas distantes do Centro ocupadas com loteamentos informais e precários, com moradia construída por auto-construção, no modelo da casa própria e não para aluguel. A expressão “espoliação urbana” deu forma e sentido aos problemas urbanos dos anos 1970, quando da formação da periferia como conceito, articulando um sistema específico de acumulação com base na superexploração da força de trabalho no capitalismo industrial, que encontrou no espaço formas espoliativas que se refletem na própria condição urbana de existência que foi submetida a classe trabalhadora (Kowarick, 1980).

Inverter esta organização territorial centro-periferia é um objetivo constante do planejamento urbano de São Paulo, assim como outras cidades latino-americanas, refletindo-se em instrumentos que, dentre tantos objetivos, adensar e ocupar melhor áreas centrais com melhores condições urbanas. Os instrumentos urbanísticos estudados vão nesta direção. Têm como objetivo mais geral, garantir que a propriedade cumpra sua função social. Mas foram implementados associados a dois objetivos: o combate à ociosidade imobiliária em áreas centrais associada à disponibilização de imóveis para a promoção de soluções de habitação de interesse social nesta região. O artigo pretende discutir se a implementação do instrumento serviu para estes objetivos e, em quais condições conseguiu cumpri-los.

Considerando que o combate à ociosidade imobiliária e a necessidade de promoção de habitação de interesse social são desafios relevantes encontrados em várias cidades latino-americanas, espera-se que o estudo colabore para o enfrentamento deste quadro através do desenho de regulação e da gestão urbana em prol de políticas públicas urbanas e habitacionais inclusivas para áreas centrais. Está voltado para dar subsídios a gestores públicos, técnicos, acadêmicos, envolvidos na concepção, regulação e gestão de políticas públicas com estes objetivos.

## 2. Os diferentes objetivos da regulação ao combater a ociosidade em alguns países da América Latina

Na década de 1990, na América Latina, países como o Brasil e a Colômbia<sup>7</sup> apostaram na construção de uma regulação urbana que combatesse a ociosidade e a especulação imobiliária. Apenas na década de 2000 iniciaram a implementação destes instrumentos em poucos municípios. Mais recentemente se tem notícia de que o Uruguai também promulgou leis sobre o tema<sup>8</sup>.

Os objetivos, a concepção dos instrumentos encontrados é muito diferente nestes países. No **caso colombiano** o objetivo é combinar a obrigação de desenvolver um imóvel urbano com a reserva de terra para promoção de habitação de interesse social. Optou-se por uma combinação da Declaração de Desenvolvimento Prioritário (em espanhol, *Declaratoria de Desarrollo Prioritario*)<sup>9</sup>, definida nos Planos de Desenvolvimento Econômico e Social articulados com as áreas marcadas com Qualificação do Solo para Interesse Social nos Planos de Ordenamento Territorial (POT) municipais (Maldonado, 2012).

---

<sup>7</sup> Agradecemos especialmente à advogada e planejadora urbana Maria Mercedes Maldonado pela indicação de referências sobre a experiência recente da Colômbia.

<sup>8</sup> Agradecemos especialmente a arquiteta e planejadora urbana Stella Zucollini pela indicação de referências sobre a experiência recente do Uruguai.

<sup>9</sup> A figura tem origem na Lei 9ª de 1989 que prevê que o “desenvolvimento” e a “construção” em terrenos estão sujeitas à extinção do domínio, se marcadas para “desenvolvimento prioritário”.

O instrumento também é visto como uma alternativa para a aquisição de imóveis à desapropriação ou aquisição pública, pois permite que o imóvel que não cumprir com a obrigação de desenvolver, pode ir à leilão público e, inclusive, ser comprado por privados. Transforma a atuação do Estado para facilitar o acesso à terra para os promotores, urbanizadores ou construtores com sentido empresarial para que deem lugar a um proprietário que atua com uma lógica rentista ou especulativa (Maldonado, 2008, p. 3)<sup>10</sup>.

É bem desenhada a pressão para colocar no mercado imóveis para fazer habitação de mercado popular e de interesse social, em quantidade suficiente para que uma gestão consiga produzir as unidades. A *Declarat6ria de Desarrollo Priorit6rio* deve estar no POT e tamb6m no programa de execu76o do plano de desenvolvimento econ6mico e social, associada a um programa de investimentos. Dentro do programa de execu76o seriam definidos os terrenos necess6rios para atender a demanda de habita76o de interesse social no munic6pio, os instrumentos p6blicos ou privados para sua execu76o e seriam determinados os imóveis cujo desenvolvimento ou constru76o se considerem priorit6rios. Ainda, os prefeitos podem declarar como “desenvolvimento priorit6rio” os imóveis destinados ao percentual obrigat6rio de *Vivienda de Inter6s Social (VIS)* ou *Vivienda de Inter6s Priorit6ria (VIP)* nos planos parciais<sup>11</sup>. Segundo Maldonado, deve-se supor que, ao declarar o “desenvolvimento priorit6rio”, como este implica em uma identifica76o concreta do imóvel a ser aplicado, se encerra a possibilidade de traslado da obriga76o a outras zonas da cidade (2008, p. 3).

Ainda que a Declaraci6n esteja articulada com o uso habitacional, nem tudo ficou perfeitamente desenhado. Bogot6 em 2008 regulamentou a Declara76o de Desenvolvimento Priorit6rio a partir da demarca76o de terrenos para o cumprimento da fun76o social da propriedade<sup>12</sup> e para atender à necessidade de terra urbanizada dispon6vel para habita76o de interesse social ou de interesse priorit6rio<sup>13</sup>. Portanto, n6o se pode fazer leil6o para outros usos. No entanto, o POT n6o demarcou quais seriam os terrenos nos planos parciais, ent6o o Conselho de Bogot6 determinou que o leil6o s6 pode ser feito em imóveis destinados à VIS e VIP (Maldonado, 2008, p. 8).

No **caso uruguaio** o objetivo do instrumento 6 superar a situa76o de deterioro e abandono de imóveis, com base nos deveres territoriais que, no marco da legisla76o vigente e em fun76o do interesse geral, consistem em “dever usar, conservar e cuidar dos imóveis” (MVOTMA, 2018b, p. 77). Em outubro de 2018, o Uruguai promulgou lei que tem por objetivo evitar e reverter os processos que combinem situa76es de vac6ncia e degrada76o de imóveis urbanos, atrav6s da

---

<sup>10</sup> Em sua vers6o inicial, a regula76o propunha que a altera76o de dom6nio do propriet6rio para o poder p6blico pudesse ser feita inclusive sem pagamento ao propriet6rio, talvez um dos mais fortes instrumentos adotados na legisla76o colombiana. Posteriormente a lei foi alterada e o n6o pagamento foi substituído por uma venda em leil6o p6blico, na qual se reconhece no primeiro lance de oferta um percentual do valor comercial do terreno (deduzidas as mais valias ou aumentos nos pre76os da terra produzidos posteriormente à declarat6ria de desenvolvimento priorit6rio) e em um segundo lance um percentual da avalia76o cadastral, vinculando o instrumento à dimens6o tribut6ria da gest6o da terra (Maldonado, 2008, p. 3).

<sup>11</sup> Para saber mais sobre os percentuais obrigat6rios para moradia popular, ver Santoro, 2015.

<sup>12</sup> Art. 58 da Constitui76o.

<sup>13</sup> Acordo 308 de 2008; Resolu76o n6 147 de 2008.

*Declaración Judicial de Inmueble Urbano Vacío y Degradado*<sup>14</sup>, que exige que o proprietário faça a reabilitação dos imóveis vazios ou degradados, evitando que estes se tornem um problema sanitário ou de segurança. Em Montevideo estimou-se que, em 2018, havia cerca de 500 moradias abandonadas ou não habilitadas. A regulação vem no bojo de alguns marcos recentes de planejamento urbano e habitacional<sup>15</sup> que desenham uma estratégia para utilização de imóveis privados e públicos com habitação de interesse social.

A lei aprovada define o que se considera imóvel vazio, degradado, em situação de ruína, deteriorado, com edificação paralisada, em situação de baldio<sup>16</sup>. Nota-se que o objetivo do instrumento é diverso do colombiano e do brasileiro, que tem um enfoque na produção de novas unidades, ainda que o caso paulistano aqui descrito seja um dos poucos atento aos imóveis *não utilizados*. O contexto de concepção dos instrumentos é diferente, tanto Colômbia como Brasil estavam vivendo programas massivos de produção de novas unidades habitacionais<sup>17</sup>, enquanto que o Uruguai, com tradição nas cooperativas habitacionais, redesenhou seu instrumento permitindo a recuperação de imóveis ociosos, de forma cooperada, combinando programas públicos de habitação que financiem estas reformas.

Uma vez constatada a situação, o proprietário tem um prazo para superá-la – dar uso, reabilitar o imóvel, construir, ou substituir a edificação – e, caso não aconteça, o imóvel pode ser tomado através de posse imediata pelo governo (*posesión inmediata*) ou vendido judicialmente, através de leilão<sup>18</sup>. O adquirente deve superar a situação encontrada dentro de um novo prazo, caso contrário, sofrer a mesma pressão e pode ter seu imóvel novamente vendido. Há também vantagens na compra pelo Estado, que tem direito de preferência, pode igualar-se ao melhor valor ofertado ou, se não parecer interessado, adquirir o imóvel pagando a metade do preço (La diária, 2018).

Embora o objetivo do projeto de lei tenha tido como origem a outorga de um uso social, podendo ser adquiridos por particulares ou pelo Estado para fazer políticas públicas de moradia e desenvolvimento urbano, esta relação está para ser definida a partir de uma regulamentação

---

<sup>14</sup> Ley nº 19.676/2018. O instrumento é utilizado com base nos argumentos de que, embora o direito à propriedade esteja protegido pela Constituição, é limitado pelo benefício do interesse geral.

<sup>15</sup> Entre eles estão: a Carteira de Imóveis para Habitação de Interesse Social (em espanhol, *Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social - CIVIS*) em 2009, o Plano Quinquenal de Habitação 2015-2019 (em espanhol, *Plan Quinquenal de Vivienda*) e a Estratégia Nacional de Acesso à Terra Urbana de 2018 (em espanhol, *Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano - Enasu*), esta última fundamental por ser o documento que dá parâmetros para o planejamento e gestão do território e principalmente, desenha uma estratégia para os imóveis públicos associada à produção de habitação de interesse social (Republica Oriental del Uruguay, 2018; MVOTMA, 2018a, 2018b). Uma das ações previstas pela Enasu envolve reutilizar imóveis urbanos vazios e degradados, por isso o poder executivo encaminhou o projeto de lei em dezembro de 2017 (MVOTMA, 2018b, p. 77), e a aprovação se deu em outubro de 2018.

<sup>16</sup> Considera *vazio*, ao menos 24 meses não habitado; *degradado*, que implica ruína e deterioração; *em situação de ruína*, cujas edificações contenham patologias importantes ou má construção nas quais habitar signifique risco à vida; *deteriorado*, com situações que representem risco à vida por possuírem falta de elementos construtivos, condições insalubres, falhas de impermeabilização ou instalação sanitária; *com edificação paralisada*, com obras inconclusas e interrompidas durante mais de 1 ano; e *em situação de baldio*, que não contenha edificações e esteja apto a ser ocupado.

<sup>17</sup> Santoro (2019) descreve estes programas brevemente para contextualizar como vários instrumentos urbanos e habitacionais tem sido desenhado nos dois países, Colômbia e Brasil, articulados aos programas de produção massiva de habitação.

<sup>18</sup> Ley nº 19.676/2018.

posterior (tem um prazo de seis meses), definindo mais claramente a relação do instrumento com o uso habitacional. Além disso, deve ser analisada como será sua implementação considerando as diversas esferas federativas. Comenta-se que, nos casos de imóveis desapropriados, o uso deve ser habitacional de interesse social, mas os imóveis adquiridos por particulares poderiam dar outros usos, pois a ideia principal é evitar o abandono e a degradação, não apenas colocar em prática a política de moradia popular.

A identificação e quantificação dos imóveis também ainda está para ser feita, embora exista um estudo que avalie a situação imobiliária no país. O Uruguai tem 19 intendências, cada uma com seu governo departamental, que possui competências relativas ao planejamento territorial, espera-se que cada uma identifique estes imóveis, a partir de inspeções, notifique os proprietários, e monitore o uso e a reabilitação dentro do prazo de 2 anos, promovendo sua desapropriação ou venda judicial.

Esta articulação com a produção de habitação de interesse social não é tão claramente definida no **caso brasileiro**. Em tese, a aplicação do PEUC deve ser feita sobre imóveis que não estão cumprindo sua função social, e este cumprimento seria determinado pelo plano diretor municipal, delegando aos municípios a missão de identificar parâmetros e usos para sua aplicação. Faria (2013) já apontava para a polissemia de conceitos, justificativas e objetivos em torno do instrumento, fazendo com que não necessariamente fosse utilizado com vistas ao combate à especulação imobiliária, à valorização imobiliária, à ociosidade, ou para a democratização do acesso à terra urbanizada, ou mesmo, para a produção de habitação de interesse social. Para ele, ao contrário, a aplicação da tríade de instrumentos pode ser funcional nos processos de valorização imobiliária. E inclusive, pontua-se aqui, funcional para a incorporação destes imóveis pelos privados, através de instrumentos e de gestão pública.

Esta relação com planos diretores e a destinação de cada pedaço da cidade prevista em seu zoneamento por um lado, permitiu esta polissemia, por outro, permitiu a associação do instrumento da PEUC com o das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) demarcadas sobre áreas onde prioritariamente seriam feitas habitações de interesse social. Apenas nesta combinação que se define que a propriedade estaria cumprindo sua função se fosse feita habitação de interesse social sobre ela. Ainda assim, como a experiência das ZEIS associou ao zoneamento que apenas um percentual de sua área fosse para habitação de interesse social, outros usos como habitação de mercado popular (para rendas familiares médias) ou outros usos podem se implantar nestas zonas. Exige, como no caso uruguaio, formas de ocupação que misturam rendas e uso, tendendo a diminuir a oferta de habitação de interesse social gerada a partir destes instrumentos. Este artigo vai se debruçar sobre estes casos de PEUC e ZEIS, em área central em São Paulo.

No caso brasileiro, assim como no uruguaio, a notificação não está associada à implantação de um uso de interesse público como no caso colombiano, que termina mais efetivamente associado à produção de habitação de interesse social. A associação de PEUC com ZEIS parece menos articulada com a gestão e o financiamento de HIS. Parece mais frágil também por depender da discricionariedade do poder público, como veremos na descrição do caso de São Paulo. No Uruguai, caso mais recente, a regulamentação ainda deverá definir melhor a relação com a produção habitacional.

Os três casos procuram envolver operações de transferência da posse com valores mais baixos do que os das figuras de desapropriação tradicionais, reconhecendo que estes processos têm sido muito dispendiosos. Os casos colombiano e uruguaio articulam uma dupla de instrumentos – pressionam o proprietário e depois habilitam formas de transferência da posse alternativas à morosidade e altos custos dos processos de desapropriação. O caso brasileiro prevê uma tríade que termina com a Desapropriação com Títulos da Dívida Pública, instrumento ainda não utilizado pois envolve dois desafios jurídicos: a recente proibição de emissão de títulos da dívida pública no país, e a necessidade de regulamentação do instrumento.

Alternativamente, procura trazer opções à aquisição ou expropriação, propondo a combinação da tríade com o instrumento do Consórcio Imobiliário<sup>19</sup>. O Consórcio é o meio pelo qual o proprietário poderá transferir ao poder público o seu imóvel e após a realização das obras receber em pagamento unidades imobiliárias devidamente urbanizadas e edificadas. Pode ser usado para regularização fundiária ou para viabilizar planos de urbanização ou edificação.

Na direção contrária, considerando que o poder público pode não ter recurso para empreender no imóvel, a regulação colombiana permite que imóveis públicos sejam declarados como prioritários e possam ser leiloados para privados<sup>20</sup>.

No Brasil, a situação de *não utilização* ou *subutilização* de imóveis públicos parece representar um volume considerável de bens – há vários processos de ocupação destes imóveis por movimentos sociais pressionando para o seu uso e sinalizando a situação de subutilização –, no entanto não há regulação para pressionar pela utilização destes imóveis. Quando se aborda o tema com os gestores públicos, este mostra-se polêmico, face à tradição de cooperação entre entes federativos – dificultando a demarcação de imóveis federais ou estaduais pelo município –, bem como à dificuldade de gestão dos imóveis públicos (geralmente associados a diferentes secretarias ou políticas setoriais), ou mesmo os desafios de desfazer-se de imóveis que não interessam ao poder público através de processos de desestatização destes em leilões públicos pouco efetivos<sup>21</sup>.

Ainda, por fim, no Brasil há uma outra figura com o objetivo alinhado com o do Uruguai, que visa permitir a aquisição pública de imóveis abandonados, o Abandono de Imóvel Urbano<sup>22</sup>. O abandono configura quando o proprietário não quer mais o imóvel, e deixa de pagar os impostos<sup>23</sup>. A aplicação do PEUC pode ajudar a identificar imóveis abandonados pois uma

---

<sup>19</sup> Previsto no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, art. 46.

<sup>20</sup> Maldonado & Tarazona (2013, p. 11) descrevem que 61 imóveis de propriedade pública (dentro de um quadro de 1.198 imóveis) foram declarados e poderiam ser leiloados, de acordo com a Resolución nº 147 de 2008.

<sup>21</sup> Santoro et al. (2018, p. 13) mostraram que, segundo Governo do Estado de São Paulo os leilões de imóveis públicos são pouco efetivos: na maioria das vezes os leilões públicos têm um ou poucos compradores e, para fazê-los, o processo é longo e trabalhoso, envolve desafetação, comprovação da não necessidade do bem, etc. Segundo os entrevistados, não há nenhum esforço de venda, o pagamento deve ser à vista, ou quando é possível a opção em parcelas de 60 meses que encarecem muito o imóvel pois são atualizadas por índices altos, entre outros fatores que afastam compradores. Segundo pesquisa realizada pelos técnicos do governo, em 2017 os leilões arrecadaram 9% dos valores ofertados, ou ainda, foram mais de 100 milhões em imóveis colocados à venda e apenas 3 milhões foram arrecadados.

<sup>22</sup> Previsto no Código Civil, art. 1.276.

<sup>23</sup> Alguns municípios estão regulando o instrumento, como é o caso por exemplo de Salvador (Lei nº 8.533/14).

primeira etapa é identificar que o imóvel está vago e, passados três anos, poderá vir a ser incorporado ao município. Em São Paulo, apenas 3 imóveis notificados foram encaminhados à Procuradoria Geral do Município com suspeita de abandono, em dois deles os proprietários foram encontrados e um ainda se encontra em análise<sup>24</sup>.

### 3. Um panorama sintético da regulação e da implementação de PEUC no Brasil

O tema da função social da propriedade no Brasil, no campo jurídico, nasce de um debate que nos remete ao século XVIII com a distinção do “direito absoluto e subjetivo” e os “interesses sociais e coletivos” relativos a propriedade. No Brasil o conceito pautou o Projeto de Lei 775 de 1983, encaminhado para o debate da Constituição que marcou a transição para o período democrático, na década de 1980. Neste período, organizou-se um Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) que reuniu movimentos sociais, associações de profissionais, entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs, integrantes da igreja católica e parlamentares progressistas em torno da elaboração de projeto de lei de emenda constitucional de iniciativa popular, subscrita por 131 mil eleitores, apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. O termo “reforma urbana” foi sendo utilizado pela primeira vez no “Seminário do Quitandinha”, em 1963, cujos documentos já apontavam para a necessidade de tomadas medidas anti-especulativas sobre imóveis urbanos não utilizados, qualificados como “terrenos inexplorados ou unidade residencial vaga por mais de seis meses” (Serran, 1976, p. 60-62 *apud* Santo Amore, 2013, p. 27-28), através de imposto sobre imóveis ociosos, prevendo alíquotas proporcionais a áreas dos imóveis, o que originaria o IPU Progressivo (Maricato, 2010; Santo Amore, 2013; Silva & Silva, 2005). Portanto desde 1960 se tem notícia de estar no debate sobre o cumprimento da função social da cidade e da propriedade para imóveis urbanos<sup>25</sup>.

A regulação da função social da propriedade é tratada no art. 182 da Constituição Federal de 1988<sup>26</sup>, que transferiu para o plano diretor municipal a definição de quando uma propriedade estaria cumprindo sua função social, reforçando o viés municipalista da Constituição de 1988. Este artigo<sup>27</sup> também apresentou a tríade de instrumentos – PEUC, Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública<sup>28</sup>. No entanto, somente em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade<sup>29</sup> este artigo constitucional foi regulamentado.

---

<sup>24</sup> Informação obtida em entrevista à técnica Heliana Artigiani, da Prefeitura Municipal de São Paulo, em 05 de abril de 2019.

<sup>25</sup> Alguns operadores do Direito comentam que o Estatuto da Terra, mais antigo, já continha estes princípios.

<sup>26</sup> A Constituição Federal, art. 5º, XXII, garante o direito à propriedade, no entanto, este direito não é absoluto, é relativizado pelos incisos XXIII (que trata da desapropriação) e XXIV. A função social da propriedade também é disciplinada pelo Código Civil, art. 1.228, que traz atributos, faculdades e direitos relativos ao domínio.

<sup>27</sup> Constituição Federal, art. 182, § 4º.

<sup>28</sup> O art. 182 da Constituição Federal prevê a “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” (Brasil, 1988).

<sup>29</sup> Lei Federal nº 10.257/01.

O Estatuto trouxe princípios, diretrizes e instrumentos urbanísticos vinculados à este objetivo. Dentre eles, destaca-se a regulamentação nacional da tríade de instrumentos. Além destes, duas outras figuras certamente compõem esta agenda, como formas de lidar com a propriedade, como a figura do Abandono de Imóvel Urbano, presente no Código Civil, bem como o Consórcio Imobiliário, previsto no Estatuto da Cidade, ambos para situações nas quais o proprietário abandonou o imóvel ou não tem recursos para dar a destinação ao imóvel.

É uma tríade pois inicialmente é aplicado o PEUC através de notificações aos proprietários de imóveis considerados não edificados, subutilizados ou não utilizados estabelecendo um prazo, não podendo ser inferiores a um ano para aprovar projeto ou dois para iniciar as obras do empreendimento (Lei Federal nº 10.257/01, art. 5º). Se o proprietário não cumprir esta obrigação, começa a incidir o IPTU Progressivo no Tempo, que consiste no aumento do IPTU de forma progressiva, até atingir 15% do valor do imóvel, por 5 anos. Se ainda assim o proprietário não cumprir, incide a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, podendo o imóvel ser desapropriado pelo valor venal do imóvel (valor contido na base de cobrança do IPTU) e os pagamentos serão vencidos através do resgate em até 10 anos de títulos da dívida pública.

Como está regulamentado no país, permite que este processo demore muitos anos até que a propriedade cumpra sua função social. Além dos tempos previstos pelo Estatuto, há os tempos e processos de aprovação que podem se estender por anos, estendendo ainda mais o cumprimento da obrigação. Práticas conservadoras e patrimonialistas, a ausência de articulação de forças sociopolíticas nas câmaras de vereadores e o lobby do setor imobiliário ajudaram na direção de tornar a elaboração de planos diretores e a incorporação dos instrumentos de combate a ociosidade neles, uma tarefa morosa (Faria, 2013). A regulação cuidadosa da tríade de instrumentos na esfera municipal, bem como dos instrumentos articulados à tríade, é fundamental para encolher os tempos ao máximo, tornando o instrumento efetivo mais rapidamente.

Os outros casos comentados, como o colombiano e o uruguaio, apresentam diferentes temporalidades para a entrada dos imóveis no mercado, permitindo maior ou menor morosidade no processo. A cidade de Bogotá, por exemplo, conseguiu em 3 anos (entre 2008 e 2011) levar 10 imóveis à leilão (Maldonado, 2013). Preocupou-se, por exemplo, em tirar os imóveis dos planos parciais para que o tempo fosse diminuído. Já São Paulo, por possuir uma etapa intermediária de aumento de IPTU Progressivo no Tempo, possibilita o prolongamento do tempo até que o imóvel entre no mercado em tese maior que nos outros países, tornando-se possivelmente o processo mais moroso. Além de ter um direito de protocolo de projeto que estende as aprovações por muitos anos, não tendo chegado a utilizar o terceiro e último instrumento da tríade.

O Estatuto da Cidade também define que os municípios devem ter leis específicas regulamentando a tríade, envolvendo a concepção, gestão e implementação de cada. Foi principalmente após 2006 que esta regulação começou a aparecer nos municípios, principalmente nos que deveriam obrigatoriamente fazerem seus planos diretores, segundo o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01, art. 41).

Uma pesquisa recente, coordenada pela profa. Rosana Denaldi apresentou o panorama nacional mais atual da aplicação do PEUC (Denaldi, 2015; Denaldi et al., 2017), enquanto outros autores já haviam introduzido conceitualmente o tema, a partir de estudos de caso de experiências municipais procurando apontar para os desafios no enfrentamento da ociosidade e da especulação imobiliária.

Este quadro nacional da aplicação dos instrumentos (Denaldi, 2015) observou os municípios brasileiros acima de 100 mil habitantes que regulamentaram e aplicaram o PEUC e o IPTU Progressivo<sup>30</sup> e concluiu: para além da previsão no plano diretor, apenas 25 municípios regulamentaram o PEUC de forma a torná-lo aplicável<sup>31</sup>, e 10 deles aplicavam o instrumento<sup>32</sup>, sendo que apenas dois destes dez estavam na etapa do IPTU Progressivo, e atualmente foi identificado um terceiro<sup>33</sup>. Dos dez, cinco municípios tiveram etapas de implementação já investigadas: Santo André (Bruno Filho & Denaldi, 2007), Curitiba (Faria, 2013), São Bernardo do Campo (Bruno Filho et al., 2014), Maringá (Brajato, 2015; Brajato & Denaldi, 2019) e São Paulo (Costa, 2015; Costa & Santoro, 2019).

O caso de São Paulo se destaca por ser um dos que primeiro concebeu o instrumento para ser usado sobre imóveis *não utilizados*.

#### 4. O caso de São Paulo

Uma contextualização faz-se necessária para compreender como encontrava-se o território sobre o qual o PEUC foi implementado. Assim, apresenta-se aqui o quadro de ociosidade imobiliária na região central e o quadro de necessidades habitacionais do município de São Paulo, procurando entender ambos problemas em sua complexidade e diversidade, e estabelecer articulações possíveis entre eles.

Considerou-se como área central os distritos centrais do Município de São Paulo: da Sé, República, Brás, Belém, Pari, Mooca, Bom Retiro, Santa Cecília, Barra Funda, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci (ver [FIGURA 1](#)).

---

<sup>30</sup> A Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2012 (MUNIC IBGE, 2012) identificou 288 municípios com população superior a 100 mil habitantes, e destes 286 declararam possuir plano diretor (99%) e 91 municípios afirmaram possuir lei específica para aplicação do PEUC (32%). Além disso, outros 4 haviam sido estudados pelos mesmos pesquisadores e 4 outros casos foram encontrados por internet. Como estas informações eram declaratórias e, portanto, nem sempre confiáveis, a pesquisa de Denaldi (2015) buscou regulação destes 110 casos. A amostra é representativa pois incorporou cidades de todos os estados e os municípios onde está concentrada a maior parte da população.

<sup>31</sup> Eles são: capitais – Campo Grande (MS), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Goiânia (GO), João Pessoa (PB); Palmas (TO), São Paulo (SP), Teresina (PI); municípios com população entre 100.001 e 500 mil habitantes – Araguaína (TO), Bagé (RS), Cascavél (PR), Diadema (SP), Itabira (MG), Juazeiro do Norte (CE), Maricá (RJ), Maringá (PR), Paranaguá (PR), Rio Verde (GO), Santos (SP), Umuarama (PR); municípios com população maior que 500 mil habitantes – Duque de Caxias (RJ), Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP), Sorocaba (SP), Uberlândia (MG).

<sup>32</sup> Eles são: capitais – Curitiba (PR), Goiânia (GO), Palmas (TO), São Paulo (SP); municípios com população entre 100.001 e 500 mil habitantes – Diadema (SP), Maringá (PR); municípios com população maior que 500 mil habitantes – Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP).

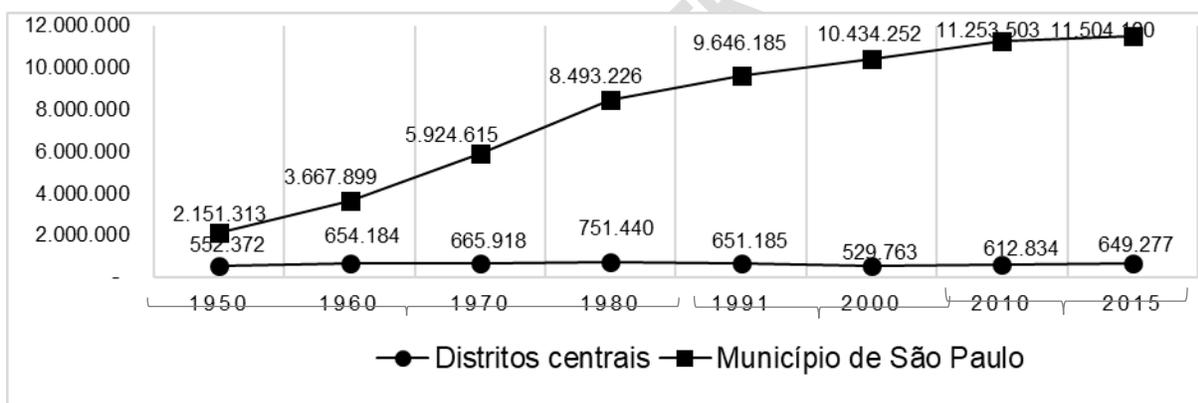
<sup>33</sup> Eles são: Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo.

#### 4.1. Ociosidade imobiliária no Centro de São Paulo<sup>34</sup>

A ociosidade no Centro de São Paulo foi observada por diversos autores a partir de alguns períodos associados à dinâmicas populacionais e econômicas que os espaços centrais sofreram, analisadas geralmente a partir dos anos 1950, com distintos recortes espaciais (Villaça, 2001; Nakano et al., 2004; Meyer, Grostein & Biderman, 2005; Kara-José, 2010; Nakano, 2015; Costa, 2017; entre outros).

Neste artigo utiliza-se o recorte espacial dos “distritos centrais” (FIGURA 1), área destinada ao adensamento populacional, por possuir situação urbana com boa oferta de infraestrutura e serviços, em especial de mobilidade, em relação a outros contextos urbanos; e sobre a qual a política do PEUC foi majoritariamente implementada, não exclusivamente. Para a compreensão da evolução populacional dos distritos centrais, propôs-se três períodos, que apresentam, em síntese, crescimento, retração e novamente crescimento, ainda que pequeno, revertendo a tendência de esvaziamento (GRÁFICO 1), junto à retomada imobiliária.

**Gráfico 1: Evolução populacional nos distritos centrais e município de São Paulo – 1950-2015**



Fonte: IBGE – Censos demográficos nas décadas e estimativa populacional para 2015. Organização DEINFO/SMDU. Elaboração dos autores.

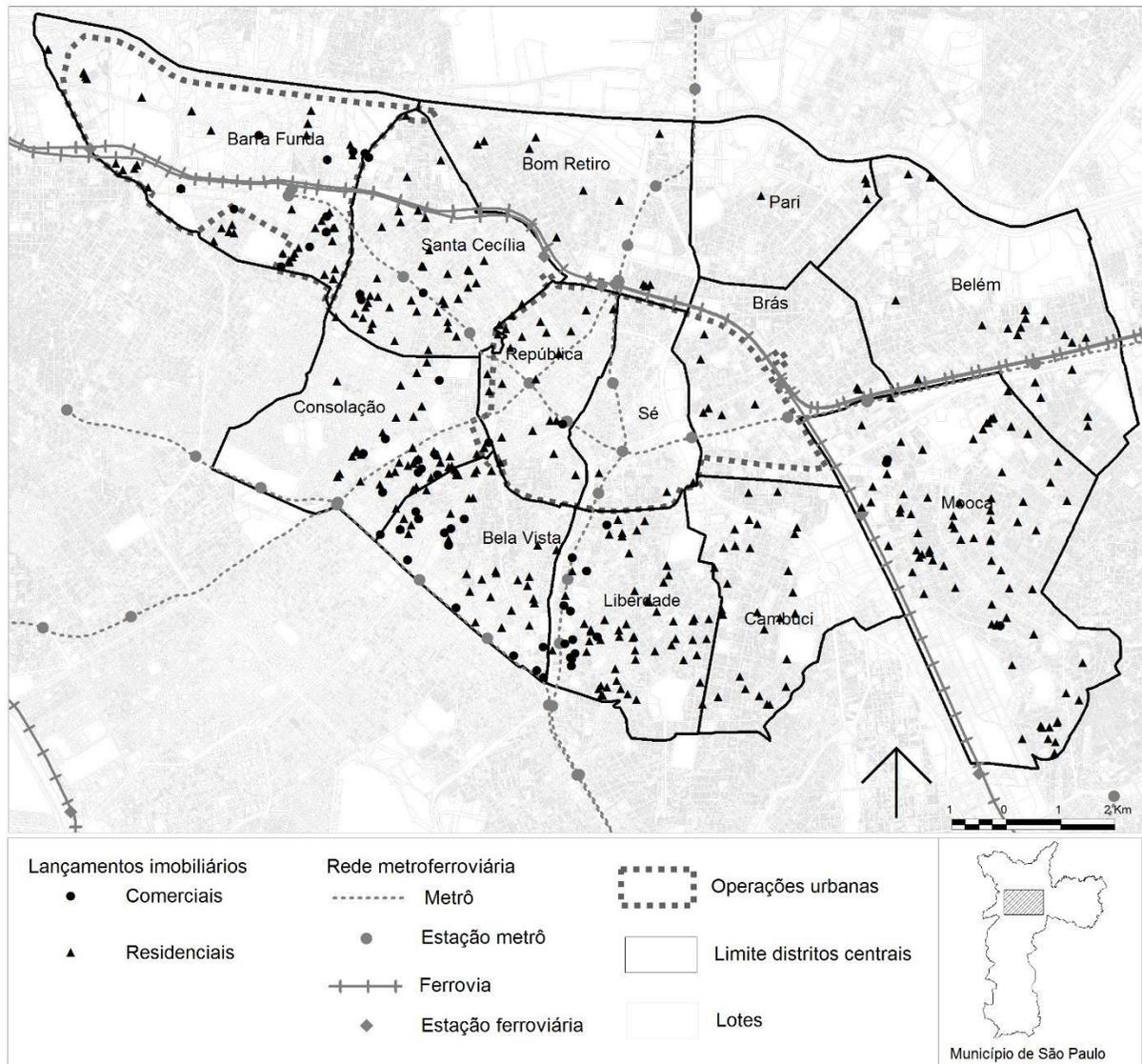
O **primeiro período, entre 1950 a 1980**, se caracterizou por crescimento demográfico. Corresponde às alterações observadas a partir da saída das elites e das classes médias, em um processo de popularização (Villaça, 2001, p. 282; Kara-José, 2010), com início da expansão da centralidade conferida pelas atividades terciárias dos distritos centrais para outras áreas do Quadrante Sudoeste, sem o “esvaziamento econômico”, uma vez que se localizaram novos arranjos produtivos, de grande vitalidade econômica (especialmente o comércio especializado) nestes distritos (Nakano et al., 2004, p. 385).

<sup>34</sup> Parte do texto deste item foi desenvolvida no âmbito da elaboração do artigo de Costa & Santoro (2019) e na dissertação de mestrado de Costa (2017).

O **segundo período, entre 1980 a 2000**, apresentou um o processo de perda populacional e baixa dinâmica imobiliária. Difere do período anterior também por ser marcado por propostas públicas que procuraram reverter este processo, envolvendo desde estímulos tributários e fiscais, zoneamentos especiais, e instrumentos que operacionalizam a venda de potencial construtivo. É na década de 1990 que são concebidas as primeiras operações urbanas desenhadas sobre os distritos centrais, com a Anhangabaú, Centro e Água Branca.

E o **terceiro período, a partir dos anos 2000**, quando foi observada a reversão do esvaziamento populacional, com acréscimo população, além da retomada imobiliária, ainda que pelas bordas dos distritos centrais (FIGURA 1).

**Figura 1: Lançamentos comerciais e residenciais nos distritos centrais de São Paulo – 2001-2013**



Base cartográfica: MDC (2004). Fonte: EMBRAESP, 2017. Elaboração dos autores.

Entre 2001-2013 a área recebeu 18% dos lançamentos comerciais e 10% dos residenciais do município, diferenciando se pouco do intervalo anterior (1985-2000) no qual os percentuais atingiram 15% e 8%, respectivamente (EMBRAESP, 2013). Apesar do crescimento, o contingente populacional da década de 1980 ainda não foi alcançado. Marques & Requena (2013, p. 18) advertem que o retorno do crescimento foi um processo muito mais complexo do

que um simples ganho populacional. A análise por áreas de ponderação<sup>35</sup> indicou locais que passavam por processo de esvaziamento nos anos 1990 e passaram a crescer nos anos 2000, outras passaram por esvaziamento contínuo. Além disso, demonstraram que a trajetória demográfica deve ser observada para além dos dados do Censo, com a produção imobiliária, a variação de renda, a presença de ocupações precárias e indicadores de migração e fecundidade.

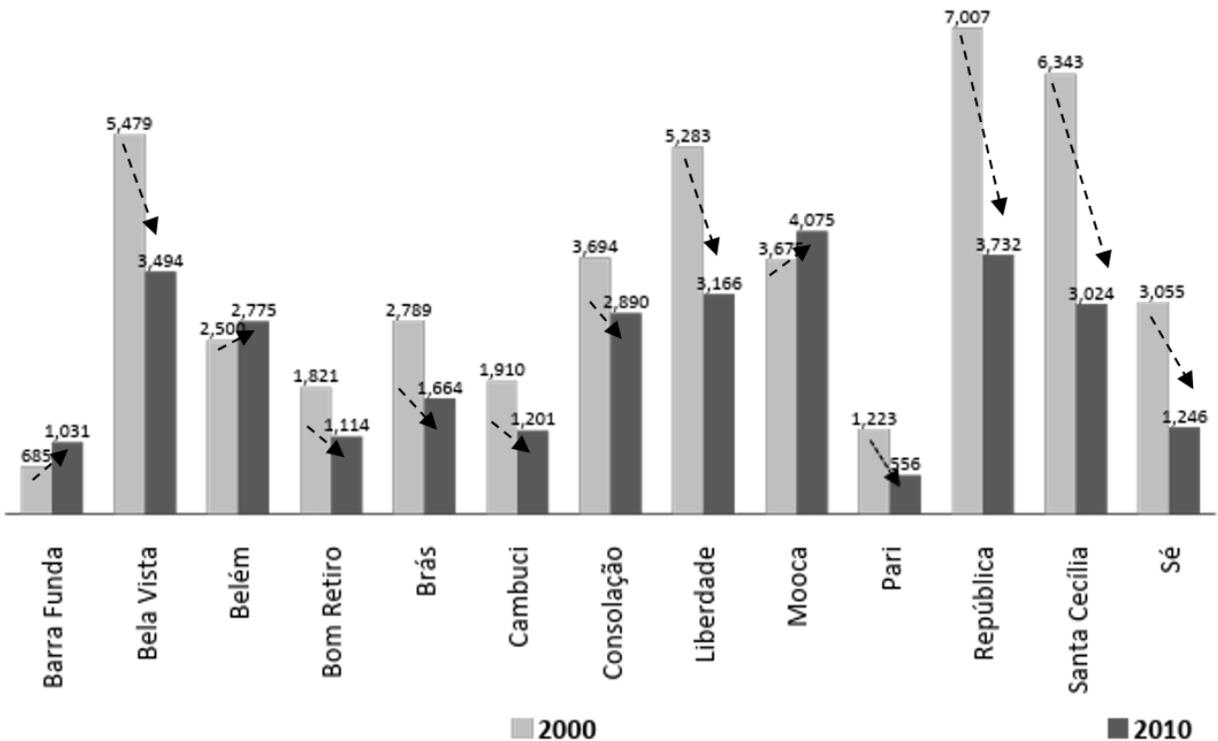
Ainda, é necessário desenvolver estudos sobre a relação entre lançamentos imobiliários e o adensamento/ crescimento populacional, especialmente se considerarmos como são os imóveis e para que tipo de famílias. A produção imobiliária na Subprefeitura Sé correspondeu a 10% do total de unidades verticais lançadas nos últimos dez anos (2007-2017) no município, e os apartamentos diminuíram – de 61 m<sup>2</sup> para 41 m<sup>2</sup> em média –, voltados para famílias pequenas, jovens sozinhos ou casais (Santoro, 2018).

A ociosidade imobiliária nos distritos centrais apresentou variação negativa entre 2000 e 2010, com redução de 45.464 para 29.968 unidades domiciliares (Censos IBGE). Apenas 3 dos 13 distritos tiveram uma variação positiva com o aumento do estoque de domicílios vagos (Barra Funda, Belém e Mooca) enquanto na direção contrária, os demais diminuíram o estoque, especialmente Sé e República, em quase 50% cada (GRÁFICO 2). A queda também foi observada em escala municipal em 30%, já que os 420.327 domicílios vagos foram reduzidos a 299.621, enquanto em escala nacional o número aumentava.

### **Gráfico 2: Evolução do número de domicílios vagos nos distritos centrais e município de São Paulo – 2000-2010**

---

<sup>35</sup> Áreas de ponderação são escalas intermediárias entre os distritos administrativos e os setores censitários do Censo Demográfico do IBGE.



Fonte: IBGE - Censos Demográficos 2000 e 2010; Elaboração dos autores.

A vacância domiciliar (ou vacância residencial) – compreendida como a relação de imóveis vazios em relação ao total de imóveis – de São Paulo apresentou uma redução superior no mesmo período, passando de 11,8% para 7,5%, já nos distritos centrais foi praticamente reduzida à metade, passando de 24,0% a 12,5% (Censos IBGE).

A oferta de imóveis vagos para aluguel ou venda é considerada importante para que a mobilidade residencial possa acontecer. Alguns autores pesquisaram qual seria um percentual aceitável para um “bom” funcionamento do mercado imobiliário residencial – que evite uma vacância muito alta que denote processo de abandono de uma área ou um conjunto grande de proprietários especulando com seus imóveis –, e apresentam valores entre 5,0 e 6,5% do total de imóveis (Belskya, 1992), percentual bem menor que a vacância domiciliar apresentada nos distritos centrais (12,5%). Esse excesso sinaliza para a necessidade de políticas de regulação que visem diminuir a vacância, aumentar a utilização dos imóveis ociosos, especialmente considerando que há uma grande demanda de moradia bem localizada pela população mais pobre e vulnerável.

Outras pesquisas fizeram levantamentos de imóveis ociosos como parte de suas investigações. A listagem do Grupo Técnico de Análise de Imóveis (GTAI), elaborada no contexto do Programa Morar Centro (2001-2004), apresentou 317 imóveis de diferentes tipologias nos distritos Sé e República (Silva et al., 2009, p. 11). Em 2009, para pensar políticas de reforma e reconversão de edifícios verticalizados, Devecchi (2010) fez um inventário 342 edifícios, produzidos entre 1912 e 1945 na mesma área. Identificou que haviam 175 imóveis com alguma subutilização, destes 64 totalmente vazios e 36 com algum grau de subutilização (variando entre 11% e 69%). Já a pesquisa de Silva et al. (2009) identificou 158 edifícios acima de quatro pavimentos onde os

pavimentos superiores não estavam utilizados. A maior parte, 68 deles, completamente vazios; e 90 parcialmente, sendo maioria deles edifícios comerciais. O estudo encomendado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) para a Fundação para a Pesquisa Ambiental (FUPAM), de 2009, listou 221 imóveis ociosos com características para produção de habitação de interesse social na região central (Gonçalves et al., 2009). Este último foi importante para a identificação de imóveis não utilizados e notificações com o PEUC, no final de 2014. Mais recentemente, pesquisa do LabHab FAUUSP vem mapeando os imóveis marcados como PEUC na região central de São Paulo, seus proprietários e seus usos (Almeida et al., 2018).

Rolnik & Balbim (2005, p. 21) ao observarem a vacância imobiliária em alguns centros de regiões metropolitanas<sup>36</sup> apontaram que para os imóveis serem utilizados, muitas vezes é necessário que sofram reformas e adaptações, inclusive que permitam a alteração de uso do edifício. À espera destas, muitas vezes permanecem vazios por anos, sofrem intenso processo de degradação física ou até acabam sendo ocupados por movimentos sociais e culturais, como forma de pressão contra especulação imobiliária.

Muitos imóveis não utilizados<sup>37</sup> da região central de São Paulo foram ocupados por movimentos de moradia como uma forma de acesso à moradia permanente ou temporária, como estratégia de luta para chamar atenção para os imóveis ociosos e a necessidade de políticas públicas para reverter o quadro. Houve um processo de apropriação do discurso da regulação urbana pelos movimentos sociais de luta por moradia e pela cidade, cujo combate a ociosidade imobiliária entrou no discurso e justificativa das ocupações (Trindade, 2014).

Alguns, inclusive a Procuradoria Geral do Município, interpretam que estes imóveis ocupados podem estar cumprindo a função social da propriedade, uma vez que o posseiro está dando um uso. Na atuação do poder público de São Paulo no combate a imóveis ociosos analisada, se o imóvel estiver ocupado por qualquer uso ou moradores, mesmo em condições de precariedade e independentemente de sua condição de legalidade/ilegalidade, a notificação não é realizada. Esta visão sobre os imóveis ociosos, bem como a estratégia adotada pela não notificação, não é pacífica tão pouco consensual. Diferentes gestões municipais mostraram compreensões diversas. A decisão de não notificar tem sido questionada pelo Ministério Público Estadual, que argumenta que a propriedade não está cumprindo sua função social pois as situações de ocupação são precárias e inseguras. Há ainda os que afirmam que se perde uma oportunidade de pressão sobre os proprietários para que vendam ou aluguem; ou ainda, perde-se neste caso a articulação do instrumento como parte da solução habitacional. A articulação de PEUC com Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) deu-se majoritariamente sobre os casos de imóveis *não edificados* ou *subutilizados*, marcados como ZEIS 3, que em área central são, na sua grande maioria, imóveis com estacionamentos.

---

<sup>36</sup> Os autores apresentam como exemplos imóveis pertencentes ao INSS (Instituto Nacional de Previdência Social) e da extinta RFFSA (Rede Ferroviária Federal SA) em grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife (ROLNIK & BALBIM, 2005).

<sup>37</sup> Quando se fala aqui de imóveis não utilizados não se está considerando o conceito de não utilizado para fins de utilização do PEUC.

## 4.2. A regulação do PEUC em São Paulo

A implementação do PEUC em São Paulo, entendendo o processo enquanto regulação e aplicação efetiva, pode ser dividida em duas fases<sup>38</sup>. A primeira do marco constitucional até a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) em 2013 e a segunda, a partir da criação do Departamento e regulação posterior, que fizeram com que as notificações a imóveis ociosos se tornassem efetivas, sobretudo até o fim de 2016. Talvez uma terceira pudesse vir a ser estabelecida, após 2016 até o final de 2018, com a desaceleração das notificações e trabalho estratégico interno da equipe da Prefeitura buscando qualificar a informação sobre os proprietários e imóveis, bem como administrar as notificações já realizadas que entravam na etapa de cobrança de IPTU Progressivo no tempo.

Em 1988 apareceu a primeira regulação ainda muito incipiente sobre o tema, com o Plano Diretor de 1988<sup>39</sup>, aprovado no decurso do prazo, durante a gestão do Prefeito Jânio Quadros (1986-1988), porém ignorando o debate constituinte e a coibição de imóveis ociosos encampada pelo MNRU<sup>40</sup>. Esse “ensaio de regulamentação” foi ponto de partida para a regulamentação que se daria nos anos posteriores.

Na gestão da Prefeita Luiza Erundina (1989-1992), a proposta de Plano Diretor em 1991 conferiu um caráter progressista no enfrentamento dos problemas sociais. Embora não tenha desenhado nenhuma tipologia de ociosidades, avançou na interpretação da realidade urbana e na proposição de diretrizes e instrumentos. Tinha como diretrizes a função social da propriedade; a recuperação da mais-valia imobiliária; o combate aos lotes e glebas não edificadas e subutilizadas; a definição de áreas de aplicação para dos instrumentos, conforme exigências constitucionais; e, fixava prazos para a produção de regulamentações específicas. Enviada à Câmara de Vereadores, a proposta não foi debatida. Após 1991, a temática da função social, sempre dependente da regulamentação dos planos diretores municipais, só entraria em pauta na elaboração do Plano Diretor Estratégico (PDE) em 2002, pós Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor Estratégico (PDE)<sup>41</sup> de São Paulo, aprovado durante a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), trouxe entre outros princípios, a função social da propriedade e a recuperação da mais-valia imobiliária destacando a prevenção de “distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e a coibição do uso especulativo da terra como reserva de valor”. Apresentou áreas passíveis de aplicação do PEUC: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), operações urbanas, entre outras. E definiu que os *imóveis não edificadas e subutilizadas* seriam terrenos ou glebas com área superior a 250 m<sup>2</sup> nos quais o coeficiente de aproveitamento (CA) for igual a zero e não atingir o mínimo definido para o lote,

---

<sup>38</sup> As gestões de prefeitos aqui analisadas correspondem a Prefeito Gilberto Kassab (2006-2012), Prefeito Fernando Haddad (2013-2016), Prefeito João Doria (2017-abr. 2018) e Prefeito Bruno Covas (abr. 2018-hoje).

<sup>39</sup> Lei Municipal nº 10.676/88.

<sup>40</sup> Em seu conteúdo não foi apresentado o conceito de função social da propriedade, apesar citar o termo “urbanização compulsória”.

<sup>41</sup> Lei Municipal nº 13.430/02.

respectivamente. Os *não utilizados* foram definidos como edificações em que no mínimo 80% de sua área construída esteja desocupada há mais de cinco anos. Apesar da regulação, não foi realizado o levantamento de imóveis ociosos, nem sequer algum ente administrativo recebeu atribuição para fazê-lo.

Apenas em 2010 o PEUC ganharia conteúdo de lei específica<sup>42</sup>, aprovada durante a segunda gestão do Prefeito Gilberto Kassab (2009-2012), instituindo os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade urbana no município, originando o que ficou conhecido como “chamamento prévio”. Dentre outras disposições, definiu a área inicial de aplicação (tipologias de ZEIS e Operação Urbana Centro, já previstas no PDE 2002). Um Decreto<sup>43</sup> regulamentou a lei em 2010, apresentando um conjunto de ações para formação de um cadastro de imóveis ociosos. Uma comissão foi constituída em 2011, responsável pela elaboração do cadastro preliminar de imóveis com indícios de ociosidade, tendo como base os dados cadastrais para cobrança do IPTU. Foram listados 1.053 imóveis com indício de ociosidade, exclusivamente *não edificados* e *subutilizados*, sendo que seus proprietários foram convocados a prestar esclarecimento de modo eletrônico quanto à utilização do bem. O ato não gerou notificação, uma vez que essa teria que ser realizada de modo pessoal.

A criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) em 2013 vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), na gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), foi um marco no histórico do combate à ociosidade imobiliária em São Paulo por ter iniciado as notificações a imóveis descumpridores da função social da propriedade<sup>44</sup>. Isso foi possível a partir de um avanço regulatório, a aprovação de um novo Plano Diretor Estratégico (PDE)<sup>45</sup> em 2014 que trouxe a função social da cidade e da propriedade como um de seus princípios estruturadores, entendida enquanto dimensão do direito de propriedade e atendimento às exigências legais do ordenamento territorial. As áreas definidas para aplicação do PEUC foram tipologias de ZEIS, Operações Urbanas, as Subprefeituras da Sé e Mooca (áreas centrais do município), as Macrozonas de Urbanização Consolidada, de Qualificação da Urbanização e Redução da Vulnerabilidade Urbana, nessa última exclusivamente para forçar o parcelamento de glebas e lotes ociosos.

A regulação apresentou os coeficientes de aproveitamento (CAs) mínimos para caracterização da ociosidade pela *subutilização* que variam de acordo com as macroáreas então criadas (variando de 0,3 a 0,5). Imóveis *não edificado* e *subutilizado* foram definidos como gleba e lote com área igual ou superior a 500 m<sup>2</sup> e CA igual a 0 ou inferior ao mínimo, respectivamente. Já o imóvel *não utilizado* foi considerado como edificações acima do CA mínimo que tenham, pelo menos, 60% de sua área construída desocupada por mais de 1 ano. A disposição representou um dos principais ganhos na aplicação do PEUC, pois no PDE 2002 o prazo era de 5 anos, quase que inviabilizando a aplicação do instrumento num amplo universo de imóveis que poderiam ser

---

<sup>42</sup> Lei Municipal nº 15.234/10.

<sup>43</sup> Decreto nº 51.920/10.

<sup>44</sup> O Decreto nº 57.576, de 2 de janeiro de 2017 alterou do nome do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) para Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC).

<sup>45</sup> Lei Municipal nº 16.050/2014.

considerados *não utilizados*. De acordo com a regulação, para cumprirem as obrigações os imóveis *não edificados* e *subutilizados* devem em até 1 ano da notificação protocolarem projeto de parcelamento ou edificação. Quando expedido o alvará de execução, deve iniciar as obras em até 2 anos e concluí-las em até 3 anos. Os imóveis *não utilizados* devem comprovar a utilização efetiva do imóvel em até 1 ano da notificação. Caso os imóveis notificados não cumpram tais exigências, é aplicado o IPTU Progressivo no Tempo, nos termos do Estatuto da Cidade, podendo a partir do 5º ano de incidência receber a Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública. Este virá a ser um outro desafio, uma vez que os títulos da dívida pública tiveram sua emissão suspensa, face aos ajustes e controles fiscais federais.

Em 2014 foi elaborado novo decreto para o PEUC<sup>46</sup> apresentando as áreas iniciais de aplicação dos instrumentos: ZEIS, Operação Urbana Centro e Água Branca. Tais perímetros foram ampliados em dezembro de 2015, com a inclusão da Subprefeitura da Sé e Mooca na sua totalidade, as quadras pertencentes a Área de Influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana em Santo Amaro e a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, quando/se aprovada.

---

<sup>46</sup> Decreto Municipal nº 55.638/2014.

### 4.3. Alterações na governança institucional para a implementação do instrumento

Como já comentado, a implementação do PEUC teve uma primeira etapa regulatória, e uma segunda que consistiu na criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) em 2013, que foi o grande motor de novas etapas regulatórias associadas à aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014, entre outros decretos e instrumentos associados à tríade que buscava o cumprimento da função social da propriedade.

Criado por lei, o Departamento seria responsável por: (i) identificar áreas passíveis do não cumprimento da função social da propriedade; (ii) realizar de convênios com órgãos públicos e empresas para criação de bancos de dados e ferramentas para o efetivo cumprimento da função social; (iii) notificar os imóveis não cumpridores da função social e tomar as providências jurídicas e administrativas necessárias; (iv) fiscalizar o cumprimento dos prazos e diretrizes dos projetos que visem a regularização dos imóveis notificados; (v) encaminhar aos órgãos competentes para providências os imóveis cuja regularização não foi efetivada; (vi) providenciar junto aos Cartórios de Registro de Imóveis a averbação nas matrículas dos imóveis descumpridores da função social da propriedade; (vii) publicizar o banco de dados produzido com os imóveis irregulares junto aos órgãos ligados à produção de habitação de interesse social de todas as esferas de governo com o objetivo de contribuir no esforço público e comunitário de prospecção de áreas para desenvolvimento de projetos de habitação de interesse social (Costa, 2017, p. 160)<sup>47</sup>. Além destas, cabe ao Departamento celebrar Consórcio Imobiliário e aplicar o instrumento da Arrecadação e Abandono, além dos casos de doação da Transferência do Direito de Construir, concentrando a gestão da terra pública em uma mesma Diretoria, subordinada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Esta foi uma guinada em relação à gestões anteriores, nas quais as terras públicas estiveram geridas por outras Secretarias, como Finanças ou Planejamento. Ver organograma com a estrutura de gestão concebida em 2013 (FIGURA 2).

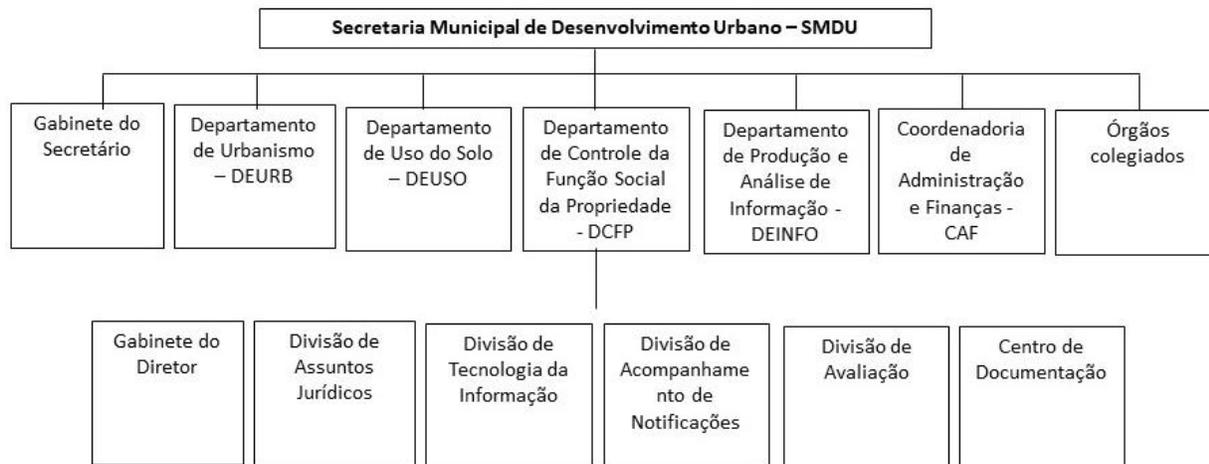
Uma especificidade deste caso consistiu no fato que o primeiro diretor do Departamento foi o advogado Fernando Guilherme Bruno Filho que, além de autor de vários textos sobre o tema que contém recomendações aos municípios para aplicação e gestão da tríade, tinha sido regulador e gestor da implementação destes instrumentos em outros municípios, juntamente com a arquiteta Rosana Denaldi<sup>48</sup>. Como o Departamento foi criado um ano antes do Plano Diretor Estratégico de 2014, o poder executivo encontrava-se qualificado com equipe experiente para ajudar na construção da regulação do instrumento.

---

<sup>47</sup> Lei Municipal nº 15.764/2013, art. 188, dispõe dentre outros de alterações na estrutura organizacional das secretarias municipais. O PL que originou a Lei, o PL nº 237/13 não continha o Departamento, neste sentido destaca-se a articulação do Vereador Nabil Bonduki, mesmo partido do então governo, incorporando as alterações debatidas junto ao Executivo.

<sup>48</sup> Os municípios são Santo André e São Bernardo do Campo. Para conhecer alguns destes trabalhos ver Bruno Filho & Denaldi (2007) e Bruno Filho et al. (2004).

**Figura 2: Organograma com a estrutura básica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e do DCFSF – 2013**



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

A gestão do Prefeito João Dória (2017-abr. 2018) inicialmente juntou duas Secretarias da gestão anterior – a Secretaria Municipal de Licenciamento (SMUL) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) em uma, que seguiu se chamando SMUL, reorganizando as funções dentro da gestão pública, voltando-se claramente para atender ao mercado imobiliário que via a aprovação de projetos como um gargalho a ser resolvido na direção de acelerar os licenciamentos. Neste contexto, o DCFSF, passou a chamar-se CEPEUC - Controle da Função Social da Propriedade, e está subordinado à SMUL (FIGURA 3).

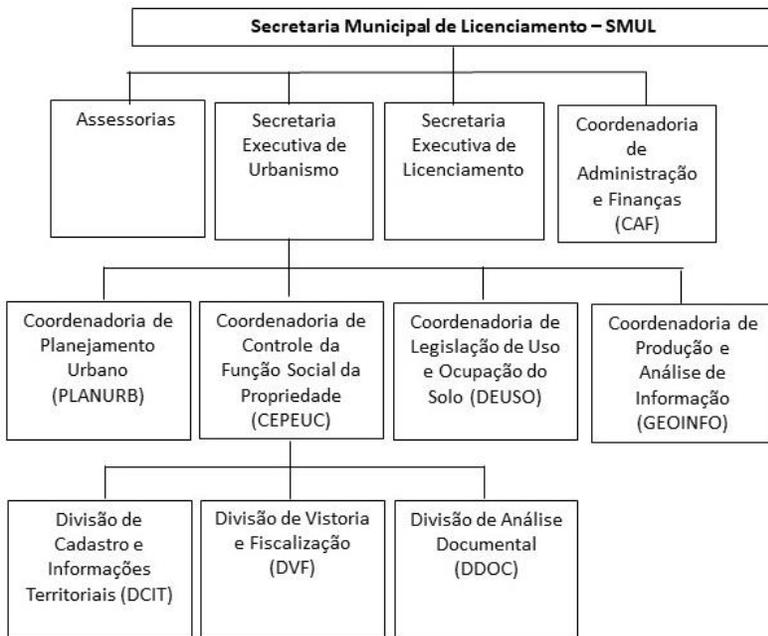
Simultaneamente houve um enxugamento dos cargos, além dos vários afastamentos ou mobilidade interna de funcionários, alterações comuns de ocorrerem nas transições de governo. A equipe do Departamento, que em dezembro de 2016 tinha 15 funcionários, sendo 3 efetivos, passou a ter, em setembro de 2018, apenas 7 funcionários, destes 2 efetivos. Mais recentemente, na gestão do Prefeito Covas (abr. 2018 – hoje)<sup>49</sup>, em março de 2019, atingiu 12 funcionários<sup>50</sup>, alguns deles novos técnicos que precisaram aprender todo o processo.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Além disso, a organização funcional voltou a ter duas secretarias – SMUL e SMDU – retornando a um desenho próximo do anterior, quando da gestão Haddad (2013-2016).

<sup>50</sup> Segundo depoimento de Heliana Artigiani, técnica da Prefeitura de São Paulo que opera o instrumento, em 05 de abril de 2019.

<sup>51</sup> Embora não seja garantia de permanência da equipe, certamente uma forma de evitar as alterações significativas de equipe operadora do instrumento poderia ser ter funcionários de carreira, concursados, operando continuamente o instrumento. No caso da experiência avaliada aqui, houve mobilidade inclusive dos funcionários concursados, apresentando casos de funcionários que se aposentaram ou saíram para trabalhar em outras instâncias do governo, como as Subprefeituras. Boas relações trabalhistas na gestão pública – com remuneração justa, estímulos à permanência através do desenho de uma carreira, equipe com cargos mais altos e não apenas formadas por estagiários que tradicionalmente ficam pouco tempo na equipe – também ajudaria a evitar a mobilidade dos funcionários operadores.

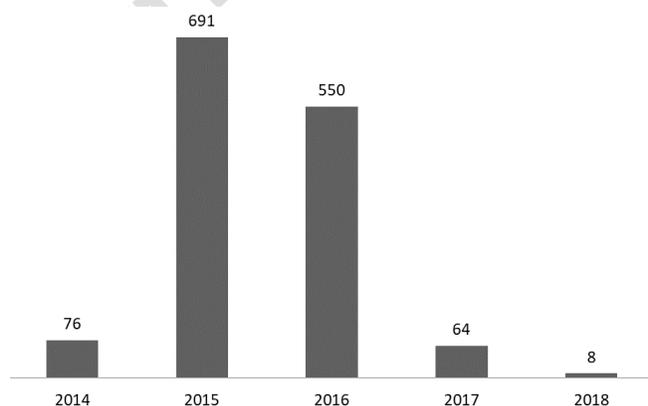
**Figura 3: Organograma com a estrutura básica da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) – 2017**



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

Como consequência, as etapas de gestão do instrumento foram reorganizadas. As novas notificações praticamente cessaram (**GRÁFICO 3**) e a equipe ficou concentrada em ajustar o trabalho na direção de obter informações mais precisas sobre os proprietários e as propriedades, bem como definir os procedimentos para a cobrança de IPTU. A etapa de cobrança de IPTU Progressivo deve ser cuidadosa pois, diferentemente da notificação, ela afeta o bolso do proprietário, incidindo de forma mais evidente na propriedade privada. Portanto isso não significou que a gestão ficou totalmente paralisada, algumas impugnações das notificações foram processadas, bem como projetos foram aprovados, alterando a situação dos notificados.

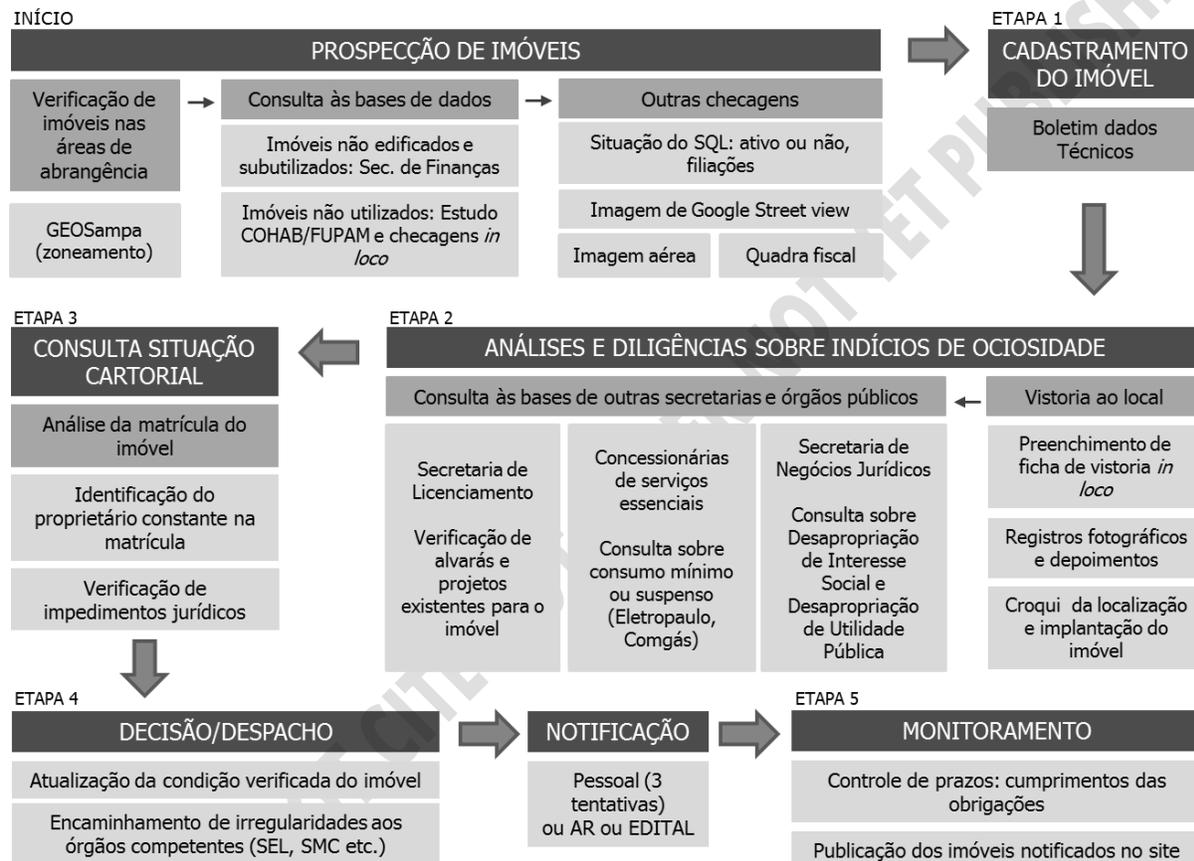
**Gráfico 3: Imóveis notificados com PEUC por ano no município de São Paulo – 2014-2018**



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2018. Elaboração dos autores.

A organização inicial do Departamento estabeleceu um fluxograma de procedimentos para a análise dos imóveis objeto de aplicação do PEUC (ver FIGURA 4) para garantir que a informação sobre o proprietário a ser notificado e sobre o imóvel fossem confiáveis, evitando posteriores questionamentos.

**Figura 4: Fluxo de análise de imóveis do DCFSP**



Fonte: DCFSP, 2016. Elaboração Costa, 2017, p. 174.

Nesta etapa, a integração setorial interna à Prefeitura, especialmente com Secretaria de Finanças, para aferir o pagamento de impostos e as informações de uso da base de cobrança do IPTU, de Planejamento para aferir usos permitidos e informações de localização (setor/lote/quadra), foi fundamental para se ter um Cadastro de Imóveis na base do PEUC confiável. Além destes, a aplicação do instrumento exige uma boa relação com os concessionários de serviços e com cartórios é fundamental.

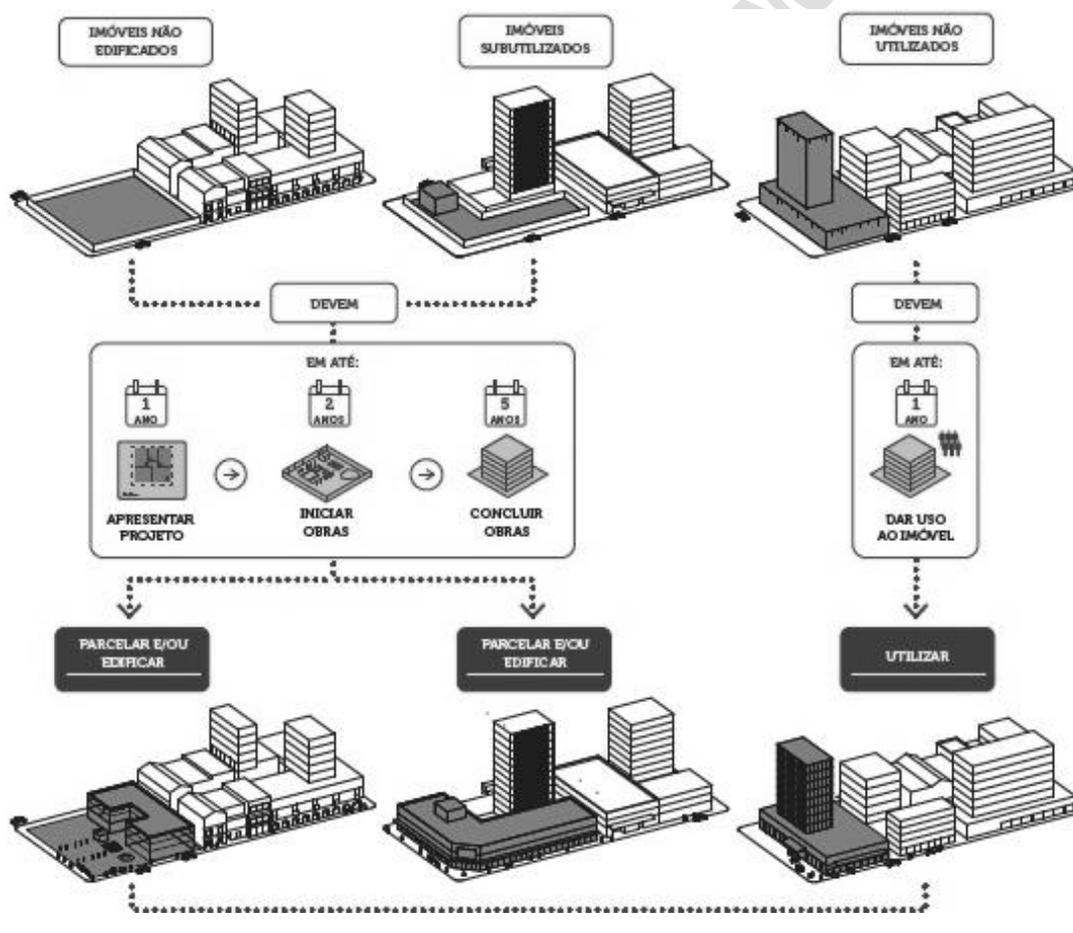
Uma boa documentação da matrícula da propriedade, por exemplo, foi apontada como fundamental para que o processo seja mais rápido e confiável. Muito tempo foi dispendido procurando definir claramente o proprietário, o que fazer em situações de espólio, entre outras, sem falar nos custos destas pesquisas, pagos pelo poder público aos cartórios de imóveis.

Além da boa informação, a gestão do instrumento exige um intenso trabalho de campo.

### *Procedimentos pós-notificação e as alegações dos proprietários descumpridores*

Os proprietários, uma vez notificados, devem parcelar, edificar ou utilizar o imóvel para se desenquadrarem, no prazo de um ano. A comprovação, bem como uma eventual contestação, ocorre por etapas descritas em um Decreto Municipal<sup>52</sup>. No caso dos imóveis *não edificados* ou *subutilizados* estes inicialmente devem solicitar alvará de aprovação e execução de parcelamento ou nova edificação, apresentar o alvará de aprovação e de construção, informar a conclusão das obras. Já os imóveis não utilizados devem comprovar a utilização do imóvel através de contas de consumo de água, energia elétrica, gás, entre outros, inclusive imagens. Ver prazos na [FIGURA 5](#).

**Figura 5: Prazos para o cumprimento das obrigações de imóveis notificados com o PEUC**



<sup>52</sup> Os procedimentos e as contestações estão reguladas pelo Decreto nº 55.638/2011.

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014.

O cumprimento da obrigação aferido neste artigo corresponde à apresentação de projeto, mas os proprietários ainda têm legalmente no mínimo 2 anos para início das obras, após a emissão dos alvarás de execução e 3 anos do início para conclusão, portanto ainda tem prazos que serão acompanhados até a finalização das obras. Ou seja, o processo é bem moroso e exige uma articulação com o setor de licenciamento municipal, que cuida da aprovação de projetos, para um monitoramento dos usos que estão sendo habilitados nestes imóveis, bem como dos seus efeitos urbanos destas transformações. O caso de Bogotá parece sinalizar para prazos mais exíguos e variáveis de acordo com a estratégia para a área onde o imóvel está inserido<sup>53</sup>.

Voltando ao caso paulistano, o proprietário pode contestar em até 15 dias após o recebimento da notificação, dirigindo a impugnação ao Diretor do DCFSP, a quem cabe decidir, em um prazo de 30 dias, prorrogáveis uma única vez, ouvindo os demais órgãos da administração se pertinente. Neste período fica suspensa a contagem do prazo para parcelar, edificar ou dar um uso, assim como o da averbação da notificação na matrícula do imóvel. A decisão é publicada no Diário Oficial da Cidade.

Costa (2017, p. 221-224) analisou as argumentações dos proprietários até 2016<sup>54</sup> e, na ocasião, notou que a maior parte dos proprietários não tomou nenhuma atitude referente à notificação (61,6% dos casos), seguido pelos proprietários que apresentaram impugnação e esta foi indeferida (28,5%), mas alguns casos tiveram seus motivos aceitos pelo poder público (5,4%) ou cumpriram a obrigação (1,7%). Quando observou apenas o grupo dos imóveis *não utilizados* os percentuais ficam próximos, com aumento nos que pediram impugnação e tiveram a mesma indeferida (41,1%) dos casos. Os motivos alegados para a *não utilização* foram apresentados em proprietários isolados, mas também em conjunto, reunidos em um condomínio, muitas vezes com apoio de profissionais advogados na defesa.

Costa (2017) analisou 50 casos a partir dos despachos publicados no Diário Oficial e destacou como motivos: (i) alguns indiretamente conectados ao imóvel – como por exemplo, a “crise econômica” gera ausência de interessados pelo imóvel, “baixa dinâmica imobiliária” etc.; (ii) outros diretamente associados ao imóvel, com argumento sobre as situações jurídicas em andamento – como “bem arrematado de massa falida”, “bem objeto de ação desapropriatória”, “impossibilidade jurídica”, “imunidade tributária”<sup>55</sup>, “em processo de venda”, “em processo de tombamento”; ou (iii) sobre as condições físicas do bem – “aguarda obras”, “em obras”, “sem

---

<sup>53</sup> Os prazos para que o imóvel seja utilizado ou construído varia: os terrenos em solo de expansão urbana têm 3 anos; os terrenos urbanizáveis ainda não urbanizados ou urbanizados sem construir, localizados em zona urbana tem um ano para construir. E o tempo começa a contar a partir da aprovação do POT, do Programa de Execução ou do plano parcial. Os prazos aumentam em 50% no caso de terrenos que estão em Unidades de Atuação Urbanística, e também podem aumentar se o imóvel estiver em obras ainda não terminadas, ou se existirem dificuldades de financiamento ou de mercado determinadas pelo Governo Nacional, sem que excedam 18 meses. Vencidos os prazos, o prefeito pode fazer a venda pública através de leilão do imóvel (em espanhol, *enajenación forzosa*) que não cumpriu sua função social (art. 52 e seguintes da Ley 388). O preço do primeiro leilão equivale a 70% da avaliação comercial e pode ser pago em parcelas.

<sup>54</sup> Analisou os notificados até 30 de novembro de 2016 pelo DCFSP, cerca de 1106 casos analisados.

<sup>55</sup> Possuem imunidade os templos, entidades de assistência e de educação, como igrejas, cemitérios, casa paroquiais, escolas, creches, casa-abrigos, entre outros. Caso o proprietário de imóvel isento do IPTU seja notificado para o PEUC, a isenção deverá ser suspensa para aplicação do IPTU tradicional, além da progressividade, caso ocioso e notificado, ou seja, não é porque não se paga impostos que o imóvel pode ficar sem destinação (Decreto nº 56.589/14, art. 3).

condições de uso”; (iv) ou sobre a disponibilidade para venda, aluguel ou previsão de lançamento imobiliário. Os argumentos que mais apareceram foram “imóvel em uso”, “aguarda ou realiza obras” ou “transação imobiliária concluída”, sinalizando para os desafios de se notificar face aos processos lentos de trâmites de comercialização imobiliária. Um proprietário, inclusive, argumenta que as ações públicas têm dificultado a dinâmica imobiliária: a falta de estacionamento na região central, os diversos decretos da Prefeitura declarando “utilidade pública” sem efetivamente desapropriar, em tese afastaria a dinâmica imobiliária e, segundo estes, “estimularia a invasão” (Costa, 2017, p. 229). Chamou a atenção um deles usar o argumento que recém tinha sido ocupado pelo movimento por moradia como justificativa para o descumprimento das obrigações, uma vez que, como já apontado anteriormente, no caso estudado, se o imóvel estiver ocupado por qualquer uso ou moradores, mesmo em condições de precariedade e independentemente de sua condição de legalidade/ilegalidade, a notificação não é realizada.

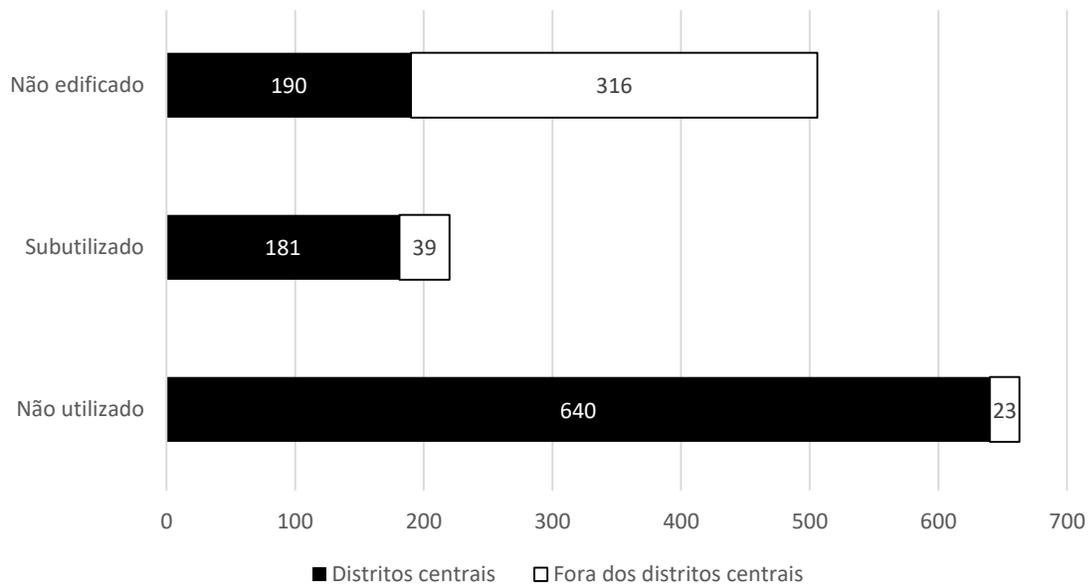
#### **4.4. Análise da implementação do PEUC em São Paulo entre 2014 e 2018**

A análise aqui desenvolvida teve como objetivo trazer um retrato da implementação do instrumento, aferindo efetividade em um aspecto principal, a articulação de PEUC com ZEIS e a consequente aprovação de projetos de habitação de interesse social através da pressão por colocar os imóveis no mercado para que cumpram a função social da propriedade.

Em novembro de 2014 foram iniciadas as notificações de imóveis ociosos para fins de PEUC. Até dezembro de 2018 foram notificados 1.389 imóveis descumpridores da função social da propriedade no município. Ver diferença entre número de imóveis ([GRÁFICO 8](#)) e área de terreno notificado ([GRÁFICO 9](#)) nos gráficos a seguir. Destes, 95% foram notificados até o final de 2016, término da gestão do Prefeito Fernando Haddad. Pouco menos da metade, 505 imóveis, está localizado em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS (somados os diferentes tipos de ZEIS 2, 3 e 5), e destes, 213 estão em áreas centrais. A [FIGURA 6](#) apresenta a distribuição espacial das notificações em todo o município.

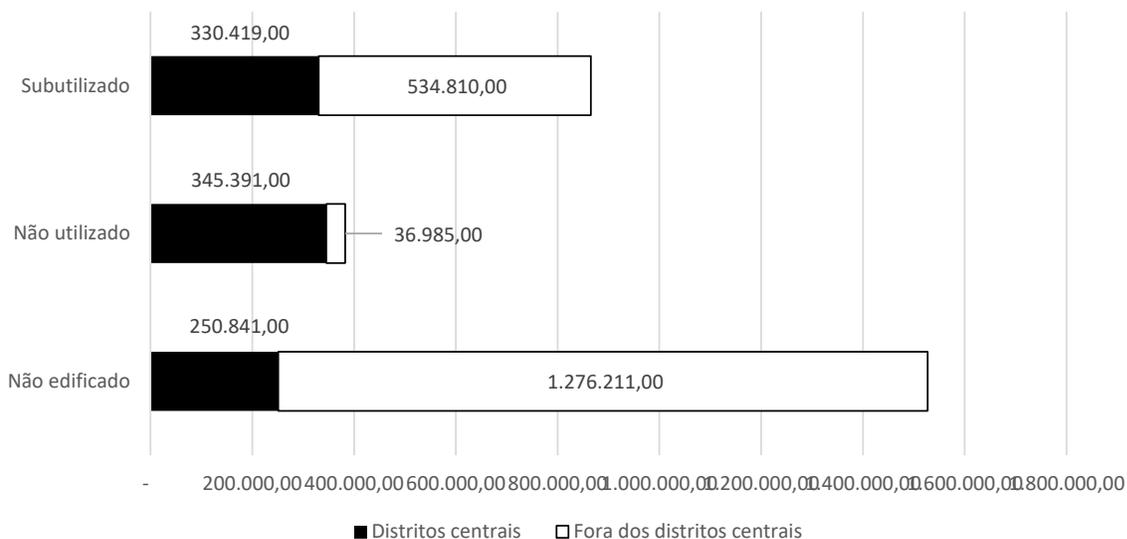
A notificação parece pouca em relação à ociosidade dos imóveis. Como já apresentado, São Paulo apresentou em 2010 quase 300 mil domicílios vagos, destes quase 30 mil estavam em área central (Censos IBGE, ver distribuição distrital no [GRÁFICO 2](#)). Considerando estes números aproximados, notificar 1.389 imóveis corresponderia a uma notificação de menos de 5% do total de domicílios vagos no município. Os valores absolutos, se comparados com a experiência colombiana, trazem números bem parecidos, declararam prioridade sobre 1.198 terrenos entre 2008 e 2012 (Maldonado & Tarazona, 2013, p. 11).

**Gráfico 8: Número de imóveis notificados segundo tipo de notificação no município de São Paulo – nov. 2014 a dez. 2018**



Fonte: CEPEUC, dez. 2018. Elaboração dos autores.

**Gráfico 9: Área de terreno (m<sup>2</sup>) dos notificados segundo tipo de notificação no município de São Paulo – nov. 2014 a dez. 2018**



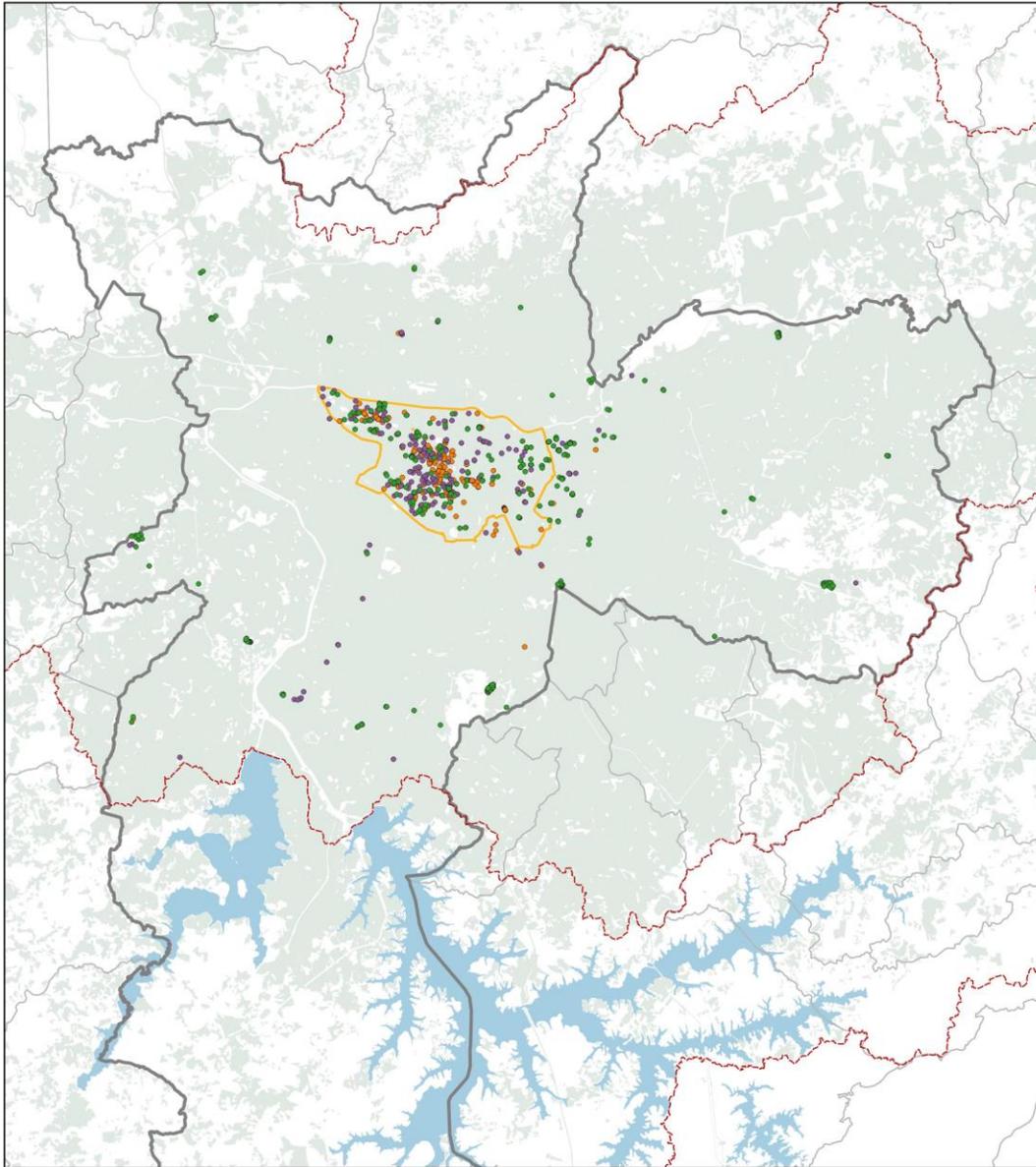
Fonte: CEPEUC, dez. 2018. Elaboração dos autores.

Font

Se considerada a área dos imóveis notificados se observa que a maior área notificada está em uma localização periférica, com imóveis *não edificados* ou *subutilizados* localizados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (FIGURA 7).

**Figura 6: Mapa dos imóveis notificados com o PEUC no município de São Paulo**

DRAFT DO NOT CITE NOT PAPER NOT YET PUBLISHED



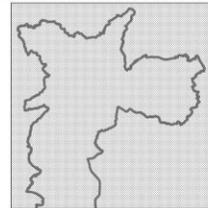
**Legenda**

**Imóveis notificados**

- Não edificado
- Subutilizado
- Não utilizado

**Outros**

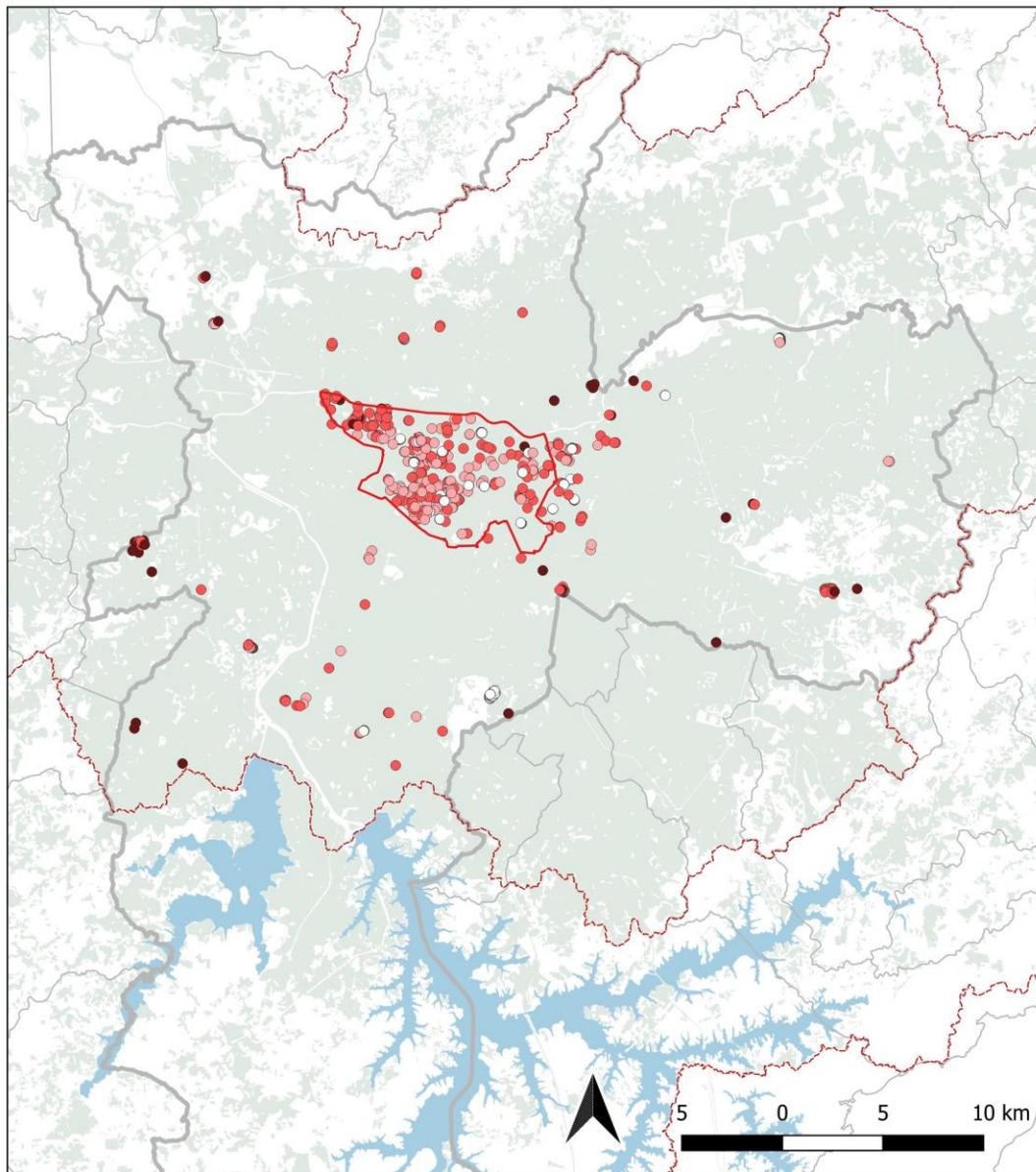
- Distritos centrais
- Área de proteção aos mananciais
- Reservatórios de abastecimento
- Área urbanizada
- Limites municipais
- Outros municípios



Município de São Paulo

Base cartográfica: MDC (2004). Fonte: CEPEUC, 2018. Elaboração dos autores.

**Figura 7: Mapa dos imóveis notificados com o PEUC no município de São Paulo por tamanho do lote**



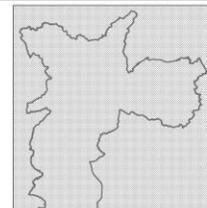
Legenda

Área de terreno (m<sup>2</sup>)

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

Outros

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



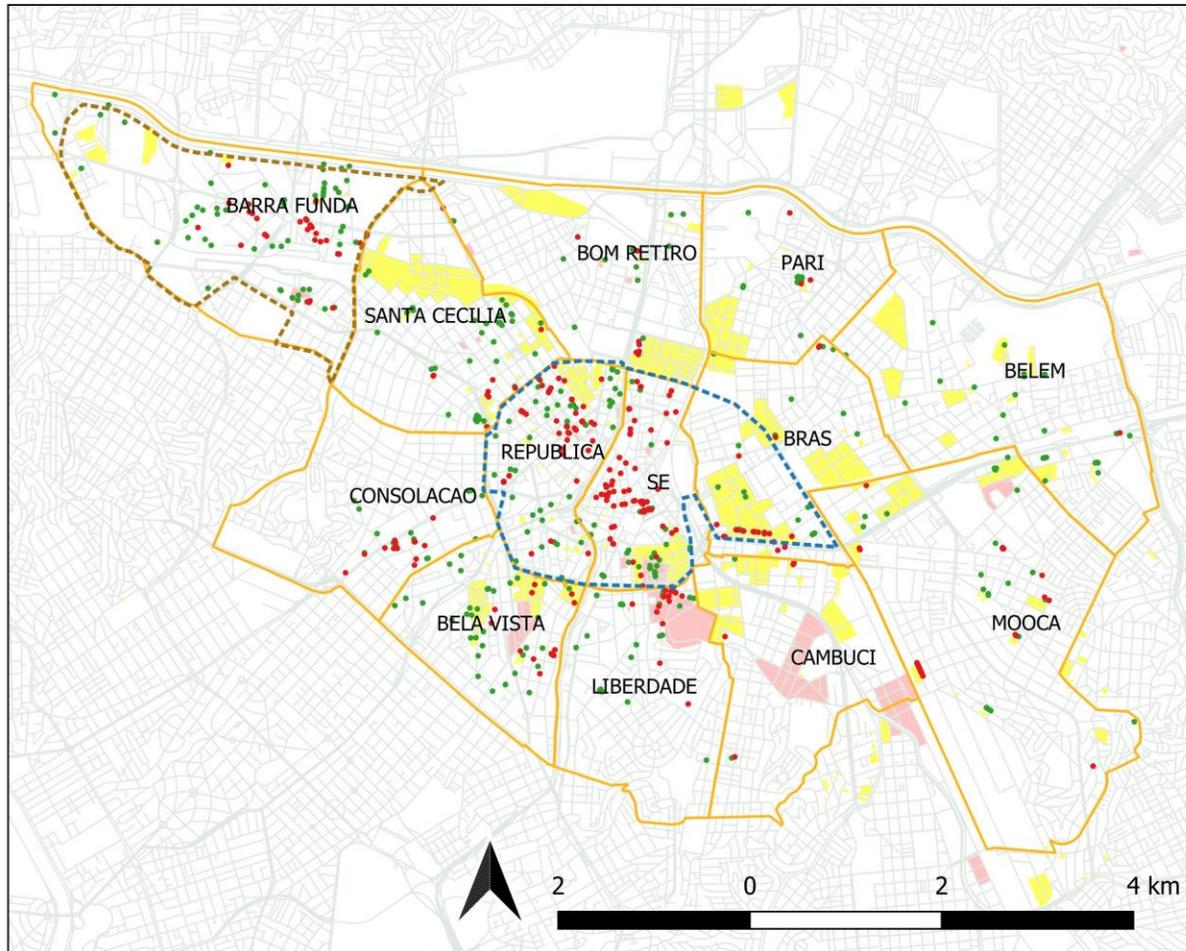
Município de São Paulo

Base cartográfica: MDC (2004). Fonte: CEPEUC, 2018. Elaboração dos autores.

Rascunho ainda não publicado / Draft not yet published. (C) Lincoln Institute of Land Policy. All rights reserved.

Ao observar a região central, vê-se que ela concentra a maior parte das notificações (1.011 imóveis ou 72,8% do total de imóveis notificado), quase a metade dos imóveis notificados nesta região foi caracterizada como *não utilizados* (46,1% do total notificado corresponde a imóveis *não utilizados* em distritos centrais) e cerca de ¼ do total de imóveis notificados está em área de ZEIS. A FIGURA 8 apresenta a distribuição espacial apenas nos distritos centrais.

**Figura 8: Mapa dos imóveis notificados com o PEUC nos distritos centrais de São Paulo**



**Legenda**

**Imóveis notificados**

- Não edificado/ subutilizado
- Não utilizado

**Outros**

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



Município de São Paulo

Base cartográfica: MDC (2004). Fonte: CEPEUC, 2018. Elaboração dos autores.

Rascunho ainda não publicado / Draft not yet published. (C) Lincoln Institute of Land Policy. All rights reserved.

Em ZEIS foram 213 imóveis no total foram notificados, sendo 109 em ZEIS 3<sup>56</sup> e 104 em ZEIS 5<sup>57</sup>. Nos distritos centrais as notificações ocorreram principalmente no perímetro da Operação Urbana Centro (520 imóveis, mas muitos deles em um mesmo condomínio), da Operação Urbana Consorciada Água Branca (34 imóveis, mas com áreas que somam quase 55 hectares), e em perímetros de ZEIS dentro e fora destas operações urbanas.

Os gestores do instrumento sinalizaram em várias falas públicas que a estratégia de articulação do instrumento para que viesse produzir habitação de interesse social deu-se com a demarcação de estacionamentos com PEUC, na sua grande maioria caracterizados como imóveis *não edificados* e *subutilizados* em área central. Estes teriam possibilidade de construção de novas unidades, a partir de processos de demolição e construção de novos empreendimentos. Portanto o enfoque não foi a recuperação através de retrofit de imóveis *não utilizados*. Esta análise mostrou que muitos estacionamentos foram marcados com PEUC em área central, nem todos em ZEIS.

Alguns dados que reforçam esta análise são:

- ✓ Considerando apenas as tipologias de imóveis *não edificados* e *subutilizados* em área central se teria pouco mais de 58,13 hectares de terrenos (ou 317 imóveis), grosso modo, em tese, disponíveis para produção imobiliária. Destes, cerca de 25 hectares seriam imóveis marcados como *não edificados*, quase a metade da área notificada, outra metade *subutilizados*, vários destes utilizados como estacionamentos, uso considerado de transição, possivelmente aguardando valorização.
- ✓ Apenas cerca de 1/5 da área notificada articulou o PEUC sobre imóveis *não edificados* e *subutilizados* com ZEIS em áreas centrais<sup>58</sup>. Apenas 87 imóveis estão em ZEIS somando cerca de 10,79 hectares de área, destes apenas 1,65 hectares de imóveis *não edificados* e os demais *subutilizados*.

Vários estacionamentos (em ZEIS e fora de ZEIS) foram demarcados na área da Operação Urbana Centro. Uma pesquisa feita em um período um pouco diferente deste estudo de caso, entre agosto de 2017 e julho de 2018, observou os usos<sup>59</sup> e proprietários<sup>60</sup> dos imóveis

---

<sup>56</sup> As ZEIS 3, apelidada de “ZEIS dos movimentos”, consistiu em uma atualização dos parâmetros de ZEIS “de vazios” (ZEIS 3) do Plano Diretor anterior (Rolnik & Santoro, 2014), que passou a exigir percentual obrigatório de 60% da área construída para famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos (faixa de renda revista no plano, chamada de HIS 1), que corresponde a maior fatia do déficit habitacional. O foco nas famílias que compõem a maior parte do déficit habitacional foi uma das medidas mais importantes de correção de rumo do instrumento. O Plano anterior permitia o atendimento de famílias com renda entre 0 e 16 salários mínimos e o crescimento do valor do salário mínimo na última década trouxe uma distorção da ocupação da zona, que passou a voltar-se essencialmente às classes médias.

<sup>57</sup> A ZEIS 5, conhecida como “ZEIS do mercado”, incorporou a solicitação do mercado imobiliário para que as ZEIS tivessem maiores percentuais de área para produção de habitação de mercado popular – HMP, para faixas de renda entre 6 e 10 salários mínimos e menores para HIS, tornando o produto mais rentável, o que viabilizaria o interesse do mercado em construir nestas áreas. Ou, no linguajar do mercado, fazendo “a conta iria fechar”.

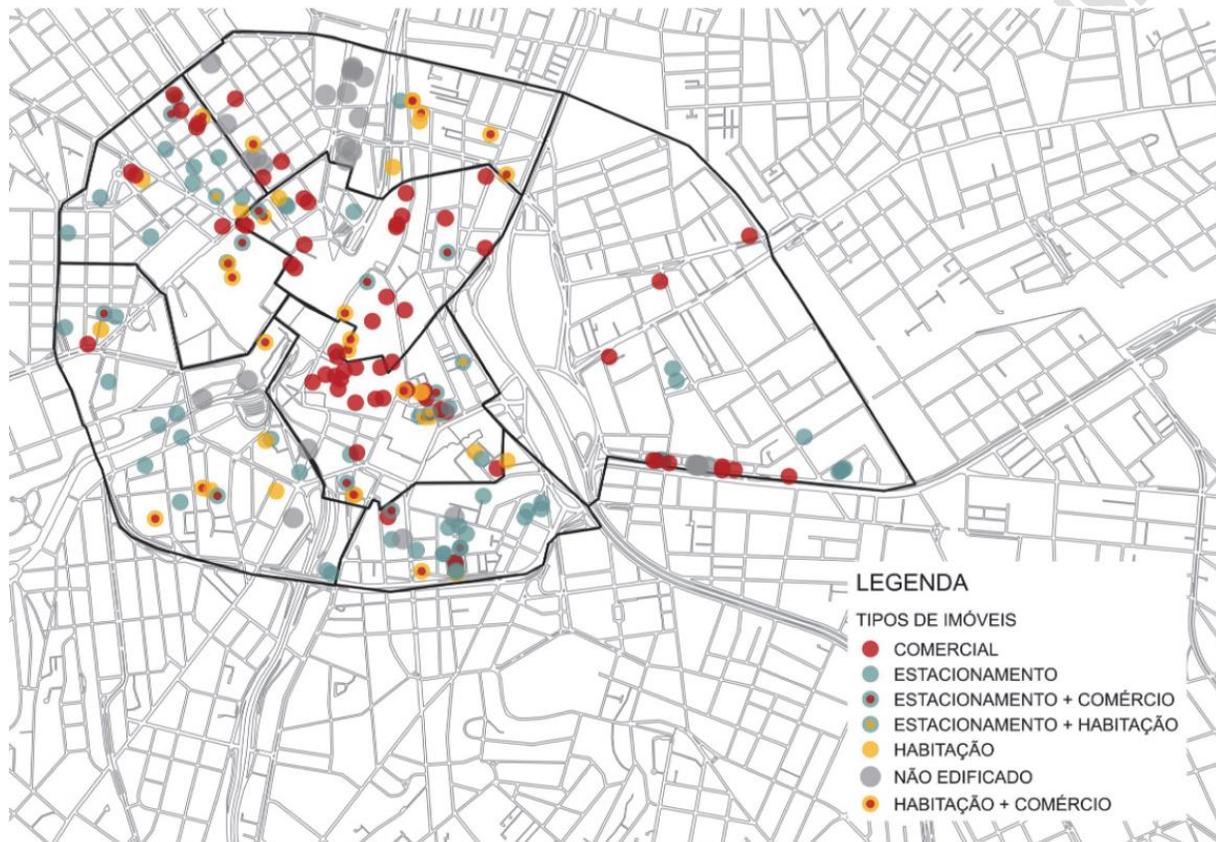
<sup>58</sup> Alguns dos imóveis possuem áreas menores que 500 m<sup>2</sup>, mas geralmente contíguas.

<sup>59</sup> Encontraram a maior parte dos imóveis comerciais, seguidos de habitacionais (com ou sem comércio nos andares inferiores), e muitos estacionamentos.

<sup>60</sup> A metade dos proprietários era pessoa física (50,5%), um pouco menos era pessoa jurídica (46,6%) e alguns não foram identificados (2,9%).

notificados apenas na Operação Urbana Centro e encontrou muitos imóveis com uso com estacionamento (Almeida et al., 2018) (ver FIGURAS 9 e 10). No entanto, o achado mais interessante desta pesquisa foi que 68% dos 89 imóveis marcados como estacionamento na Operação Urbana Centro tinham como proprietários empresas que faziam atividades imobiliárias<sup>61</sup>, sinalizando para o estacionamento como um uso de transição. E apenas um estava funcionando efetivamente como estacionamento (Almeida et al., 2018, p. 43).

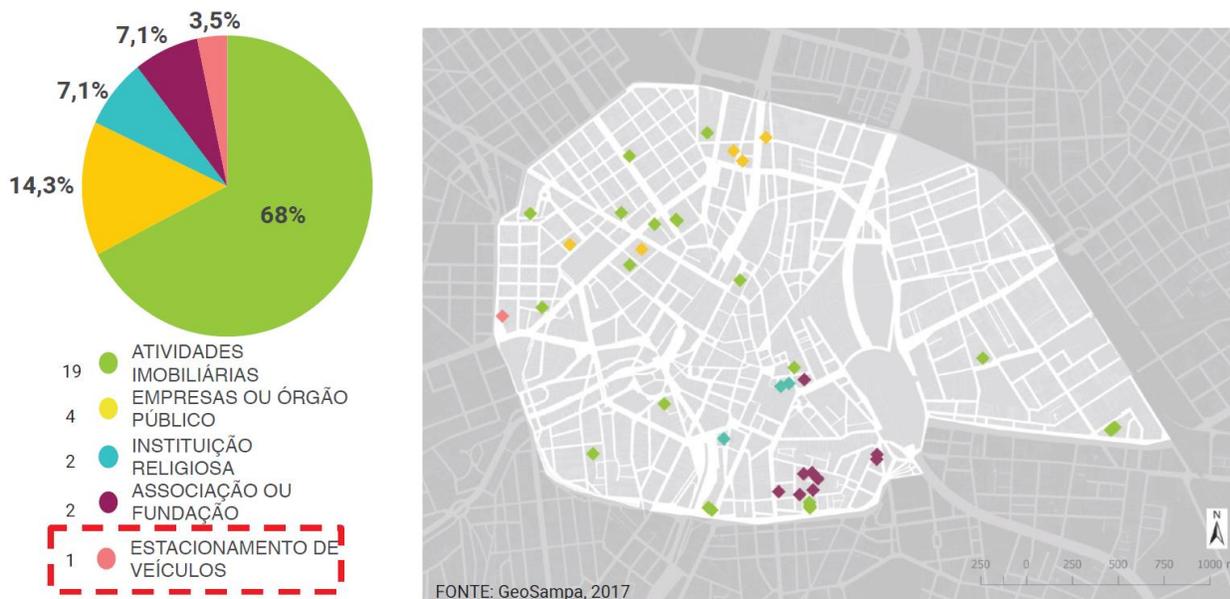
**Figura 9: Mapa com a totalidade dos imóveis notificados na Operação Urbana Centro em São Paulo**



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

<sup>61</sup> Utilizaram a base das pessoas jurídicas na Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP) para encontrar o objeto social das empresas.

**Figura 10: Mapa com estacionamentos de propriedade de pessoas jurídicas em imóveis notificados na Operação Urbana Centro em São Paulo**



Fonte: LabHab, 2018 sobre base do Geosampa, 2017 (Almeida et al., 2018, p. 43).

Já a política para retrofit de edifícios *não utilizados* através da delimitação com PEUC mostrou-se pouco efetiva até agora, possivelmente face a inexistência de programas que estimulem a recuperação de edifícios, bem como o fato de que os edifícios ocupados, que possuem pressão política dos movimentos pela reforma, não estão marcados com PEUC. Ainda, alguns dos imóveis marcados com PEUC são edifícios para escritórios, dificilmente adaptáveis para habitação<sup>62</sup>.

Os imóveis caracterizados como *não utilizados* em área central corresponderam a 640 imóveis (mais da metade do total) grande parte destes organizados em 9 edifícios notificados<sup>63</sup>. Atualmente, grande parte das unidades de 7 destes 9 edifícios ou cumpriram a obrigação, ou tiveram impugnação deferida ou deram um uso. Seguem 2 condomínios notificados, mas ainda com prazo para dar um uso, sendo o maior deles localizado na Rua Rego Freitas com 204 unidades ociosas. Este edifício é um exemplo de outro desafio do monitoramento do instrumento: ao sofrer retrofit, as matrículas foram reorganizadas e o número de localização (setor, lote, quadra) mudou, dificultando encontrar o processo no setor de aprovação.

<sup>62</sup> Inclusive, para os gestores, este é um outro desafio. O que fazer se apenas alguns escritórios não estiverem alugados? Dificil transformá-los em habitação no meio de um edifício de escritórios e não teria sentido desapropriá-los pois não interessa que a Prefeitura tenha alguns imóveis de escritório em um edifício. Neste caso, a possibilidade de leilão público do imóvel seria interessante, não necessariamente tendo que ser desapropriado para posterior leilão aberto para privados interessados.

<sup>63</sup> Dos 640, 401 registros se referem a unidades condominiais verticais que se distribuem em 9 edifícios notificados.

Os imóveis *não utilizados* marcados com PEUC possuem diferentes estados de conservação de fachada, indicando que não existe forte relação entre a má conservação e a ociosidade, já que muitos imóveis estavam bem conservados, disponíveis para aluguel ou venda. Há muitos casos de ociosidade parcial, com o térreo em utilização, enquanto os demais pavimentos permanecem vagos, ilustrando a hipótese apresentada por Silva et al. (2009, p. 5 e 6), na qual a utilização dos andares superiores só deve ser interessante aos empreendedores a partir de um certo percentual, devido ao montante das despesas ligadas à sua ocupação (elevadores, limpeza, segurança, eletricidade, etc.).

### *Efetividade das notificações no cumprimento das obrigações*

Aqui procurou-se indicar alguns dados relativos à efetividade na utilização do instrumento no período de 2014 até dezembro de 2018, identificando quantos imóveis cumpriram com a obrigação objeto da notificação<sup>64</sup>, através da aprovação de projetos<sup>65</sup> ou da comprovação da utilização. Esta resposta variou dependendo do tipo de imóvel notificado. A **FIGURA 11** apresenta a situação em dezembro de 2018 dos imóveis notificados por tipologia de ociosidade, em dados absolutos, para o município de São Paulo<sup>66</sup>.

Olhando para o município como um todo, pode-se afirmar que cerca de 25 a 30% dos imóveis notificados estão cumprindo as obrigações, enquanto que quase a metade já está com incidência de IPTU Progressivo no Tempo ou iria estar, em janeiro de 2019. Olhando para a área central, os percentuais seguem o padrão do município com cerca de 1/3 dos notificados cumprindo a obrigação, e apresenta quase dois terços destes imóveis com incidência de IPTU Progressivo

Considerando o grupo dos imóveis *não edificadas* ou *subutilizadas* do município menos da metade dos imóveis cumpriu com a primeira obrigação e quase 1/3 destes já estão pagando IPTU Progressivo:

- ✓ 43,8% dos imóveis *não edificadas* ou *subutilizadas* notificados<sup>67</sup> (285 imóveis) cumpriram com a primeira obrigação, ou seja, apresentaram solicitação de alvará de projeto. Após o alvará de projeto, ainda têm 2 anos para o início das obras, comprovadas com a emissão dos alvarás de execução, e 3 anos do início das obras até a conclusão. Portanto ainda tem prazo para cumprir outras obrigações que serão acompanhadas até a finalização das obras;

---

<sup>64</sup> Para os valores percentuais foram tirados os imóveis que ainda têm prazo para cumprir com as obrigações.

<sup>65</sup> Como o instrumento está sendo implementado apenas faz 4 anos, ainda não deu tempo de terem sido finalizadas as construções de novos edifícios.

<sup>66</sup> Para se calcular percentuais foi considerado como o total de imóveis, o grupo dos imóveis que teriam a obrigação imposta pelo PEUC e que não foram impugnados ou tiveram seus recursos deferidos, o que leva ao cancelamento da notificação e os imóveis que ainda possuam prazo que, em tese, ainda podem cumprir com as obrigações.

<sup>67</sup> Para saber quantos cumpriram com a obrigação, considerou-se o total de imóveis não edificadas ou subutilizadas no município como sendo 650 imóveis. Correspondem ao 726 total de imóveis notificados em São Paulo como *não edificadas* ou *subutilizadas* menos 62 que tiveram notificação cancelada ou por impugnação, recurso ou decisão judicial e menos 14 que ainda têm prazo.

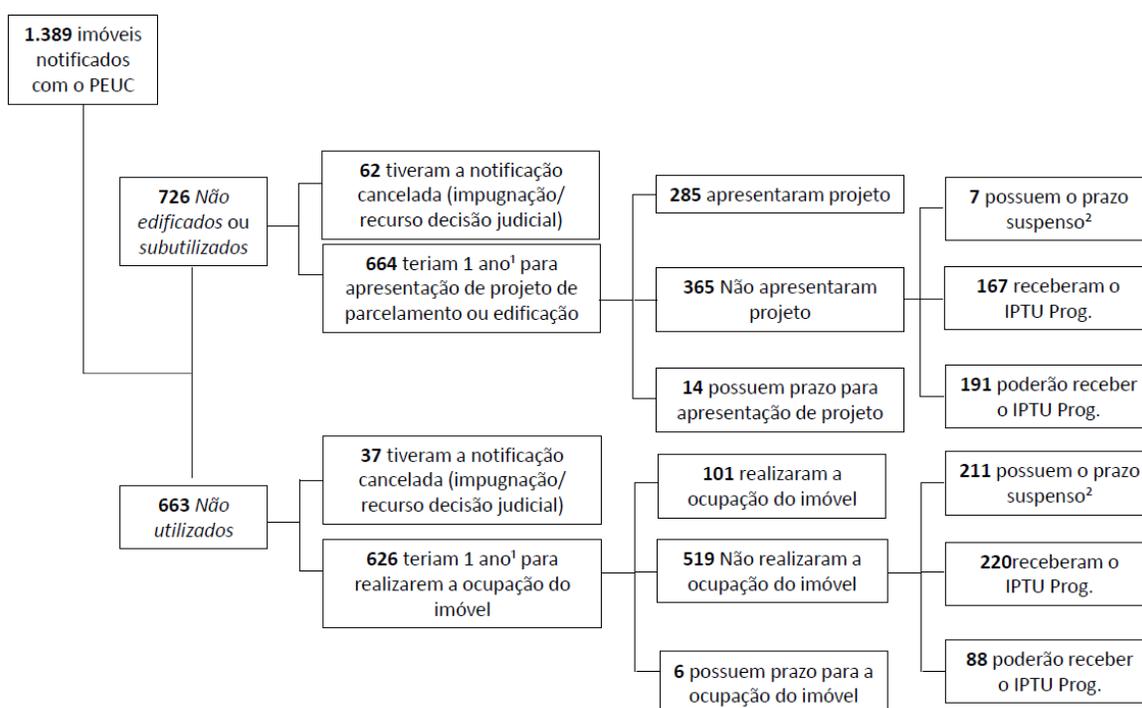
- ✓ 30,3% destes (197 imóveis) já receberam o IPTU Progressivo e outros tantos deverão receber em 2019.

Considerando os imóveis *não utilizados* notificados<sup>68</sup> no município, os percentuais são um pouco piores, mas parecidos:

- ✓ 24,7% do total (101 imóveis) demonstraram a utilização;
- ✓ 53,8% (220 imóveis) já receberam o IPTU Progressivo.

O quadro parece um pouco pior que o grupo descrito anteriormente, pois metade já está no IPTU Progressivo e apenas ¼ cumpriu com as obrigações, mas é preciso atentar para o fato que 211 imóveis possuem o prazo suspenso, em alguns casos na Justiça.

**Figura 11: Situação dos imóveis notificados em São Paulo – dezembro 2018**



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

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

Fonte: CEPEUC, 2018. Elaboração dos autores.

<sup>68</sup> Para saber quantos cumpriram com a obrigação no grupo dos imóveis considerados não utilizados no município, considerou-se o total como sendo 211 imóveis. Corresponde ao 663 total de imóveis notificados em São Paulo como *não utilizados* menos 37 que tiveram notificação cancelada ou por impugnação, recurso ou decisão judicial; menos 6 que ainda possuem prazo; e menos Rascunho ainda não publicado / Draft not yet published. (C) Lincoln Institute of Land Policy. All rights reserved.

Considerando os imóveis notificados em área central, que somam 1.011 unidades (ver GRÁFICO 8), os percentuais são parecidos. A FIGURA 12 apresenta a situação dos imóveis notificados por tipologia de ociosidade, em dados absolutos, para a área central do município de São Paulo. Em relação aos imóveis *não edificados* ou *subutilizados* notificados<sup>69</sup>:

- ✓ 27,3% (90 imóveis) apresentaram projeto;
- ✓ Dos que não apresentaram, 33,9% (112 imóveis) já receberam o IPTU Progressivo e outros 38,8% (128 imóveis) podem vir a receber em janeiro de 2019.

Em relação Já os considerados *não utilizados* notificados<sup>70</sup> que teriam que realizar a ocupação efetiva do imóvel:

- ✓ Apenas 25,4% do total (98 imóveis) demonstrou a utilização; e
- ✓ Mais da metade, 56,0% (216 imóveis) já receberam o IPTU Progressivo e 18,7% ainda podem receber (72 imóveis).

---

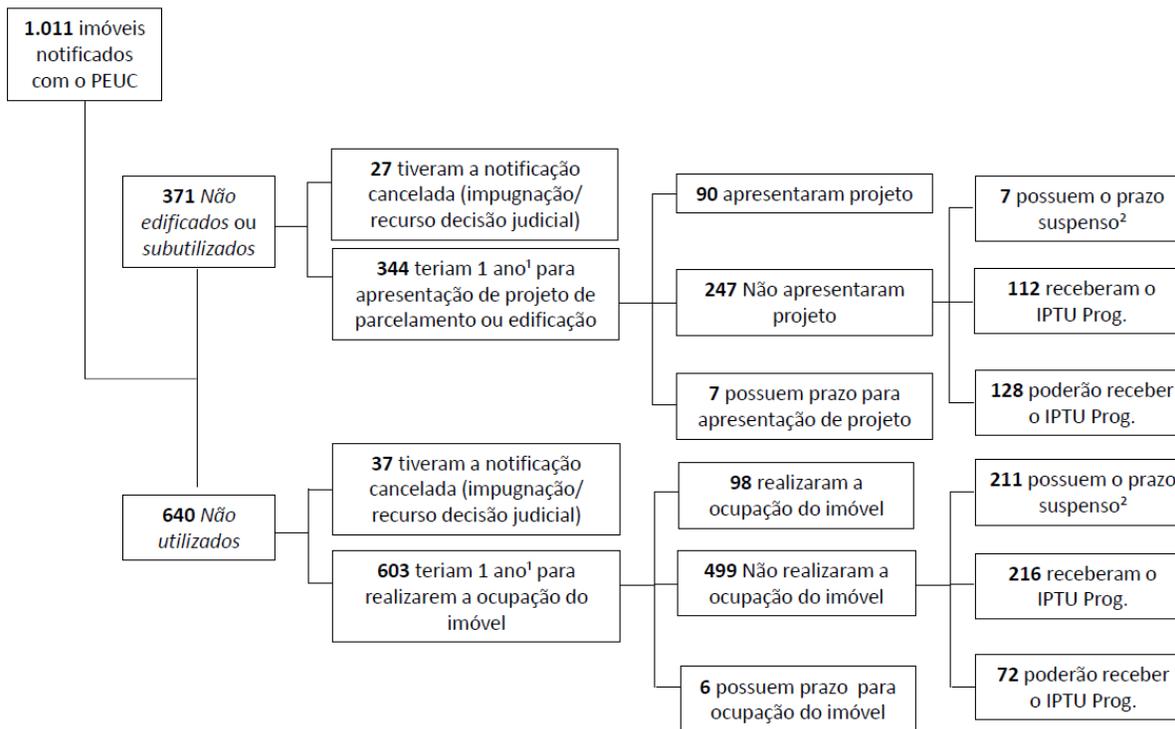
211 que possuem o prazo suspenso para o cumprimento das obrigações devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis.

<sup>69</sup> Considerou-se como total 330 imóveis. Correspondem aos 371 notificados como não edificados ou subutilizados nos distritos centrais, menos 27 que tiveram a notificação cancelada por impugnação, recurso ou decisão judicial, menos 7 que ainda possuem prazo para apresentar projeto, e menos 7 que possuem o prazo suspenso devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis.

<sup>70</sup> Totalizaram 386 imóveis. Considerou-se os 640 *não utilizados* notificados nos distritos centrais, menos 37 que tiveram a notificação cancelada por impugnação, recurso ou decisão judicial, menos 6 que possuem prazo para ocupar o imóvel, e 211 que possuem o prazo suspenso.

Rascunho ainda não publicado / Draft not yet published. (C) Lincoln Institute of Land Policy. All rights reserved.

**Figura 12: Situação dos imóveis notificados não utilizados nos distritos centrais de São Paulo – dezembro 2018**



1 – O prazo pode ser estendido para associações sem fins lucrativos, cooperativas habitacionais, ocorrência de obra de grande porte ou inviabilidade na ocupação do imóvel.  
 2 – O prazo pode ser suspenso para cumprimento das obrigações devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis.

Fonte: CEPEUC, 2018. Elaboração dos autores.

### *Efetividade da combinação de PEUC e ZEIS no cumprimento das obrigações*

Quando se observa se houve apresentação de projeto em áreas prioritariamente demarcadas para produção de habitação de interesse social – ou seja, observa-se apenas os imóveis que foram notificados com PEUC que estão em ZEIS (ver FIGURA 13), os resultados percentuais dependem do grupo de imóveis analisado. São mais positivos nos imóveis *não edificadas ou subutilizadas* que nos *não utilizadas*, sinalizando como hipóteses explicativas, por um lado, uma maior dinâmica imobiliária de construção de novas unidades pelo mercado imobiliário, uma vez que há políticas habitacionais para financiamento deste modelo de habitação, bem pode sinalizar que há resistência dos proprietários, que não dão uso aos imóveis.

Considerando os imóveis *não edificadas ou subutilizadas* notificados do município<sup>71</sup>:

- ✓ 57,4% (189 imóveis) apresentaram projeto; e

<sup>71</sup> Considerou-se 329 imóveis como total: os 371 imóveis *não edificadas ou subutilizadas*, menos 37 que tiveram a notificação cancelada por impugnação, recurso ou decisão judicial, menos 5 que possuem prazo.

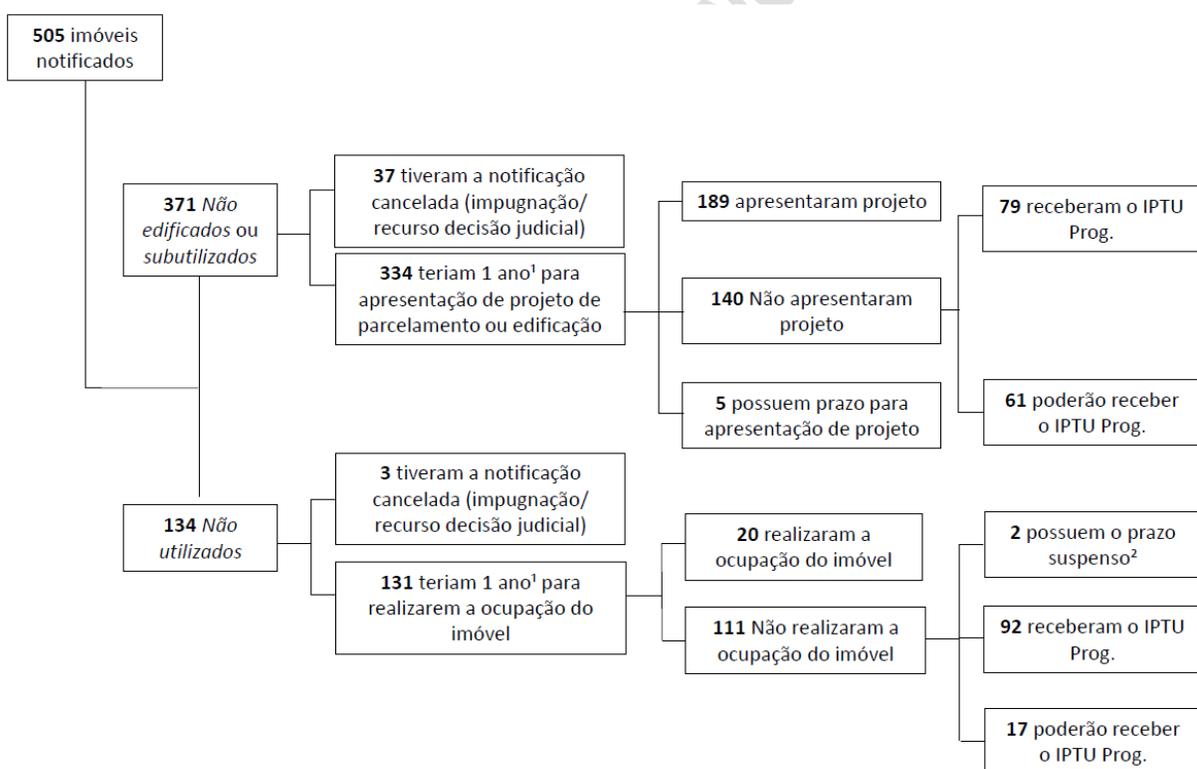
- ✓ 24,0% (79 imóveis) receberam o IPTU Progressivo e outros 18,5% (61 imóveis) poderão receber o imposto.

Este é o melhor resultado até agora, considerando que mais da metade dos imóveis cumpriu com a primeira obrigação de apresentar projetos com a solicitação de alvará para nova edificação.

Considerando os imóveis *não utilizados*<sup>72</sup> notificados com PEUC e ZEIS no município:

- ✓ 15,5% (20 imóveis) realizaram a ocupação do imóvel. Destes 20 que ocuparam o imóvel, não necessariamente todos seriam ocupados com habitação de interesse social, pois em ZEIS podem ter outros usos. No caso, dos 20, 10 são unidades condominiais de um edifício (na Av. Ipiranga, 1064) e 10 são unidades isoladas.
- ✓ 71,3% (92 imóveis) já estão pagando IPTU Progressivo no Tempo e 13,2% (17 imóveis) podem vir pagar a partir de janeiro de 2019.

**Figura 13: Situação dos imóveis notificados com PEUC dentro de ZEIS no município de São Paulo – dezembro 2018**



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

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

<sup>72</sup> Considerou-se 129 imóveis no total: os 134 não utilizados notificados com PEUC em ZEIS no município de São Paulo, menos 3 que tiveram a notificação cancelada, impugnada por recurso ou decisão judicial e 2 que possuem o prazo suspenso devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis.

Fonte: CEPEUC, 2018. Elaboração dos autores.

Quando se observa os imóveis notificados com PEUC em ZEIS nos distritos centrais (ver [FIGURA 14](#)), utilizando a mesma metodologia acima para aferir o cumprimento das obrigações, os percentuais são parecidos com os do município, provavelmente pois a incidência de PEUC e ZEIS foi privilegiada nos distritos centrais. Tem-se que:

Do total imóveis notificados como *não edificados* ou *subutilizados* nos distritos centrais<sup>73</sup>:

- ✓ 26,2% (22 imóveis) apresentaram projeto;
- ✓ 54,7% (46 imóveis) receberam o IPTU Progressivo e outros 19,1% (16 imóveis) poderão receber o imposto.

Do total de imóveis notificados como *não utilizados* nos distritos centrais<sup>74</sup>:

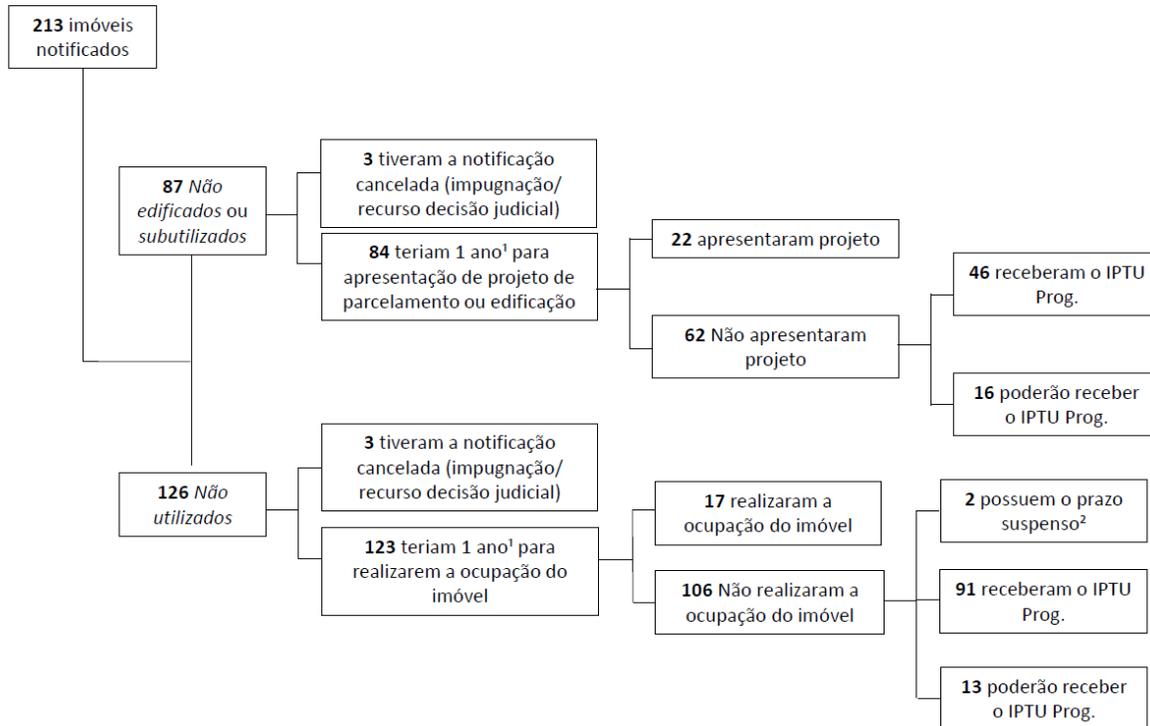
- ✓ 13,9% (17 imóveis) realizaram a ocupação do imóvel;
- ✓ 74,6% 91 já estão pagando IPTU Progressivo no Tempo (e 13 (10,7%) podem vir pagar a partir de janeiro de 2019.

---

<sup>73</sup> Considerou-se o total de 84 imóveis: os 371 imóveis *não edificados* ou *subutilizados*, menos 37 que tiveram a notificação cancelada por impugnação, recurso ou decisão judicial, menos 5 que possuem prazo.

<sup>74</sup> Considerou-se o total de 122 imóveis: os 134 não utilizados notificados com PEUC em ZEIS no município de São Paulo, menos 3 que tiveram a notificação cancelada, impugnada por recurso ou decisão judicial e 2 que possuem o prazo suspenso devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis.

**Figura 14: Situação dos imóveis notificados com PEUC dentro de ZEIS nos distritos centrais de São Paulo – dezembro 2018**



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

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

Fonte: CEPEUC, 2018. Elaboração dos autores.

*Sobre o resultado da combinação de PEUC com ZEIS em imóveis não edificados ou subutilizados*

Uma pergunta decorrente do resultado tido como o mais “positivo” – maior percentual de imóveis *não edificados* ou *subutilizados* notificados do município que apresentaram projeto, cerca de 57,4% do total, e cumpriram com a primeira obrigação imposta pela notificação – foi solicitado à Prefeitura que informasse a data de protocolo de projeto e a quantidade de unidades de habitação de interesse social (HIS) aprovada destes 189 casos.

Primeiro notou-se que as datas de protocolo eram antigas: iniciavam em 2004, muitas delas eram de 2011 e uma quantidade bem pequena posterior a 2014 quando do início das notificações de PEUC. Este fato já explica o valor positivo relativo ao cumprimento da primeira obrigação, uma

vez que vários deles já tinham projeto em aprovação, apenas estavam sendo pressionados para que aprovassem, agora com prazo correndo para que iniciassem a construção<sup>75</sup>.

O primeiro desafio foi cruzar as informações de notificação com as de aprovação, pois nem sempre a localização coincide, como já comentado. Outro foi aferir quais projetos já tinham sido aprovados, pois apenas nestes casos aparece o número de unidades de HIS a serem produzidas. Os cinco casos<sup>76</sup> identificados como aprovados totalizam 841 unidades de HIS e 993 de habitação de mercado popular (HMP), dois deles em ZEIS da região central, um na Mooca, outro na Liberdade. Toda esta pressão pareceu produzir mais unidades de mercado popular que habitação de interesse social, levantando a hipótese de o instrumento estar sendo utilizado para produzir habitação para faixas de rendas mais altas.

A experiência de Bogotá mais recente também chegou a poucos projetos aprovados em áreas de Desarrollo Prioritário. Segundo entrevista com Maria Mercedes Maldonado, os dois projetos habitacionais que recentemente foram feitos na área central de Bogotá – Proyecto Victoria e Plaza la Hoja – forma feitos em terras públicas<sup>77</sup>.

Mas este número de produção de HIS pode vir a ser bem maior considerando a escala dos projetos em aprovação, alguns com 10, 20 de 18 andares<sup>78</sup> e um caso com 50 edifícios de 4 andares<sup>79</sup>, geralmente mais periféricos. Ou seja, a combinação de instrumentos deverá produzir uma maior quantidade de empreendimentos que seguem modelos habitacionais de larga escala em localizações mais periféricas. Esta política é reforçada pelas fontes de financiamento de habitação em escala massiva que vigoraram na última década no Brasil, com o Programa Minha Casa Minha Vida.

Esta análise mostra que, por um lado, a combinação de PEUC com ZEIS em imóveis *não edificadas* ou *subutilizados* corresponde a um conjunto de situações de imóveis que já estavam em aprovação, de propriedade de empresas ligadas à atividades imobiliárias (como sinalizou Almeida et al., 2018), servindo talvez para pressionar processos demorados de aprovação.

#### 4.5. Participação e monitoramento pelos cidadãos

---

<sup>75</sup> Em São Paulo, o direito de protocolo pode postergar por muitos anos a aprovação de um projeto. Os primeiros novos projetos aprovados dentro desta amostra de 189 imóveis tiveram protocolos em 2011, 2014 e 2015 e tiveram alvarás expedidos de aprovação de projeto em 2015 e vários deles em 2016.

<sup>76</sup> Que podem representar um número maior de notificados, pois pode ter tido remembramento de imóveis e alguns SQLs foram unidos em torno de um mesmo empreendimento.

<sup>77</sup> Segundo documentos de avaliação do caso de Bogotá, a revisão do Plano de Desarrollo de 2012 marcou uma área menor de imóveis, totalizando 30 hectares, mas incluiu imóveis bem localizados (em função da Resolución 1.099 de 2012) e foi feita uma análise melhor de preços (Maldonado & Tarazona, 2013, p. 25). Mesmo assim, o mapa apresentado pelas autoras mostra que a maior parte dos imóveis marcados com o instrumento estava em áreas mais periféricas.

<sup>78</sup> Um caso no Sacomã, Ipiranga.

<sup>79</sup> Próximo à Av. Raposo Tavares, no Butantã.

A análise realizada foi um retrato da situação das notificações em dezembro de 2018. E uma possibilidade importante desenvolvida pela Prefeitura foi uma plataforma de monitoramento das políticas urbanas, a plataforma Gestão Urbana<sup>80</sup>. Nela, o cidadão, bem como os membros do Conselho Municipal de Política Urbana, podem acompanhar o monitoramento do instrumento, bem como indicar imóveis que considera que possam estar enquadrados como não cumpridores da função social da propriedade<sup>81</sup>, neste caso será feita uma avaliação se estes entram ou não no Cadastro de propriedade que podem ser notificadas com PEUC. A publicização de um monitoramento da gestão dos instrumentos estava previsto no Plano Diretor Estratégico de 2014.

Ao longo dos últimos anos foi concebida uma forma de **monitoramento** da gestão do instrumento, através de alguns indicadores:

- (1) evolução da quantidade de imóveis notificados com PEUC em relação ao total de imóveis notificáveis encontrados no Cadastro da Prefeitura na escala municipal (ver [GRÁFICO 10](#)), por macrorregião, por região, por distrito<sup>82</sup>;
- (2) evolução da área de imóveis em cobrança de IPTU Progressivo no Tempo (ver [GRÁFICO 11](#));
- (3) distribuição territorial da quantidade de imóveis notificados por categoria que caracteriza o imóvel;
- (4) evolução do cumprimento da Função Social da Propriedade pelos imóveis notificados com PEUC (ver [GRÁFICO 12](#)), que oscilou entre 2,87% em 2015 e 8,22% em 2018, nunca ultrapassando 10%;
- (5) distribuição territorial da área de imóveis notificados por categoria que caracteriza o imóvel;
- (6) evolução da quantidade de imóveis em cobrança de IPTU Progressivo no Tempo, por ano de cobrança;
- (7) Evolução dos recursos arrecadados decorrentes da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo (ver [GRÁFICO 13](#)), indicador que mostra a evolução dos valores lançados e arrecadados decorrente da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e sinaliza para um descompasso crescente e grande entre os valores lançados e os arrecadados, sinalizando para situações que podem configurar o abandono do imóvel pelo não pagamento do IPTU. Em 2014, arrecadaram 38,06% dos recursos lançados, em 2017 o percentual caiu para 23,96% e em 2018 para 5,30% apenas. Os valores obtidos superam a casa de 1 milhão de reais, mas não possuem destinação específica, entram para o caixa geral da Prefeitura, assim como o IPTU tradicional, apelidado de “IPTU no espaço”.

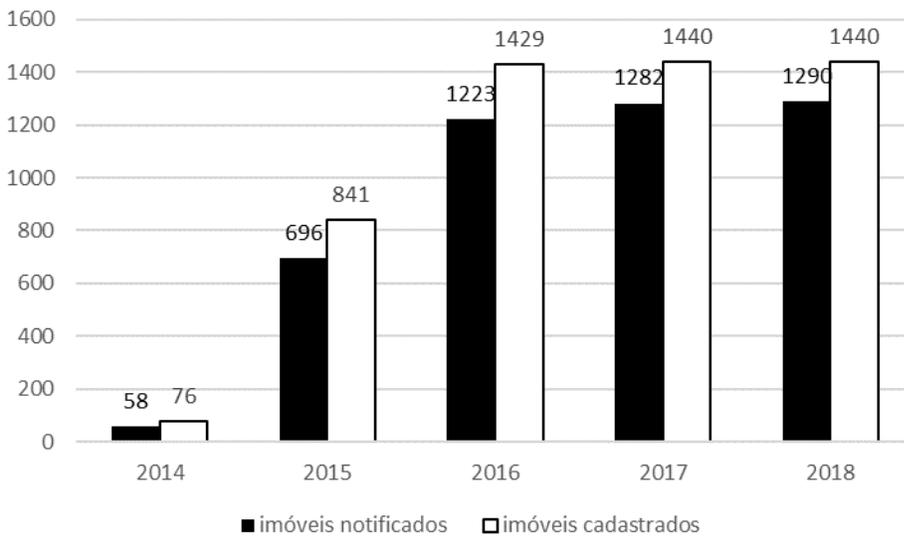
---

<sup>80</sup> Ver <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>, acesso 06 abr. 2019.

<sup>81</sup> A plataforma informa que “caso tenha conhecimento de imóveis que não estejam cumprindo a função social, você poderá enviar um e-mail para o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade ([dcfsp@prefeitura.sp.gov.br](mailto:dcfsp@prefeitura.sp.gov.br)), com as seguintes informações: Endereço completo do imóvel (nome do logradouro, número do imóvel, CEP e Subprefeitura), tipologia do imóvel (não edificado, subutilizado ou não utilizado), tempo de ociosidade do imóvel e outras informações que ajude na identificação e caracterização da propriedade”. Disponível em <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/20-perguntas-e-respostas-sobre-parcelamento-edificacao-e-utilizacao-compulsorios-peuc/>>, acesso 07 abr. 2019.

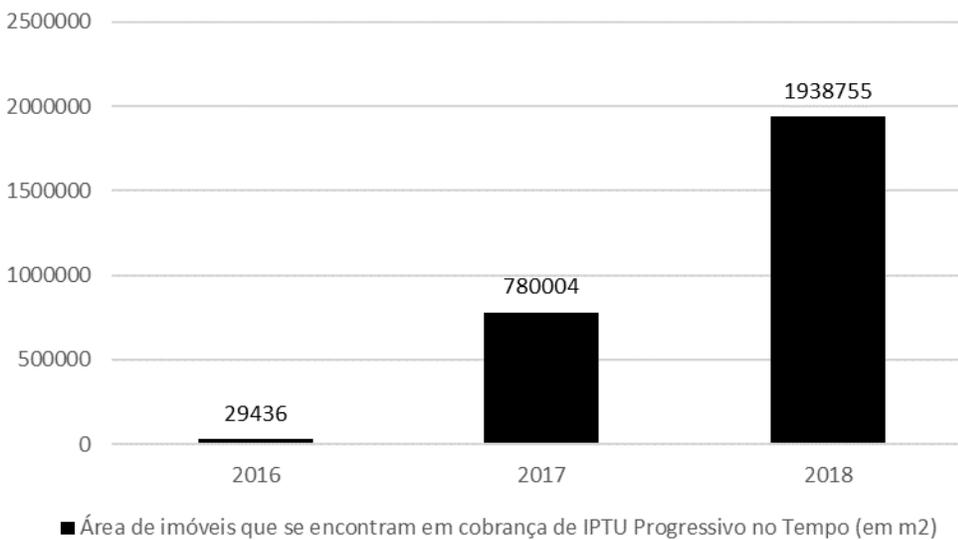
<sup>82</sup> Atingindo 89,59% em 2018.

**Gráfico 10: Imóveis notificados com PEUC e cadastrados por ano no município de São Paulo – 2014-2018**



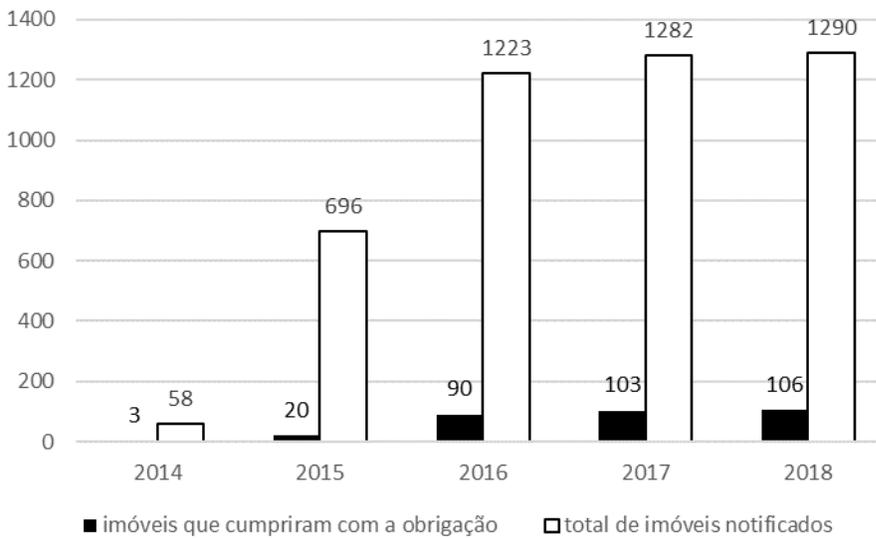
Fonte: Site Gestão Urbana, Prefeitura Municipal de São Paulo, 2018. Elaboração dos autores.

**Gráfico 11: Evolução da área (em m<sup>2</sup>) de imóveis em cobrança de IPTU Progressivo no Tempo – 2016-2018**



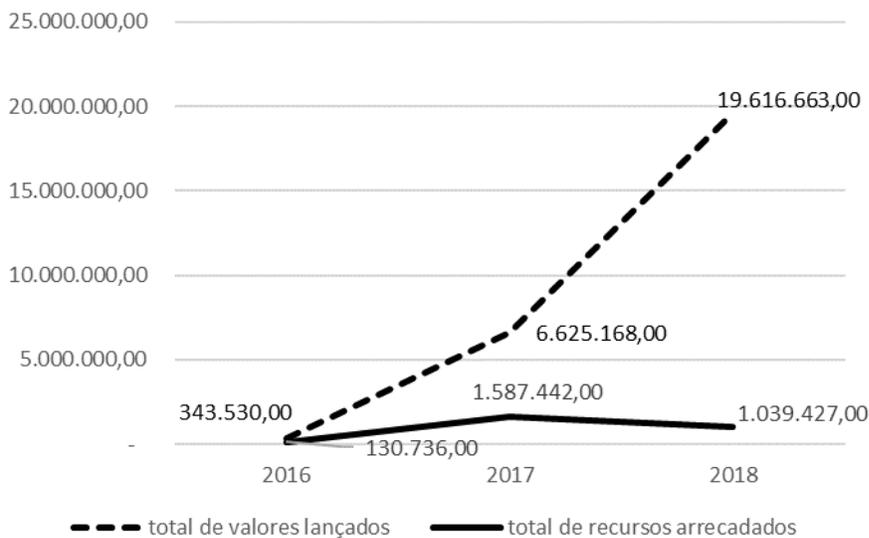
Fonte: Site Gestão Urbana, Prefeitura Municipal de São Paulo, 2018. Elaboração dos autores.

**Gráfico 12: Evolução do cumprimento da Função Social da Propriedade pelos imóveis notificados com PEUC – 2014-2018**



Fonte: Site Gestão Urbana, Prefeitura Municipal de São Paulo, 2018. Elaboração dos autores.

**Gráfico 13: Evolução dos recursos arrecadados decorrentes da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo – 2016-2018**



Fonte: Site Gestão Urbana, Prefeitura Municipal de São Paulo, 2018. Elaboração dos autores.

Uma avaliação crítica ao instrumento de monitoramento é que ele não supera os desafios intersecretariais, como por exemplo, apontando o número de unidades produzidas de HIS em

áreas de PEUC, ou outros objetivos fins que aprofundariam a análise crítica sobre resultados efetivos da aplicação da tríade.

## 5. Considerações finais e recomendações aos municípios

Aqui procurou-se fazer algumas recomendações aos municípios que venham a conceber, gerir e implementar instrumentos que trabalhem para objetivos ligados ao cumprimento da função social da propriedade, articulado com a produção de habitação de interesse social em áreas centrais, geralmente mais infraestruturadas e com maior oferta de emprego.

Primeiramente é preciso fazer uma boa análise do **contexto urbano** e o **objetivo** para o qual o instrumento está sendo concebido. Medir a dinâmica populacional e sua relação espacial com a oferta de unidades habitacionais e com a vacância domiciliar, com a dinâmica imobiliária existente, é passo fundamental para qualificar conceitualmente sobre quais imóveis o instrumento deve ser aplicado e para combater quais situações. O levantamento dos imóveis ociosos também é muito importante para iniciar as notificações. No entanto, a completude deste mapeamento não é condição para que o instrumento possa começar a ser aplicado. O caso de São Paulo estudado mostrou que o processo de gestão do instrumento exigirá ajustes que podem ser feitos no andamento do processo. A busca pelo preciosismo dos dados pode, por vezes, atrasar a implementação – não deve-se esperar ter dados precisos da dinâmica imobiliária para começar a utilizar o instrumento. E, outras vezes, o cuidado com os dados pode ser fundamental para que não haja demora ainda maior, como no caso da identificação correta do proprietário, pois se uma notificação é mal feita, perde-se tempo e esta pode vir a ser impugnada.

Em relação aos objetivos, ainda que sejam vários e possam ser complementares, como apresentados no início deste trabalho, a superação de situações de vacância imobiliária e a possibilidade de se produzir habitação de interesse social como meta principal para a utilização dos imóveis aparece nos três casos latino-americanos, ainda que estes associem diferentes instrumentos para esta produção.

Em relação aos **desafios regulatórios**, ainda que a experiência dos países aqui abordados – Brasil, Colômbia e Uruguai – tenham sido fruto de avanços na legislação urbana significativos, ainda há muito o que fazer, especialmente na escala municipal. A regulação mais detalhada da tríade de instrumentos na esfera municipal, bem como dos instrumentos articulados à tríade, é fundamental para encolher os tempos para o cumprimento da função social da propriedade ao máximo, para que o instrumento tenha efetividade mais rapidamente.

Ainda que pouco ou nada utilizadas nos casos apresentados, a possibilidade de diferentes articulações entre diferentes entes públicos (federal, estadual ou municipal) e entre poder público e setor privado para a utilização dos imóveis – através de Consórcio Imobiliário, por exemplo – seriam relevantes para enfrentar dificuldades de financiamento da transformação se fosse feita apenas pelo proprietário. Muitas vezes situações de não utilização ou subutilização têm origem na dificuldade financeira do proprietário.

Programas de financiamento à transformação urbana e edilícia desejada, como programas de reestruturação urbana para áreas centrais, bem como programas habitacionais de recuperação de edifícios não utilizados, entre outros, parecem colaborar para que o cumprimento da função social da propriedade não seja algo estanque e isolado. Também colaborariam para evitar que regiões inteiras e imóveis cheguem à esta situação e tenham de ser notificados, em uma política de prevenção à *não utilização* ou *subutilização*, ou mesmo se enquadrem nos quadros de abandono.

A situação ideal da gestão do instrumento em São Paulo seria que a notificação já provocasse os efeitos desejados, mas a análise mostra que o cumprimento da obrigatoriedade deu-se apenas em torno de 20 a 30% dos imóveis notificados. Esta situação aponta para a necessidade de se ter a regulação dos instrumentos que vem punir o proprietário efetivamente, como IPTU Progressivo no Tempo.

Foram altos os percentuais de imóveis que já estão pagando IPTU Progressivo no Tempo, geralmente próximos ou maiores que a metade dos imóveis notificados, mostrando que os proprietários estão demorando para reagir à pressão do PEUC sobre seus imóveis. A base de cobrança do IPTU em São Paulo, assim como em muitas outras cidades latino-americanas, possui valores baixos, é pouco atualizada, podendo fazer com que a punição de cobrança de imposto com valores mais altos não incomode o proprietário que deseja seguir com comportamento especulativo e não disponibilizar seu imóvel para o cumprimento da obrigação. Outra questão que se coloca na agenda é: para melhor exercer pressão, a base de cobrança de IPTU deveria ser revista, atualizada, na direção de servir para fazer a pressão sobre os proprietários especuladores.

Ainda, o instrumento da Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública parece ser o mais frágil dos casos latino-americanos. Sua utilização não está regulamentada e os títulos da dívida pública tiveram sua emissão suspensa no país, face aos ajustes e controles fiscais federais. Não está definida qual seria a penalidade para os casos que chegam ao final da etapa de cobrança de IPTU Progressivo no Tempo em São Paulo, o que deve acontecer já em 2020, uma vez que este instrumento não poderá ser utilizado. Seguindo este raciocínio, a experiência de Bogotá, na Colômbia, parece mais eficiente na punição: já conseguiu leiloar alguns imóveis chegando ao leilão três anos após a *Declaratória* ter sido emitida. São Paulo, embora menos eficiente na punição – já aplica há vários anos e não tem nenhum imóvel desapropriado –, tem diversos proprietários cumprindo com as obrigações da notificação, atuando de forma preventiva, não punitiva.

Um grande desafio regulatório envolve o estudo sobre como utilizar o terceiro instrumento, da Desapropriação com títulos da dívida pública. A morosidade do processo, desde os processos de notificação, até a incidência do segundo instrumento, o IPTU Progressivo no Tempo, embora lenta e gradual, deve ser superada para que a efetividade se apresente. A incidência do segundo instrumento, o IPTU Progressivo no Tempo, também tem sido lenta, porém gradual. Com tal morosidade, o terceiro instrumento da tríade, a Desapropriação com Títulos da Dívida Pública não chegará a ser praticada. A pesquisa coordenada por Rosana Denaldi (2015) que mapeou as experiências de PEUC no Brasil não encontrou municípios que estivessem nesta última etapa de aplicação da tríade dos instrumentos. Uma previsão otimista seria que São Paulo inicie em 2021

a utilização do instrumento, considerando que os imóveis receberam a primeira alíquota progressiva em 2016. No entanto, o Senado Federal proibiu, em 2009, a emissão de novos títulos, o que criou um impasse frente ao que deverá acontecer após o 5º ano de pagamento do IPTU Progressivo no Tempo. Em tese, esta resolução<sup>83</sup> inviabilizou temporariamente o instrumento, mas poderia ser revertida ao menos para os casos de imóveis que já pagaram IPTU Progressivo.

Ainda, uma melhor gestão dos leilões de imóveis públicos, superando os desafios encontrados pelas gestões públicas, tanto no caso brasileiro como no colombiano, seria fundamental para acelerar a disponibilização de imóveis públicos que não estejam cumprindo sua função social. Nesta direção também faz-se necessário criar uma regulação específica para os imóveis públicos, considerando os desafios de sua gestão e dos processos de desestatização e privatização já encontrados pelos gestores.

Em relação aos **desafios de gestão institucional**, todos os casos analisados apontaram para os desafios de se ter uma boa gestão do instrumento, indicando a necessidade de se ter uma estrutura de gestão específica e ativa. Todos dependem de um poder público ativo. Uruguai tem que fazer vistoria, identificar os imóveis. O caso colombiano destacou a importância de se ter um bom cadastro, além de trabalho de campo, análise da situação jurídica, etc., de forma continuada, não encerrada apenas previamente à emissão da declaração de interesse prioritário. O caso brasileiro apresentou a criação de um departamento específico, concentrando a gestão e subordinado à Secretaria que cuida da política urbana.

A estruturação da gestão pública é fundamental para a concepção, gestão e monitoramento da evolução do instrumento. A criação de um departamento específico no caso paulistano, com técnicos experientes na gestão do instrumento, colaborou nas etapas de regulação, gestão e monitoramento do instrumento. A regulação dos procedimentos para gestão através de decreto municipal foi a responsável por desenhar prazos, informações de comprovação de uso ou aprovação, dirigindo as possibilidades de contestação e dando segurança jurídica ao processo.

É importante que o governo faça um investimento público no desenho de um departamento que conte com uma equipe que envolva funcionários de carreira pública e com estímulo à permanência na equipe, de forma a evitar a mobilidade de funcionários de forma a comprometer as etapas de gestão do instrumento.

Mostrou-se fundamental a integração setorial interna à Prefeitura – especialmente entre as secretarias que fazem a gestão do PEUC e as que cuidam dos impostos à propriedade e do planejamento do uso e ocupação do solo – para o Cadastro de Imóveis na base do PEUC, bem como, uma boa relação com os concessionários de serviços e com cartórios, para que a informação sobre a propriedade seja confiável e obtida de forma rápida. Já na etapa de monitoramento, é necessária uma boa articulação com secretarias que cuidam da aprovação de projetos e emitem alvarás de parcelamento urbano e de construção de edificação, considerando que estes documentos são provas do cumprimento da função social da propriedade (parcelar, edificar ou dar um uso) que podem ser obtidas antes do trabalho de campo. As análises do caso

---

<sup>83</sup> Resolução nº 29/2009, art. 2º, que modifica o art. 11 da Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal.

colombiano já sinalizavam para a necessidade de articulação institucional dentro da gestão pública (Maldonado & Tarazona, 2013).

Ainda que possa ter ainda mais informações, experiência de monitoramento do instrumento pelos cidadãos através da plataforma digital Gestão Urbana mostrou-se importante para, inclusive, ajudar na definição de metas anuais de notificação ou cobrança de IPTU. A possibilidade do cidadão indicar imóveis coloca-os como participantes da gestão urbana, estimulando a compreensão das dinâmicas urbanas em curso. No entanto, como já comentado, uma avaliação crítica ao instrumento de monitoramento é que ele não supera os desafios intersecretariais, como por exemplo, apontando o número de unidades produzidas de HIS em áreas de PEUC, ou outros objetivos fins que aprofundariam a análise crítica sobre resultados efetivos da aplicação da tríade.

Sobre a análise **de efetividade da gestão do instrumento do PEUC em São Paulo**, a busca de uma síntese, já foi dito que, considerando as duas escalas analisadas – na escala municipal e nos distritos centrais – está havendo o cumprimento das obrigações pretendidas pelo PEUC em percentuais que variam entre 20 e 30% dos imóveis notificados. Percentuais mais altos foram encontrados no caso dos imóveis *não edificados* ou *subutilizados* marcados com PEUC e ZEIS em escala municipal, que apresentam o percentual mais alto, mais da metade dos imóveis (57,4%). Percentuais mais baixos foram encontrados nos imóveis *não utilizados* marcados com PEUC e ZEIS em área central, onde apenas cerca de 13,9% dos imóveis realizaram a ocupação do imóvel.

Apesar dos resultados considerados como mais positivos, maior percentual de cumprimento da primeira obrigação – que no caso dos imóveis *não utilizados* ou *subutilizados* era a de início de aprovação de projeto – mascararem o cumprimento de uma etapa de protocolo de projeto já realizada em anos posteriores, estes são ainda assim relevantes por pressionar para que a aprovação efetivamente se dê, com a emissão do alvará de aprovação e início da construção.

Os resultados sinalizam para a necessidade de uma diversidade de políticas habitacionais passíveis de comporem com a política territorial que combina PEUC com ZEIS, articulando esta política de terras com gestão e financiamento de política habitacional. A combinação de PEUC com ZEIS até agora teve um maior número de unidades aprovadas em modelos de empreendimento habitacionais mais periféricos, em grande escala, com produção de novas unidades. A lacuna de políticas de retrofit e recuperação de edifícios para transformá-los em habitação em área central ajuda a explicar os percentuais mais baixos em relação ao cumprimento das obrigações dos imóveis *não utilizados*.

No caso de São Paulo, a articulação dos imóveis notificados a determinadas políticas setoriais na escala municipal deu-se no debate público do Plano Municipal de Habitação<sup>84</sup>, ainda não

---

<sup>84</sup> A proposta de Plano Municipal de Habitação disponibilizada para o debate em março de 2016 (PMSP, 2016) e transformada em Projeto de Lei 619/2016 encaminhada à Câmara de Vereadores e até hoje não aprovada, pretendia a utilização de imóveis notificados na política de locação social (com a formação com um banco de imóveis públicos), bem como a utilização desses imóveis como abrigo temporário.

aprovado, apontando para a necessidade de associar esta política com outras políticas públicas setoriais e instrumentos urbanísticos, como por exemplo, PEUC e Consórcio Imobiliário.

Ainda que os efeitos urbanísticos da aplicação tenham sido pouco notados, pois estão em processo, é possível comentar que, a destinação destes quando cumprem a obrigação da notificação podem atender a quaisquer usos, inclusive os mais rentáveis. Uma investigação mais precisa sobre os usos aprovados é fundamental para aferir com mais precisão se o instrumento está servindo apenas para colocar os imóveis no mercado ou se para destiná-los para determinados interesses públicos, como habitação de interesse social. Alguns imóveis apresentaram reformas de fachadas – embora a maior parte tenha dado um uso sem alterações de fachada – e outros foram reativados com uso comercial.

Ainda, pode ser considerado relativamente alto o número de casos que entram com impugnação recurso ou decisão judicial, ainda que não seja a maioria dos casos. As justificativas são pautadas pelas fragilidades jurídicas, algumas delas provocadas pelo próprio poder público.

As situações de ocupação de edifícios pelo movimento de moradia na região central não têm encontrado respaldo na utilização destes instrumentos para regular e melhorar as condições físicas dos imóveis. Para estas, a desapropriação ainda é o instrumento mais usado, frequentemente mais custoso. Novas pesquisas devem ser feitas em relação à combinação de PEUC com o instrumento do Consórcio Imobiliário, previsto pelo Plano Diretor Estratégico de 2014, que já possui alguma regulação<sup>85</sup>, mas não foi utilizado em nenhum caso até agora.

Assim, espera-se que os casos latino-americanos citados, o caso paulistano analisado aqui e estas recomendações colaborem para que gestores públicos, planejadores urbanos, operadores do direito, entre os demais envolvidos com políticas fundiárias tenham familiaridade com os desafios vividos na gestão e implementação de instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade.

## 6. Referências bibliográficas

ALMEIDA, L. D.; CUNHA, A. L. S.; FURTADO, M. F. C.; GOBATTI, L.; MOTTA, D. C. A.; SILVEIRA, A. F. L.; SOARES, M. N. O. Parcelamento, edificação e utilização Compulsória: características de imóveis notificados e a notificar na área central de São Paulo. São Paulo: LabHab FAUUSP, 2018. (Relatório de pesquisa)

BBC. Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista. Publicado em 07 mai. 2018. Disponível em < <https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tem->

---

<sup>85</sup> Lei Municipal nº 16.377/2016. Para o cumprimento das obrigações do PEUC o proprietário que não dispuser de recursos poderá transferir sua propriedade para o município que fará as obras e devolverá ao proprietário o valor de seu imóvel em parcelas do terreno ou unidades imobiliárias, ambas no valor anterior às transformações. Para alguns operadores do instrumento, é preciso ainda que seja elaborado decreto de regulamentação.

[69-milhoes-de-familias-sem-casa-e-6-milhoes-de-imoveis-vazios-diz-urbanista.ghtml](#)>, acesso 04 abr. 2019.

BELSKYA, E. S. Rental Vacancy rates: a policy primer. *Housing Policy Debate*, n. 3, 1992.

BRAJATO, D. *A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

BRAJATO, D.; DENALDI, R. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá/PR (2009-2015). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 2019. (artigo no prelo)

BRUNO FILHO, F. G.; DENALDI, R. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência. *Oculum Ensaios* (PUCCAMP), v. 6, p. 35-47, 2007.

BRUNO FILHO, F. G.; DENALDI, R.; SOUZA, C. V. C. de; GAZOLA, M. C; Bossi, W. M. Novas perspectivas para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC): o caso de São Bernardo do Campo (SP). *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, v. 9, p. 61-78, n. 2014.

CARDOSO, A. L. *Vazios urbanos e função social da propriedade*. Revista Proposta nº 116, 2012. FASE. Disponível em: <[http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/191\\_adauto.pdf](http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/191_adauto.pdf)>, acesso: 01 jul. 2015.

COSTA, F. C. A Função Social da Propriedade e a implementação do Parcelamento, Edificação ou Uso Compulsórios no Município de São Paulo. In: *Anais do XVI ENANPUR*. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

\_\_\_\_\_. *A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017.

COSTA, F. C.; SANTORO, P. F. O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 63-79, jan.-abr. 2019.

DENALDI, R. (Coord.). *Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo. Regulamentação e aplicação*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015.

DENALDI, R.; BRAJATO, D.; SOUZA, C. V. C.; FROTA, H. B. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* (Brazilian Journal of Urban Management), 2017 maio/ago., 9(2), 172-186.

DEVECCHI, A. M. *Reformar não é construir: a reabilitação de edifícios verticais e as novas formas de morar no século XXI*. Tese (Doutorado em estruturas ambientais urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FARIA, J. R. de. *Função Social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico*. In: *Anais do XV ENANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2013.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (orgs). *Revisitando o instituto da Desapropriação*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 1ª ed. 2009.

GONÇALVES, F. M; CALLEJAS, A. G. H; TANAKA, R. M. H. (orgs). *Estudo para implantação de unidades habitacionais no Centro de São Paulo*. São Paulo: FUPAM, 2009.

KARA JOSÉ, B. *A popularização do Centro de São Paulo: um estudo das transformações ocorridas nos últimos 20 anos*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1980.

LA DIARIA. *Se aprobó proyecto que obliga a rehabilitar inmuebles vacíos o degradados*. 17 out. 2018. Disponível em <<https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/10/se-aprobo-proyecto-que-obliga-a-rehabilitar-inmuebles-vacios-o-degradados/>>, acesso 28 dez. 2018.

MALDONADO, M. M. Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social: la experiencia de Bogotá. In: SALAZAR, Clara Eugenia (coord.). *I-regular: suelo y mercado en América Latina*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2012, pp. 159-212.

\_\_\_\_\_. *La puesta en marcha de la declaratoria de desarrollo prioritario sujeta a enajenación forzosa em pública subasta em Bogotá*. Bogotá, septiembre de 2008.

MALDONADO, M. M.; TARAZONA, A. H. *La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujea a venta forzosa em pública subasta) em Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012*. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em <<https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/la-declaratoria-desarrollo-construccion-prioritarios-sujeta-venta>>, acesso 01 mar. 2019.

MARICATO, E. *O Estatuto da Cidade Periférica*. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs). *O Estatuto da Cidade comentado*. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010, pp. 5-22.

MARICATO, E. (coord.). *Preço de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio-ambiente e vias públicas em São Paulo*. São Paulo: LabHab FAUUSP, LILP, junho 2001. (Relatório final de pesquisa. Disponível em <[http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/produtos/relatorio\\_preco\\_desaprop.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/produtos/relatorio_preco_desaprop.pdf)>, acesso 01 mar. 2019.

MARQUES, E; REQUENA, C. O Centro voltou a crescer? Trajetórias demográficas diversas e heterogeneidade na São Paulo dos anos 2000. *Novos estudos CEBRAP*, n. 95, São Paulo, 2013.

MEYER, R. P.; GROSTEIN, M.; BIDERMAN, C. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: EDUSP, 2005.

MINISTERIO DE VIVIENDA ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (MVOTMA). *Se aprobó la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano*. Disponível em <<https://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/10011988-se-aprobo-la-estrategia-nacional-de-acceso-al-suelo-urbano>>, acesso 28 dez. 2018a.

\_\_\_\_\_. *Estrategia Nacional de acceso al suelo urbano*. Uruguay, setiembre, 2018b.

MONTEVIDEO PORTAL. Aprobaron proyecto de ley que obliga a rehabilitar inmuebles vacíos o degradados. Postado em 17 out. 2018. Disponível em <<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Aprobaron-proyecto-de-ley-que-obliga-a-rehabilitar-inmuebles-vacios-o-degradados-uc698671>>, acesso 04 abr. 2019.

NAKANO, A. K.; CAMPOS, C. M.; ROLNIK, R. Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo. *Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: PMSP/Cebrap/CEM, 2004, p. 123-158.

NAKANO, A. K. *Elementos demográficos sobre a densidade urbana: São Paulo, uma cidade oca?*. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Informes Urbanos - PMSP, nº 9, jan. 2014. Disponível em <[http://smul.prefeitura.sp.gov.br/informes\\_urbanos/pdf/35.pdf](http://smul.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos/pdf/35.pdf)>, acesso 15 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Plano Municipal de Habitação de São Paulo: caderno de discussão pública. 2016.

RABELLO, S. Justa Indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social e o enriquecimento sem causa. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs). *Revisitando o instituto da Desapropriação*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 1ª ed. 2009, v. 1, p. 203-217

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Poder Ejecutivo promulgo ley sobre inmuebles urbanos vacíos y degradados. Publicado em 09 nov. 2018. Disponível em <<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/poder-ejecutivo-ley-inmuebles-vacios-y-degradados>>, acesso 01 mar. 2019.

ROLNIK, R.; BALBIM, R. (coords). *Reabilitação de Centros Urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. In: *Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*. Quito, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2014. (cd-rom)

SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade*. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTORO, P. F. Inclusionary Housing Policies in Latin America: São Paulo, Brazil in dialog with Bogotá, Colômbia. *The International Journal of Housing Policy. Special Issue on Housing Policy in Latin America and the Caribbean*. 2019. (artigo aceito para publicação, aprovado por pier review)

\_\_\_\_\_. Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialog with Bogotá, Colombia. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 2. São Paulo, maio-agosto 2015, pp. 99-117.

\_\_\_\_\_. Novos empreendimentos no centro de SP: tudo diminuiu, menos o preço! *Plataforma LabCidade*, postado 17 out. 2018. Disponível em < <http://www.labcidade.fau.usp.br/novos-empresendimentos-no-centro-de-sp-tudo-diminuiu-menos-o-preco/>>, acesso 14 nov. 2018.

SANTORO, P.F.; UNGARETTI, D.; MENDONÇA, P. H. R. ‘Destruir’ terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo. In: SHIMPO, L.; RUFINO, B. (orgs.). *Seminário Internacional Financeirização e Estudos urbanos: olhares cruzados Europa e América Latina - Anais*. São Carlos, maio 2018, pp. 1-22.

SERRAN, J.R. *O IAB e a política habitacional brasileira – 1954-1975*. São Paulo: Schema, 1976.

SILVA, É. R. D.; SILVA, R. S. D. Origens e matrizes discursivas da reforma urbana no Brasil. *Espaço & Debates*, São Paulo, n.46, jan/jul 2005. 144-156.

SILVA, H. M. B; BIAVA, A. H; SÍGOLO, L. M. *Tributos imobiliários e imóveis vazios no Centro de São Paulo*. São Paulo: LabHab, 2009. Relatório Final.

TRINDADE, T. A. *Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática= o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

VILLAÇA, F. *Espaço intra urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, Fapesp, Lincoln Institute of Land Police, 2001.