

Desafios da função social da propriedade urbana: a implementação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios no município de São Paulo¹

Jônatas Ribeiro de Paula

Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela London School of Economics and Political Science e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo. Trabalhou na ONU-Habitat Sri Lanka com avaliação de políticas de revitalização urbana e remoção de assentamentos precários e atuou como voluntário na ONG Empty Homes, em Londres, durante a pesquisa que originou o presente artigo. Trabalha no Instituto Pólis no projeto Global Platform for the Right to the City.

Resumo: Esta pesquisa pretende esclarecer o processo de implementação do PEUC – parcelamento, edificação e utilização compulsórios, no município de São Paulo. Esse instrumento tem sido empregado desde 2013 por uma política que visa reduzir o número de imóveis ociosos em uma cidade cujo déficit habitacional persiste há décadas. O padrão histórico de urbanização em São Paulo tem levado a população de baixa renda a condições de vida inadequadas, enquanto algumas áreas com melhor infraestrutura urbana permanecem com altos níveis de vacância de propriedades. Esta pesquisa mostra que o planejador urbano precisa levar em consideração os recursos limitados, o contexto político, os meios de comunicação e os tribunais no simples ato de aplicar a lei.

Palavras-chave: Função social da propriedade. Parcelamento, Edificação e utilização compulsórios. IPTU progressivo. Imóveis ociosos.

Sumário: 1 Introdução – 2 Função social da propriedade: origens históricas e materialização na ordem jurídica paulistana – 2.1 Do princípio à concretização: a função social da propriedade e o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC – 3 A regulamentação e implementação do PEUC: tomando forma no contexto paulistano – 3.1 Quais áreas da cidade estão sujeitas ao PEUC? – 3.2 Quais imóveis a legislação considera não cumprir sua função social? – 3.3 O que os proprietários e proprietárias devem fazer para que seus imóveis cumpram sua função social? – 3.4 Quais são as sanções para os proprietários e proprietárias de imóveis que estejam em desacordo com sua função social? – 3.5 Quais alternativas os proprietários e proprietárias possuem caso não tenham condições financeiras de levar a cabo as exigências da função social de sua propriedade? – 3.6 Quais resultados foram obtidos até o momento com a implementação dos instrumentos? – 4 Desafios e estratégias de implementação: a técnica como

¹ Este artigo foi escrito a partir da dissertação original intitulada *Hollow City – empty properties in São Paulo: What does stand on the way of social function of property in a city where housing deficit has been persisting for decades?* (não publicada) para a obtenção de título de mestre do programa *MSc Urban and Regional Planning* da LSE – *London School of Economics and Political Science*. A pesquisa incluiu uma análise do contexto de aprovação da “lei do PEUC” em nível municipal e focou nas dificuldades e soluções de implementação do PEUC como parte de uma política pública. O trabalho foi feito por meio de entrevistas com servidores públicos, acadêmicos, representantes do terceiro setor e de movimentos sociais em julho de 2015 e contou com duas entrevistas de acompanhamento com servidores municipais em junho de 2016 e em março de 2017.

exercício de transformação política? – **4.1** Limites à desapropriação por interesse social – **4.2** Metodologias de mapeamento do território – **4.3** A implementação do instrumento como técnica urbanística e estratégia política – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Diversas cidades em todo o mundo têm sofrido com crises habitacionais nos últimos anos, ao mesmo tempo também começaram a registrar números impressionantes de propriedades desocupadas em áreas com alta demanda por moradia.² Pesquisas sobre a vacância de imóveis nessas situações ainda são bastante escassas, contudo, esse fenômeno tem sido comumente associado à especulação promovida por proprietários e proprietárias ausentes cujas decisões de investimento resultam no aumento dos custos globais de moradia em áreas bem localizadas, levando famílias a viverem em condições precárias em bairros distantes.

Muitas são as causas por trás desses fenômenos: algumas são específicas à dinâmica imobiliária local, outras conectam mercados locais de imóveis a mercados globais de investimentos financeiros. Um exemplo que ilustra bem o segundo caso é o de Londres, cidade tradicionalmente conhecida como destino de compradores internacionais e grandes investidores, onde recentemente as autoridades municipais declararam a necessidade de uma ampla investigação sobre o fenômeno diante da rampante de preços que tem empurrado moradores de classe média para regiões afastadas das zonas centrais.³ Outra evidência alarmante publicada em 2016 pela Transparência Internacional apontou que 91% de todas as empresas estrangeiras donas de propriedades na capital britânica eram sediadas em jurisdições colocadas em sigilo – um indício de utilização do mercado imobiliário para lavagem de dinheiro e corrupção –, totalizando 40.098 propriedades, a um valor médio de £1.9 milhão cada.⁴ Esse conto tem se repetido em diversas cidades do mundo, alastrando a percepção de que o aumento do custo de vida local está intrinsecamente ligado a decisões de investimento de corporações e indivíduos tomadas em escala global que alimentam a especulação financeira promovida no seio dos mercados de imóveis.

² Durante a redação da dissertação que deu origem ao presente artigo, o autor trabalhou na organização *Empty Homes* mapeando iniciativas em diversas cidades do mundo de combate aos imóveis ociosos e à compra de imóveis puramente para fins de investimento. Foram mapeadas iniciativas locais e nacionais em Barcelona, Londres, Suíça, Japão, Vancouver e São Paulo.

³ THE GUARDIAN. London mayor launches unprecedented inquiry into foreign property ownership – 30/09/2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/cities/2016/sep/29/london-mayor-sadiq-khan-inquiry-foreign-property-ownership>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. London Property: a top destination for money launderers – Uncovering the truth using comprehensive data analysis. Dez. 2016. Disponível em: <<http://www.transparency.org.uk/publications/london-property-tr-ti-uk/>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

Esse fenômeno em cidades dos chamados países desenvolvidos tem efeitos devastadores sobre a qualidade de vida da população local; contudo, em países de industrialização tardia, em que a informalidade é um aspecto constitutivo do território e a oferta de áreas dotadas de infraestrutura é bastante restrita, esse problema assume uma dimensão ainda maior. No Brasil, propriedades vazias em áreas bem localizadas e servidas de toda a infraestrutura necessária contrastam com a situação de milhões de pessoas que vivem não apenas afastadas dos locais que concentram oportunidades de emprego e lazer, mas em zonas precárias e de alto risco humano e ambiental, desprovidas de condições adequadas de moradia.⁵

Tendo em mente esse contexto específico de precarização da moradia, bastante característica da urbanização no Brasil, este artigo discutirá a experiência de São Paulo de combate à posse de propriedades urbanas ociosas. Desde 1988, o princípio da função social da propriedade e seus instrumentos de indução – como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) – são disposições constitucionais que permitem aos municípios notificar e penalizar proprietários e proprietárias de imóveis vazios por meio de um aumento do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. No entanto, a implementação dessas medidas começou apenas em 2014 em São Paulo, 25 anos após a promulgação da Constituição Federal. Em face desse cenário de demora e resistência à aplicação de instrumentos reguladores da propriedade, e considerando também que no momento de implementação de novas políticas, tensões fundamentais podem surgir à medida que práticas historicamente acomodadas são desafiadas, este artigo buscará explorar quais dificuldades, soluções e estratégias de implementação foram encontradas e formuladas pelos gestores municipais durante a implementação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, em particular o PEUC.

A primeira parte do artigo discutirá as origens históricas do conceito da função social da propriedade, bem como sua adoção no município de São Paulo. Em seguida, as características urbanísticas e legais dos instrumentos indutores da função social da propriedade serão expostas, bem como os resultados preliminares de aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo no município. A terceira parte irá problematizar as estratégias políticas adotadas, desafiando a ideia de que instrumentos de planejamento urbano podem ser aplicados de modo automático e técnico, levando em considerações apenas aspectos territoriais e urbanísticos e de

⁵ Mesmo em comparação com outras cidades de países em desenvolvimento, o tempo gasto em deslocamentos da população menos escolarizada para acessar serviços básicos é duas vezes maior em São Paulo que em Istambul e Mumbai. Isso ilustra bem o aspecto desigual e espacialmente segregado da cidade. RODE, Philipp; KANDT, Jens; BAKER, Karl. Access to the city: transport, urban form and social exclusion in São Paulo, Mumbai and Istambul. *LSE Cities Working Papers*, p. 18, dez. 2016. Disponível em: <<https://files.lse.ac.uk/cities-net/files/2017/04/rode-kandt-and-baker-2016-access-to-the-city-lse-working-paper.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

maneira desconectada do contexto social e político onde se inserem. A conclusão irá sugerir novos caminhos para a aplicação do instrumento e apontar caminhos para novas pesquisas.

2 Função social da propriedade: origens históricas e materialização na ordem jurídica paulistana

O Estatuto da Cidade, um dos principais marcos de fundação do planejamento urbano no Brasil democrático, é resultado de décadas de lutas de movimentos sociais brasileiros e internacionalmente reconhecido. Ainda que inovador, sua principal missão é propor uma solução para uma questão elementar e recorrente na história do pensamento do urbanismo moderno: qual o papel do Estado na regulação da propriedade e dos atores privados no ambiente urbano? O rápido processo de industrialização nos países desenvolvidos deu força ao projeto utópico de melhoria da insalubre vida nas cidades europeias e americanas por meio da implementação de planos destinados a regular as práticas de uso e ocupação da cidade promovidas livremente até então por atores privados no auge do liberalismo econômico e da Revolução Industrial. Como salienta Peter Hall, “o planejamento urbano do século XX, como um movimento intelectual e profissional, representa essencialmente uma reação aos males da cidade do século XIX”.⁶ Além disso, em sua gênese como disciplina o planejamento urbano se atreveu a buscar uma nova sociedade e um novo indivíduo a partir da refundação de suas cidades, algo bastante presente nas obras dos pensadores utópicos, como Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright e Le Corbusier.

Ainda que a crise do planejamento urbano modernista tenha desmontado a ideia de uma solução urbana por meio do Estado e da técnica, o controle sobre a propriedade e a ação individual sempre teve papel central nos debates da disciplina. Mesmo durante a guinada neoliberal dos anos 70, a discussão sobre regulação dos atores econômicos no ambiente urbano – voltada para a eficiência e o desenvolvimento econômico, em detrimento das políticas públicas, em especial daquelas de redução da pobreza urbana – não foi abandonada, mas justamente assumiu um viés reducionista que privilegiou intervenções que fossem consideradas estratégicas para produzir eficiência dos atores econômicos. No caso brasileiro, se a presente tragédia urbana e social, fruto de uma industrialização tardia e autoritária, pode guardar paralelos com aquela que deu origem aos primórdios do planejamento urbano nos EUA e Europa pós-Revolução Industrial, pode-se dizer que as ferramentas presentes no Estatuto da Cidade também buscam adereçar a voracidade desordenada dos atores

⁶ HALL, Peter. *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the Twentieth Century*. 3 ed. Oxford: Wiley, 2002 (tradução nossa).

econômicos, bem como estabelecer parâmetros sociais para o interesse comum. Como coloca o primeiro artigo da lei, seu objetivo é regular “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.⁷ Portanto, por princípio, o Estatuto da Cidade se posiciona no debate sobre o papel da regulação dos atores privados estabelecendo normas que objetivam mais que a eficiência econômica, mas o bem-estar coletivo nas cidades, recuperando a tradição de busca por cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

Mesmo com limitações e incongruências do Estatuto,⁸ a disciplina do exercício do direito à propriedade privada e a promoção do bem comum são, portanto, objetivos centrais dessa legislação e seus instrumentos respondem às especificidades constitutivas das cidades brasileiras. Uma das suas inovações técnicas mais importantes na ordem jurídica brasileira pós 1988 é a incorporação do conceito de função social da propriedade – importante até então para os movimentos de reforma agrária rural –, no âmbito do planejamento urbano. Conceito que remonta ao jurista francês Leon Duguit e suas contribuições ao constitucionalismo latino-americano do início do século XX,⁹ a função social da propriedade foi incluída em várias constituições do continente, particularmente depois da mexicana de 1917, inclusive na brasileira de 1946.¹⁰ A ideia reconhece que o valor real do uso social das propriedades são tão relevantes quanto seus títulos formais e seu valor de troca. Essa disposição legal lentamente ganhou atenção como potencial antídoto à crescente defasagem entre os direitos de propriedade e a realidade da ocupação da terra vista nas décadas de 1970 e 1980 nas cidades brasileiras. Afinal, a ocupação informal tornou-se um desafio aos paradigmas estabelecidos de posse da terra e como Macedo argumenta, o enorme “‘problema de habitação’ percebido no Brasil era de fato um problema de terra”.¹¹ O Estatuto da Cidade incorporou então a função social da propriedade ao planejamento urbano de modo a adereçar essa disparidade entre o formal e o real de modo a também atacar a tragédia habitacional no país. Para tanto, foram assegurados na ordem legal vigente inúmeros instrumentos, tais como

⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 10 abr. 2017.

⁸ Para uma crítica do Estatuto da Cidade, ver MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. O estatuto da cidade comentado, p. 5-22, 2010. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/ca_images/puliccompletaport_alt.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

⁹ MIROW, Matthew. Origins of the social function of property in chile. *Fordham Law Review*, v. 80, n. 3, p. 1183-1217, 2011.

¹⁰ MACEDO, Joseli. Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities. *Land Use Policy*, v. 25, n. 2, p. 259-270, 2008.

¹¹ MACEDO, Joseli. Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities. *Land Use Policy*, v. 25, n. 2, p. 259, 2008 (tradução nossa).

as Zonas Especiais de Interesse Social, a usucapião especial de imóvel urbano e a outorga onerosa do direito de construir e de alteração (conhecida como “solo criado”), que na prática limitam o exercício subjetivo da propriedade por meio da regulação dos direitos de desenvolvimento imobiliário de acordo com as necessidades coletivas, especialmente aquelas ligadas às demandas por moradia e cidade.

2.1 Do princípio à concretização: a função social da propriedade e o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC

É o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 que determina que a propriedade deve atender a exigências fundamentais de ordenação da cidade e que dá substância ao conceito descrito acima. De acordo com o texto constitucional, tais exigências devem estar expressas em planos diretores municipais, que devem também delimitar áreas onde instrumentos específicos podem ser aplicados pelo poder municipal com vistas a promover o adequado aproveitamento do solo urbano. Para os casos em que o descumprimento dos termos da função social da propriedade seja resultante de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado,¹² o texto constitucional prevê três sanções possíveis, conhecidos como instrumentos indutores da função social da propriedade:

- a) o parcelamento ou edificação compulsórios;
- b) o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- c) a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

O dispositivo estabeleceu uma enorme vitória para os movimentos sociais de reforma urbana: pela primeira vez foi admitido que o direito à propriedade especificamente urbana deveria submeter-se a um conjunto de necessidades coletivas. Contudo, foi uma vitória parcial, uma vez que os dispositivos constitucionais exigiam regulamentação posterior, bem como a aprovação local dos planos diretores e leis específicas para os instrumentos relacionados acima, além dos decretos de regulamentação decorrentes. Tais exigências desvincularam daquele momento de histórica pressão e mobilização popular a produção de normas autoaplicáveis que tornassem exequível a implementação do princípio da função social da propriedade. Assim, a adoção posterior de parâmetros concretos ficou sujeita aos humores do Congresso Nacional, das Câmaras Municipais e prefeitos, o que demandaria novas mobilizações em contextos possivelmente menos favoráveis.¹³ A aprovação do

¹² Neste artigo, “imóveis ociosos” ou “imóveis vazios” são os termos adotados para se referir genericamente às três tipologias citadas na Constituição de 1988.

¹³ Apesar do reconhecimento de entraves justificados por interesses políticos, é importante destacar que a natureza eminentemente territorial e urbanística dos planos diretores e dos instrumentos de indução a

Estatuto da Cidade – cujos entraves políticos foram detalhadamente descritos por José Roberto Bassul¹⁴ e que se impuseram pelo paulatino esgotamento da extraordinária mobilização popular durante a Constituinte – veio apenas em 2001, após longa demora de 13 anos, para regulamentar os artigos da Constituição referentes à política urbana, incluindo aqueles de indução da função social da propriedade. Apesar das barreiras, de um modo ou de outro o Estatuto veio a garantir as formas de aplicação desses instrumentos, o que deu força a demandas locais que aguardavam a regulamentação do texto constitucional para lutar pela concretização dos dispositivos.

Depois de quase 15 anos de aprovação do Estatuto da Cidade, inúmeros municípios têm seguido esse caminho. Uma ampla e detalhada pesquisa publicada em 2015 conduzida por Rosana Denaldi¹⁵ reuniu as principais experiências de regulamentação e aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo em municípios com mais de 100 mil habitantes. À época da publicação do estudo, cinco municípios da amostra selecionada haviam apenas regulamentado o PEUC e outros seis haviam efetivamente aplicado o instrumento, totalizando onze municípios analisados, sendo que desses, apenas dois, Maringá e São Bernardo do Campo, haviam chegado a aplicar também o IPTU progressivo no tempo.

No caso do município de São Paulo, o primeiro projeto de lei de regulamentação do PEUC foi apresentado em 2005, mas nunca aprovado. A presente pesquisa não pôde precisar quais mudanças de conjuntura política permitiram a aprovação da lei em vigor, apresentada em 2009 por outro projeto, porém se deparou com um aparente apoio unânime ao PEUC por parte de vereadores de diferentes partidos, da administração municipal, de representantes do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (Secovi), bem como de movimentos sociais e acadêmicos. A pesquisa sugere que a oferta de terras para empreendimentos habitacionais oferecidos tanto no mercado, como destinados à habitação de interesse social, é prejudicada pela retenção especulativa e afeta sobremaneira a indústria de construção civil na cidade. Estudo de 2010 do Secovi aponta que o ano marcou uma retomada histórica do setor, mas que desde 2009 a política de redução de estoque de imóveis das incorporadoras foi acompanhada

função social da propriedade não favoreceria sua discussão em outro âmbito que não o municipal, onde sua relevância e substância devem ser analisadas à luz das particularidades do território e processos históricos de urbanização.

¹⁴ BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. O estatuto da cidade comentado, p. 71-90, 2010. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/ca_images/puliccompletaport_alt.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

¹⁵ DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Série pensando o direito, Ministério das Cidades e Secretaria de Assuntos Legislativos, Brasília, n. 56, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/pod_56_web1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

por uma expressiva valorização do preço da terra na cidade.¹⁶ Assim, ademais do apoio de outros setores historicamente favoráveis à adoção dos instrumentos, o apoio (ou no mínimo, a aceitação) dos setores imobiliários, sem dúvida, se sobrepôs ao dos donos de imóveis ociosos, pouco organizados, formando um ambiente político favorável para a regulamentação.

Contudo, duas complicações iniciais para a implementação PEUC na cidade valem ser citadas. Primeiramente, a pesquisa revelou oposição do Secovi com relação à interpretação do termo “solo urbano não utilizado” previsto na Constituição federal. A lei do PEUC de 2010 firmou o entendimento que essa tipologia consiste em imóveis edificadas não ocupadas (tais como prédios e casas vazias), enquanto que o Sindicato expressou a posição de que as diferentes categorias de solo urbano ocioso não poderiam ser aplicadas a imóveis já edificadas,¹⁷ mas apenas às glebas e terrenos não edificadas. Apesar dessa discordância pública após a aprovação da lei, até o momento não houve questionamentos judiciais do instrumento¹⁸ que pudessem prejudicar a notificação desse tipo de imóvel. Por fim, vale ainda lembrar que a primeira regulamentação do PEUC, pelo Decreto nº 51.920 de 2010, estranhamente criou uma situação de inoperância do instrumento. O decreto previa um primeiro cadastramento – chamado pelos entrevistados de “pré-notificação” – por meio do qual os proprietários e proprietárias poderiam impugnar a possibilidade de notificação facilmente com uma declaração própria de responsabilidade atestando a veracidade de qualquer informação prestada sobre o uso do imóvel. Ainda que possa ser debatido se esse dispositivo tenha propositadamente sabotado o instrumento, de fato nenhuma notificação efetivamente ocorreu até a troca da gestão municipal e da aprovação de uma nova redação para a lei regulamentadora do PEUC no Plano Diretor Estratégico de 2014.

A seção que segue tratará do conteúdo da regulamentação do PEUC na cidade, bem como de alguns resultados gerais do processo de implementação, de modo a subsidiar a discussão seguinte sobre as estratégias de caráter político de implementação dos instrumentos.

¹⁶ SECOVI. Balanço do mercado imobiliário – 2010. Disponível em: <<http://balanco.secovi.com.br/2010/index.php>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

¹⁷ SECOVI. Parcelamento e edificação compulsórios: um bom instrumento se bem aplicado – 01/07/2010. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/noticias/parcelamento-e-edificacao-compulsorios-um-bom-instrumento-se-bem-aplicado/340/>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

¹⁸ Até abril de 2017, apenas seis ações foram impetradas contra a administração. Todas elas se referem a casos específicos e não houve até o momento nenhuma ação que pudesse extrapolar o mérito de uma notificação em particular e prejudicar a aplicação dos instrumentos como um todo.

3 A regulamentação e implementação do PEUC: tomando forma no contexto paulistano

A aplicação do PEUC na cidade de São Paulo começou efetivamente com a reestruturação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU,¹⁹ em 2013, que criou o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade – DCFSP. Dedicado somente à operacionalização dos instrumentos indutores da função social da propriedade, o DCFSP consistiu em uma estrutura inédita no Brasil.²⁰ Com a aprovação da revisão do Plano Diretor Estratégico – PDE em 2014, que deu nova redação à lei específica de 2010 que havia dado origem ao PEUC, o novo Departamento pôde emitir as primeiras notificações naquele mesmo ano.

Além das provisões legais federais (a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade), o arcabouço legal em vigência que embasa a aplicação do PEUC no município de São Paulo consiste essencialmente nas normas a seguir:

- Lei específica do PEUC, a “lei do PEUC”: Lei nº 15.234, de 2010, posteriormente alterada por nova redação dada pelo PDE de 2014;
- Lei municipal que cria o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade – DCFSP: Lei Municipal nº 15.764, de 2013;
- Plano Diretor Estratégico – PDE: Lei nº 16.050 de 2014;
- Regulamentação administrativa da nova redação da lei específica do PEUC: Decreto nº 55.638, de 2014;
- Regulamentação do IPTU progressivo no tempo: Decreto nº 56.589, de 2015;
- Lei municipal que regulamenta do Consórcio Imobiliário de Interesse Social: Lei nº 16.377, de 2016.

Denaldi mostra que o caminho legislativo que os instrumentos tomaram em São Paulo não foram necessariamente os mesmos de outras cidades. Primeiramente, nenhuma outra criou formalmente um departamento destinado à implementação, como foi o caso de São Paulo. Ademais, a aprovação de lei específica, como exigido pela Constituição, não foi o caso de Santo André, que regulamentou a lei diretamente em seu Plano Diretor. Isso foi deliberadamente evitado em São Paulo, onde a necessidade de regulamentação por lei para o instrumento, como previsto na CF 1988, foi respeitada de modo literal com vistas a proteger a aplicação do instrumento de questionamentos perante o Poder Judiciário. De todo modo, é importante observar que outros caminhos têm sido tomados na regulamentação dos

¹⁹ A atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) incorporou as atribuições da antiga SMDU e da Secretaria Municipal de Licenciamento.

²⁰ DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Série pensando o direito, Ministério das Cidades e Secretaria de Assuntos Legislativos, Brasília, n. 56, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/pod_56_web1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

instrumentos em outros municípios e que o caso de São Paulo não seguiu uma receita única de regulamentação.

O PEUC é apresentado já na Constituição Federal de 1988 como uma ferramenta orientada ao planejamento urbano e ao ordenamento territorial, uma vez que sua aplicação é vinculada à demarcação de áreas prioritárias sujeitas ao instrumento pelos planos diretores municipais. Ainda que isso não tenha acontecido de modo coerente em todos os municípios que o adotaram,²¹ no caso do município de São Paulo essa orientação se confirmou no âmbito normativo, que vinculou a aplicação do PEUC a uma lógica não só territorial, mas também integrada de uso dos instrumentos urbanísticos, como será argumentado a seguir.

No âmbito territorial, as áreas demarcadas em São Paulo pelo PDE para a etapa inicial de aplicação consistem principalmente em zonas centrais, que são mais dotadas de infraestrutura urbana. Entretanto, o PEUC é uma ferramenta de sanção tributária que, sozinha, apenas estimula maior oferta de unidades habitacionais a preços de mercado. Hipoteticamente, sua aplicação em enorme escala poderia colateralmente beneficiar os mais pobres ao forçar um aumento da oferta e uma redução global dos preços das moradias no mercado formal; contudo, tais benefícios seriam difíceis de mensurar e de serem direcionados por uma política social. No caso de São Paulo, isso foi contornado justamente com uma lógica integrada de uso dos instrumentos urbanísticos que esteve presente ao combinar o PEUC a outros dois instrumentos de fomento habitacional: as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e as operações urbanas e operações urbanas consorciadas. Esse uso combinado de instrumentos permite que a aplicação do PEUC alie o foco no território a uma política pública municipal, uma vez que ZEIS e operações urbanas, por meio de diversos mecanismos, fomentam e vinculam a produção habitacional a percentuais mínimos de moradias de interesse social. Assim, pode-se dizer que a aplicação do instrumento tem sido até o momento coerente a uma lógica prioritariamente urbanística. A seguir serão esclarecidos os principais aspectos de aplicação do instrumento.

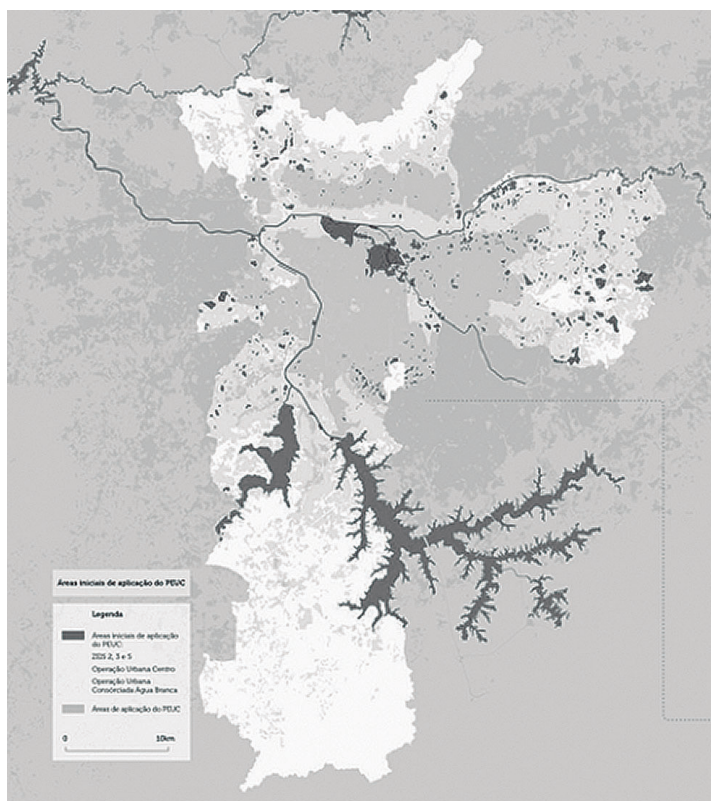
3.1 Quais áreas da cidade estão sujeitas ao PEUC?

O PDE de 2014 delimitou as áreas do município onde o poder público municipal tem a prerrogativa de aplicação do instrumento. Como apontado anteriormente, sua regulamentação seguiu, em linhas gerais, a diretriz de promoção do adensamento

²¹ Denaldi aponta que no caso do município de Maringá, o primeiro a aplicar o IPTU progressivo no tempo, a primeira leva de notificações respeitou uma lógica de ordenamento territorial, priorizando zonas que detêm uma infraestrutura urbana privilegiada, enquanto que a segunda leva abrangeu toda a cidade. Como diz a autora sobre a experiência maringense, “há indícios de que o PEUC tenha se afastado de sua finalidade urbanística e assumido um viés puramente tributário”. DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Série pensando o direito, Ministério das Cidades e Secretaria de Assuntos Legislativos, Brasília, n. 56, p. 253, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/pod_56_web1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

nas áreas de urbanização já consolidadas do município. A Figura 1 mostra tanto as áreas onde a aplicação do instrumento é possível,²² como as áreas em que sua implementação é prioritária,²³ de acordo com o escalonamento definido pelo decreto regulamentador.

Figura 1 – Áreas iniciais de aplicação destacadas dentro das áreas possíveis de aplicação do PEUC



Fonte: SMDU, Prefeitura de São Paulo.²⁴

²² No PDE de 2014, o artigo 91 lista todas as áreas: as Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5; o perímetro da Operação Urbana Centro; as áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana; os perímetros e perímetros expandidos das Operações Urbanas Consorciadas; os perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca; as Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização; a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes com área superior a 20.000 m² (vinte mil metros quadrados); todas as áreas do perímetro urbano nas quais não incide o IPTU, ressalvadas as áreas efetivamente utilizadas para a exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial.

²³ As áreas listadas pelo artigo 4º do decreto regulamentador são as Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5, e as áreas contidas nos perímetros da Operação Urbana Centro e da Operação Urbana Consorciada Água Branca.

²⁴ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO. Cartilha “Função Social da Propriedade – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios em São Paulo”. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

3.2 Quais imóveis a legislação considera não cumprir sua função social?

Ao detalhar as características dos imóveis que poderão ser submetidos ao PEUC, o PDE de 2014 dá substância ao conceito de função social da propriedade: a efetiva entrega à cidade de uma mínima capacidade construtiva e de ocupação por parte de um imóvel. A Tabela 1 reúne o detalhamento apresentado pelo PDE de 2014 para cada tipologia de imóvel ocioso, com base no conceito de coeficiente de aproveitamento mínimo²⁵ dos imóveis. Vale notar mais uma vez que as áreas demarcadas para receberem o instrumento coincidem com aquelas que o PDE atribui coeficiente de aproveitamento mínimo maior do que aquele das não demarcadas, mostrando novamente que a aplicação do PEUC no município busca o adensamento populacional nas regiões já densamente construídas que são bem servidas de infraestrutura urbana.

Tanto o PDE de 2014, como o decreto regulamentador do instrumento, admitem uma série de exceções para sua aplicação, sendo que a mais relevante trata-se daquela que abrange os imóveis não edificadas e subutilizados que “abriguem atividades que não necessitem de edificações para suas finalidades, com exceção de estacionamentos” (PDE de 2014, art. 94, I). Esse importante ponto busca dar segurança a atividades econômicas importantes para a cidade, ao mesmo tempo em que coíbe a prática comum de donos de imóveis que retêm grandes áreas centrais na forma de estacionamentos, com vistas a ganhos futuros. Ademais dessa exceção, também ficam isentos os imóveis das três tipologias que estejam envolvidos em “impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário” (PDE de 2014, artigos 94, §3º, e 95, §3º), quais sejam: pendência judicial, declaração de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação e aquelas decorrentes de legislação urbanística aplicável (decreto regulamentador, artigo 8º).

3.3 O que os proprietários e proprietárias devem fazer para que seus imóveis cumpram sua função social?

Uma vez encaixados nos critérios descritos, os proprietários e proprietárias deverão receber uma notificação entregue por um servidor do DCFSP ou da subprefeitura onde esteja domiciliado, caso sejam residentes do município, ou por meio de

²⁵ O coeficiente de aproveitamento (CA) de um imóvel é a razão entre sua área construída e sua área total. Cada área da cidade exige um CA mínimo, como estipulado pelo PDE, de modo que imóveis cujos CAs estejam abaixo do CA mínimo da região são considerados subutilizados e aqueles com CA igual a 0 são considerados não edificadas.

carta registrada. Após três tentativas frustradas de entrega da notificação, o poder público municipal poderá fazê-la por meio de edital publicado no *Diário Oficial da Cidade de São Paulo – DOC* (decreto regulamentador, artigo 9º). Após a entrega da notificação, o proprietário ou proprietária tem até 15 dias para apresentar um pedido de impugnação dirigido ao diretor do Departamento, que, por sua vez, terá um período de 30 dias, prorrogável uma vez por igual período, para apresentar uma decisão no *DOC*. Dentro de 15 dias contados a partir da data de publicação dessa decisão, o proprietário ou proprietária poderá recorrer administrativamente à(o) Secretário(a) da SMUL, que não tem prazo para emitir uma decisão final. Já a partir da decisão do diretor do Departamento e independentemente de uma tomada de decisão do Secretário, se inicia a contagem do prazo para cumprimento do PEUC. Após a entrega da notificação ou, caso seja apresentado pedido de impugnação, da publicação da decisão do diretor do DCFSP no *DOC*, será procedida a averbação da notificação na matrícula do imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis, sendo que a possível transmissão de titularidade após a data de notificação também transfere as obrigações instituídas pelo PEUC ao imóvel. Os prazos e exigências estão descritos na Tabela 1.

Tabela 1 – Definição de cada tipologia de imóvel ocioso, exigências do PEUC para cumprimento da função social e prazos correspondentes para que a sanção por IPTU progressivo no tempo seja evitada

TIPOLOGIA	DEFINIÇÃO	EXIGÊNCIAS E PRAZOS
Solo urbano não edificado	Imóveis com área maior que 500 m ² , cujo coeficiente de aproveitamento seja igual a 0.	1. Protocolar pedido de aprovação e execução de projeto – em até 1 ano a partir da notificação.
Solo urbano subutilizado	Imóveis com área maior que 500 m ² , cujo coeficiente de aproveitamento seja menor que o mínimo determinado pelo PDE ²⁷ para a área.	2. Iniciar a execução do parcelamento ou edificação – em até 2 anos da expedição do alvará de execução do projeto. 3. Concluir a execução do parcelamento ou da edificação ²⁶ – em até 5 anos a partir do início das obras.
Solo urbano não utilizado	Imóveis de quaisquer tamanhos com um coeficiente de aproveitamento maior ou igual ao mínimo determinado pelo PDE, ²⁷ mas que tenha tido, por mais de um ano, desocupação de 60% ou mais de suas unidades condominiais ou área construída.	Promover a ocupação mínima nos termos do PEUC – em até 1 ano a partir da notificação.

²⁶ De acordo com os Quadros 2, 2A e 3 do PDE de 2014, e da lei específica da Operação Consorciada Água Branca (lei nº 15.893/2013 e demais instrumentos).

²⁷ Ou a primeira etapa de conclusão de obras no caso de empreendimentos de grande porte, como definidos pelo artigo 5º do decreto regulamentador do 27PEUC.

3.4 Quais são as sanções para os proprietários e proprietárias de imóveis que estejam em desacordo com sua função social?

Uma vez notificado, o proprietário ou proprietária deve seguir as exigências e prazos expostos na Tabela 1 e comunicar o DCFSP quando tenha cumprido suas obrigações, para que Prefeitura possa cancelar a averbação da matrícula do imóvel. Caso o cumprimento não seja comunicado, a Prefeitura poderá realizar o lançamento de uma cobrança complementar ao do IPTU, referente ao IPTU progressivo no tempo, cujo fato gerador será considerado ocorrido em 1º de janeiro do exercício subsequente ao da constatação do descumprimento. No caso de São Paulo, em janeiro de 2016 foi feito o lançamento da primeira leva de cobranças de IPTU progressivo referentes ao descumprimento da obrigação do PEUC no ano de 2015 dos imóveis notificados até dezembro de 2014. A alíquota aplicada corresponde ao dobro daquela praticada no ano anterior, sendo que a cada ano em que for constatado o descumprimento do PEUC, deverá haver uma majoração de duas vezes da alíquota correspondente ao ano anterior, até um teto de 15% do valor venal do imóvel. Assim, caso o valor regular de cobrança do IPTU seja de 1% do valor do imóvel, a cobrança segue a seguinte progressão:

Alíquota original (exemplo)	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
1% do valor venal	IPTU regular + 2%	IPTU regular + 4%	IPTU regular + 8%	IPTU regular + 15%	IPTU regular + 15%

Nesse caso ilustrativo, já a partir do quarto ano, a cobrança adicional do IPTU progressivo no tempo atingirá seu teto, não podendo ser majorada. A legislação prevê que a partir do quinto ano de não cumprimento das obrigações, o poder municipal pode utilizar-se do terceiro instrumento de indução da função social da propriedade: a desapropriação do imóvel com pagamento por meio de títulos da dívida pública. Atualmente essa opção é uma com pontos mais problemáticos da política, uma vez que o Senado Federal, que deve autorizar a emissão desses títulos por estados e municípios, proíbe a operação. A seção 4 abordará os desafios da política e tratará desse assunto com maior profundidade.

3.5 Quais alternativas os proprietários e proprietárias possuem caso não tenham condições financeiras de levar a cabo as exigências da função social de sua propriedade?

A venda do imóvel ou qualquer tipo de arranjo ou parceria que tragam terceiros capazes de executar o projeto e/ou parcelamento exigidos pelos instrumentos não são vedados pela legislação – lembrando que a venda não cessa os prazos e obrigações. Pelo contrário, o Estatuto da Cidade admite a possibilidade do estabelecimento de um consórcio imobiliário entre a Prefeitura e o proprietário ou proprietária, de modo a transferir parte do imóvel à administração pública para que seja viabilizada sua função social. O pagamento ao proprietário ou proprietária deve ser feito por meio de unidades imobiliárias em valor correspondente ao do imóvel antes da execução das obras. No caso de São Paulo, a lei que regulamenta a prática foi aprovada, criando o Consórcio Imobiliário de Interesse Social, que poderá apenas ser firmado visando à produção de habitação de interesse social mesmo em imóveis que se enquadrem nos parâmetros de ociosidade da legislação, mas que ainda não tenham sido notificadas. A forma prevista da parceria entre proprietário ou proprietária e o município deve ser a de um contrato de troca ou permuta celebrado por meio de chamamentos públicos, quando o município poderá receber propostas dos donos e donas de imóveis interessados em realizar o consórcio. Atualmente, a Prefeitura está elaborando a regulamentação da Lei do Consórcio Imobiliário de Interesse Social, que deverá detalhar os critérios de seleção das propostas obtidas nesses chamamentos, bem como a forma de composição dos valores da contrapartida devida aos proprietários e proprietárias, os prazos e a forma de seu adimplemento.

3.6 Quais resultados foram obtidos até o momento com a implementação dos instrumentos?

O Relatório Anual de 2016 e Plano de Trabalho de 2017 do DCFSP,²⁸ publicado no final de 2016, traz os dados compilados e analisados mais recentes referentes à implementação do PEUC no município. De acordo com esse Relatório, a meta de cadastramento e análise – etapas anteriores à notificação, como será explorado na próxima seção – foi de dois mil imóveis ociosos até julho de 2016, sendo que até novembro de 2016, 2.223 imóveis já haviam sido cadastrados, dos quais 1.759 foram analisados e 1.435 haviam sido notificados. Até novembro de 2016,

²⁸ SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Relatório anual de 2016 e plano de trabalho de 2017. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/relatorio_cmpu_dcfsp.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

aproximadamente 12% dos imóveis notificados estavam subutilizados, 30% estavam não edificados e 58% estavam não utilizados. O grande número de imóveis da última tipologia se deve à contagem de cada unidade condominial como um caso individual de notificação, de modo que a área total dos imóveis subutilizados e não edificados é muito maior.

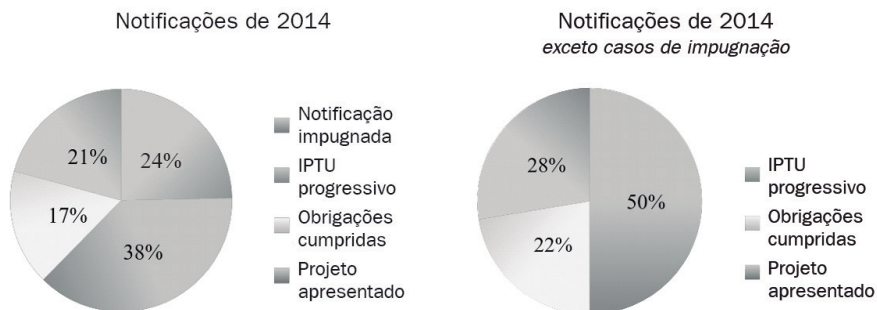
Os dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento em abril de 2017 para o indicador “Evolução do cumprimento da Função Social da Propriedade pelos imóveis notificados” da plataforma de monitoramento do Plano Diretor Estratégico mostram que até abril de 2016, pouco menos de 2% dos imóveis notificados haviam efetivamente cumprido as exigências de função social.²⁹ Esse resultado aparentemente tímido é decorrente do calendário de prazos estabelecido pela legislação, que dita que o aumento deve vir apenas depois de um ano de não cumprimento das obrigações, contado a partir do momento de notificação, bem como do calendário de lançamento das guias de IPTU, como explicado na subseção 3.4. É importante considerar que do universo de imóveis cadastrados, apenas aqueles notificados no final de 2014 e que, portanto, venceram em algum momento de 2015 o prazo de um ano referido acima, tiveram alíquotas de IPTU aumentadas na emissão das guias de recolhimento do imposto em janeiro de 2016. Ainda que o proprietário ou proprietária possa demonstrar o cumprimento da função social do imóvel antes da majoração da alíquota do imposto, essa taxa de menos de 2% verificada atualmente corresponde a uma realidade em que apenas 29 imóveis (2,2% do total de notificados até abril de 2016) haviam sido penalizados por descumprimento de suas obrigações. Porém, se olharmos apenas esse universo menor de imóveis notificados em 2014³⁰ e que já passaram por todos os prazos de notificação e de majoração da alíquota, podemos antecipar uma tendência mais positiva de resposta dos proprietários e proprietárias aos instrumentos. Dos 77 imóveis notificados até dezembro de 2014, 19 (24,6% do total) tiveram suas notificações impugnadas, 29 (ou 37% do total) tiveram suas alíquotas de IPTU aumentadas, 13 (16,8% do total) já cumpriram suas obrigações plenamente e outros 16 (20,7% do total) apresentaram um projeto, etapa importante para o cumprimento pleno das exigências do instrumento. Portanto, considerando apenas aqueles que não tiveram suas notificações impugnadas, podemos ver que metade dos imóveis buscaram meios de entrar em conformidade com suas obrigações legais. Cabe ainda destacar que, do universo de imóveis que cumpriram suas obrigações, todos eles o fizeram

²⁹ GESTÃO URBANA. Monitoramento e avaliação da implementação do plano diretor estratégico. Disponível em: <<http://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

³⁰ Análise feita a partir das listas de imóveis notificados disponibilizadas pela prefeitura. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO. Lista de imóveis notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/tab_dcfsp_notificados_20170331.xls>. Acesso em: 10 abr. 2017.

rapidamente antes da aplicação do IPTU progressivo. Contudo, é importante ressaltar que o cenário otimista desenhado aqui é fruto de uma análise inicial de um universo pequeno de imóveis que estão sob efeito dos instrumentos já há algum tempo. É necessário aguardar alguns anos para confirmar tendências de resposta dos proprietários e proprietárias e de eficácia do instrumento.

Gráfico 1 – Análise da situação dos imóveis notificados somente em 2014



A seção a seguir abordará os aspectos de implementação dos instrumentos, como o território e as capacidades governamentais informam esse processo e os desdobramentos dessa dinâmica para o futuro da política de indução da função social da propriedade no município.

4 Desafios e estratégias de implementação: a técnica como exercício de transformação política?

A pesquisa encontrou uma série de dificuldades que se colocaram entre os princípios da função social da propriedade, o desenho legal dado ao instrumento urbanístico e sua efetiva concretização no município. Podemos dizer que tais dificuldades advêm principalmente 1) de outras normas produzidas fora do contexto particular tratado aqui e que afetam a eficácia do instrumento no longo prazo; 2) das deficientes capacidades governamentais municipais, que impedem uma efetiva compreensão e regulação do território urbano, criando desafios de operação que precisam ser superados com criatividade e uma metodologia inovadora de mapeamento; e 3) de uma estratégia política de implementação que, se por um lado, prevê possíveis ameaças de ordem política aos instrumentos e as antecipa, de modo a fortalecê-los ao longo prazo, por outro lado impede seu uso de maneira mais abrangente e incisiva. Esta sessão apresentará essas dificuldades de natureza jurídica, metodológica e política e terminará apontando como as dificuldades políticas

e metodologias estão intimamente conectadas e são decorrentes de uma estratégia de implementação que antecipa possíveis riscos e ameaças ao instrumento.

4.1 Limites à desapropriação por interesse social

A primeira dificuldade para realização dos princípios da função social da propriedade vem como um eco da crise fiscal dos municípios ao longo dos anos 80 e 90. Como apontado anteriormente, além do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, a desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública foi instituída pela Constituição Federal como instrumento no caso dos imóveis que não cumpram sua função social após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo. Entretanto, o texto constitucional também exigiu que a emissão de títulos da dívida pública fosse feita apenas com aprovação do Senado Federal, o que se encontra vedado até 2020 pela Resolução do Senado nº 29, de 2009.³¹ Essa proibição genérica – criada em um contexto de crise de endividamento dos entes federados nos anos 1990 e reforçada pela primazia da Lei de Responsabilidade Fiscal a partir de 2000 – precisaria ser revisitada para dar plena eficácia aos instrumentos discutidos aqui, ainda que somente para os casos específicos em que a emissão de títulos da dívida pública fosse motivada não pela necessidade de financiamento do município, mas pelo cumprimento dos termos da função social da propriedade. Contudo, atualmente não é possível levar a cabo a desapropriação nos termos colocados pelo Estatuto da Cidade – mais benéfica ao município que a típica desapropriação por utilidade ou necessidade públicas³² – uma vez que não existem meios de efetivar o pagamento da indenização. Sem uma mudança da resolução supramencionada, parte do enorme potencial dos instrumentos permanecerá inviabilizada.

³¹ A proibição de emissão de títulos da dívida pública municipal foi estabelecida inicialmente pela emenda constitucional número 3, de 1993, em um contexto de repactuação da dívida pública feita entre a federação e os demais entes. A emenda constitucional esteve vigente até 1999, porém desde a promulgação da resolução 69 de 1995 do Senado Federal, resoluções similares têm reiteradamente vedado a emissão de títulos da Dívida Pública por estados e municípios, a menos que sejam “no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos”. SENADO FEDERAL. Resolução nº 29, de 2009. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/listatextointegral.action?id=238787&norma=259697>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

³² Diferentemente da desapropriação por necessidade ou utilidade pública prevista no artigo 5º da Constituição Federal, que exige “justa e prévia indenização em dinheiro”, a desapropriação prevista no Estatuto da Cidade trata-se de uma desapropriação-sanção, que se origina do não cumprimento de uma previsão legal. Enquanto que na primeira o cálculo do valor é feito com base no valor de mercado do imóvel, levando também em consideração as expectativas de ganhos, os lucros cessantes e os juros compensatórios, a desapropriação-sanção é calculada com base no valor venal do imóvel como consta na planta genérica de valores do município. Enquanto que o pagamento na primeira modalidade é feito em dinheiro, na segunda é feito mediante emissão de títulos da dívida pública resgatáveis no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% ao ano. Assim, notam-se as condições mais favoráveis ao município da desapropriação-sanção contida no Estatuto da Cidade. DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Série pensando o direito, Ministério das Cidades e Secretaria de Assuntos Legislativos, Brasília, n. 56, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/pod_56_web1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

De um ponto de vista do desenho de políticas públicas de habitação e de planejamento territorial, é importante destacar que essa proibição não deve desencorajar o uso dos demais instrumentos por parte dos gestores públicos, que devem ter em mente tanto os limites, como as possibilidades de obtenção de resultados concretos. Primeiramente, a Constituição Federal estabelece que a aplicação da desapropriação por interesse social é facultativa, de modo que, ainda que não houvesse a proibição imposta pelo Senado Federal, não seria vedado ao município fazer a cobrança do IPTU progressivo no tempo por mais de cinco anos, até que o imóvel cumpra sua função social. Em segundo lugar, essa dificuldade não impede o município de negociar junto ao proprietário ou proprietária outras soluções para os imóveis notificados, como o consórcio imobiliário de interesse social e a própria desapropriação por utilidade ou necessidade públicas. Assim, é importante destacar que as etapas anteriores à desapropriação têm potencial de forçar o adequado cumprimento da função social da propriedade por parte do solo urbano ocioso. Tanto as entrevistas feitas durante a pesquisa, quando a análise dos dados disponibilizados (ver subseção acima) sugerem que em muitos casos a notificação já é seguida da apresentação de projeto para o imóvel. Ademais, entrevistados afirmaram que a taxa de cumprimento das obrigações legais tem subido desde o início da emissão das notificações de aumento de IPTU e que a próxima leva de dados disponibilizados deve mostrar esse aumento.

De todo modo, a desapropriação configura um poderoso instrumento de pressão sobre o proprietário ou proprietária, de modo que sua inocuidade representa um desafio significativo para a função social da propriedade e seus instrumentos como um todo, não podendo ser ignorada. Ainda que a notificação e o IPTU progressivo possam pressionar pela adequada destinação do imóvel em muitos casos, a recusa de proprietários e proprietárias em cumprir com os dispositivos dos instrumentos pode também resultar no acúmulo de dívidas de IPTU com o município. Tais casos de inadimplência podem ser de difícil resolução, impactando negativamente na capacidade transformadora dos instrumentos indutores da função social da propriedade.

4.2 Metodologias de mapeamento do território

Esclarecidos os marcos legais do PEUC e dos demais instrumentos indutores da função social da propriedade, bem como os resultados preliminares de implementação da política, essa subseção buscará esclarecer como o poder municipal tem efetivamente encontrado os imóveis ociosos que não estão em conformidade com a lei. Ao responder essa pergunta, também será discutido um aspecto central para este artigo, qual seja o espaço de atuação estratégica e política do gestor na aplicação do instrumento, que longe de ser feita automaticamente, segue o caminho de escolhas deliberadas que refletem limites políticos para a simples aplicação da lei no ordenamento urbanístico da cidade.

Comumente utilizados para dimensionar o tamanho do problema dos imóveis vazios na cidade e no país, os dados do Censo 2010 sugerem uma realidade alarmante: na cidade de São Paulo, aproximadamente 290 mil domicílios³³ foram classificados como vagos pelo levantamento, ao mesmo tempo em que o déficit habitacional estimado pelo IPEA no município no mesmo ano foi estimado em aproximadamente 411 mil domicílios.³⁴ Essa comparação feita recorrentemente sugere que 70% das famílias sem moradias poderiam ser abrigadas em imóveis que estariam vazios. Após a publicação do Censo 2010, órgãos de governo e da imprensa³⁵ repercutiram esses dados e apontaram que, considerando os números para todo o país, imóveis vazios eram mais numerosos que todo o déficit habitacional nacional.

A narrativa do desperdício de recursos habitacionais no país frequentemente traz ainda outra variável associada aos dados de vacância e déficit habitacional: a retenção especulativa de imóveis, ou seja, proprietários que mantêm imóveis ociosos por longos períodos de tempo na expectativa de ganhos futuros, diminuindo a oferta em um contexto de aumento de demanda por moradia, acelerando uma escalada geral de preços – inclusive de aluguéis – dentro dos bairros e na cidade como o todo. No caso de São Paulo, um estudo de 2014 da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano do município sugeriu que, ainda que haja ocorrido uma forte redução da taxa de vacância na cidade entre 2000 e 2010, o fenômeno apenas evidenciou os ganhos de proprietários e proprietárias especuladores que haviam se beneficiado da alta dos preços de imóveis e da retomada do mercado imobiliário na cidade.³⁶ Assim, a persistente ocorrência de imóveis vazios frente ao número famílias em condições inadequadas de moradia embasou a percepção de que o grave problema de déficit habitacional deveria ser tratado por meio de uma política urbana que incorporasse os instrumentos de indução da função social da propriedade:

A combinação entre política urbana e a construção das estratégias de combate ao uso especulativo da terra urbana – reforçadas pela criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade – podem aperfeiçoar as estratégias para garantir que: (i) a taxa de vacância atinja patamares mais próximos dos usuais em outras cidades do mundo;

³³ IGBE. Censo demográfico 2010, indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_domicilios_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

³⁴ FURTADO, Bernardo Alves; NETO, Vicente Correia Lima; KRAUSE, Cleandro. Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Nota técnica, Brasília, v. 00, n. 1, p. 111-222, maio 2013. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/pdfs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

³⁵ PORTAL BRASIL. Número de casas vazias supera déficit habitacional do país, indica censo 2010 (13/12/2010). Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/12/numero-de-casas-vazias-supera-deficit-habitacional-do-pais-indica-censo-2010>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

³⁶ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Informes urbanos – vacância domiciliar cai 30% entre 2000 e 2010. Disponível em: <http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos/pdf/35.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

(ii) a redução da taxa de vacância esteja associada aos segmentos mais sensíveis do déficit habitacional, especialmente aqueles que recebem até 3 salários mínimos.³⁷

A existência desses três fenômenos – a vacância imobiliária, o déficit habitacional e a retenção especulativa – são fenômenos sem dúvida relacionados, porém é importante demonstrar que as ferramentas utilizadas para mensurá-los devem ser usadas com cautela. Não será problematizado aqui o déficit habitacional na cidade e os problemas de mensuração relacionados a esse objeto, mas sim as particularidades dos fenômenos da retenção especulativa e vacância imobiliária. Isso oferecerá um ponto de partida para entender o porquê da necessidade de criação de uma metodologia específica para dimensionar (e, portanto, combater) a massa de imóveis ociosos que podem estar sujeitos aos instrumentos legais de indução da função social da propriedade.

Primeiramente, é um equívoco utilizar a metodologia do Censo e as taxas de vacância como uma espécie de “*proxy*” do problema da retenção especulativa imobiliária, como é feito com frequência, uma vez que as categorias do IBGE são orientadas para fins de recenseamento populacional e não mostram de forma precisa os casos de imóveis que não cumprem sua função social. O Censo considera que um domicílio vago “é o domicílio particular permanente que não tinha morador na data de referência, mesmo que, posteriormente, durante o período da coleta, tivesse sido ocupado”.³⁸ Já os parâmetros legais da função social da propriedade explorados anteriormente trazem condições bastantes mais exigentes, que envolvem a observância desde coeficientes de aproveitamento mínimos, até a efetiva comprovação de vacância permanente do imóvel por pelo menos um ano. Existe ainda outro complicador relacionado à escala e universo de mensuração do déficit habitacional e vacância de imóveis, onde os dados do Censo devem ser tratados com ainda mais cuidado:

Essa comparação direta e simples [entre déficit habitacional e domicílios vagos] pouco informa sobre o problema dos domicílios vagos como recursos inutilizados, ou sobre o déficit habitacional e suas possíveis soluções. Isso porque o déficit se localiza com maior intensidade nas áreas do território com maior dinâmica urbana, onde há maior pressão demográfica para a edificação de novas habitações.³⁹

³⁷ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Informes urbanos – vacância domiciliar cai 30% entre 2000 e 2010. Disponível em: <http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos/pdf/35.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

³⁸ CENSO 2010. Glossário. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

³⁹ NADALIN, Vanessa Gapriotti; BALBIM, Renato. Padrões espaciais da vacância residencial brasileira. *Ipea – Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo6.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

O valor do imóvel, seja de uso ou de troca, ao contrário de outros bens de consumo móveis, apenas se concretiza efetivamente em um determinado contexto territorial e socioeconômico, de modo que a vacância imobiliária nem sempre está relacionada ao fenômeno da retenção especulativa. Em outras palavras, imóveis vazios em localidades em declínio econômico e populacional não podem ser considerados recursos prontos para serem empregados no atendimento do déficit habitacional, de modo que comparações entre o número de imóveis vazios e famílias sem moradia em contextos nacionais ou regionais devem ser evitados.

Já a retenção imobiliária para fins de especulação – que muitas vezes parece ser o principal alvo de uma política de implementação dos instrumentos indutores da função social da propriedade – é um fenômeno verificável, mas de difícil dimensionamento, pois pressupõe a intenção deliberada do proprietário ou proprietária em obter ganhos com a retirada de imóveis do mercado imobiliário. Diversos estudos qualitativos com agentes imobiliários e proprietários mostram que, no caso particular da cidade de São Paulo, proprietários “aguardam uma mudança de cenário na área central e, conseqüentemente, passam a praticar preços e valores esperados, em uma medida previsível, para o futuro”,⁴⁰ uma prática que “não difere em nada da especulação praticada no mercado de ações”.⁴¹ Contudo, a presente pesquisa verificou que um dos motivos de descumprimento da função social da propriedade por seu titular não reside em muitos casos no cálculo premeditado de ganho futuro, mas no pouco interesse, conhecimento ou recursos que muitas pessoas físicas e jurídicas têm para destinar o imóvel para o mercado de moradia. De todo modo, esses imóveis – incluindo os abandonados⁴² – causam os mesmos efeitos negativos no mercado de moradia e devem estar sujeitos aos instrumentos de indução da função social da propriedade, cujo principal foco é realizar o potencial construtivo e de utilização da propriedade urbana, sejam quais forem os motivos que levaram o imóvel a estar em desacordo com a legislação que estabelece a função social. Mas levando em consideração que as motivações dos proprietários e proprietárias não se encaixam necessariamente na narrativa da especulação imobiliária, é importante dar atenção à regulamentação de instrumentos como o consorcio imobiliário de interesse social, que devem complementar o poder puramente sancionador dos demais instrumentos indutores da função social da propriedade.

* * *

⁴⁰ BOMFIM, Valéria Cusinato. *Os espaços edificados vazios na área central da cidade de São Paulo e a dinâmica urbana*. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

⁴¹ DEAK, 2000, apud BOMFIM, 2004, p. 100.

⁴² Estes estão sujeitos também aos instrumentos do abandono e da ação de arrecadação, inscritos no artigo 1276 do Código Civil, bem como no Plano Diretor Estratégico de 2014.

Sem única *proxy* adequada que determine os imóveis sujeitos aos instrumentos, os gestores responsáveis pela implementação da política de indução da função social da propriedade criaram uma metodologia própria de mapeamento do território que foi em parte moldada pelas deficiências estruturais de recursos humanos e dos aparatos de gestão e informação do município. A pesquisa revelou que essa metodologia se baseou, primeiramente, na identificação e operacionalização de variáveis secundárias que pudessem levar aos casos suspeitos. Por exemplo, o próprio Censo tem sido utilizado – ainda que como indicador superficial de prováveis bolsões de imóveis vazios – pela equipe do DCFSP para indicar os setores censitários com altas taxas de vacância. Entretanto, é a vistoria *in loco*, feita por funcionários do Departamento, que tem um papel central nessa metodologia. Seus resultados dependem da mobilização eficaz dos recursos humanos escassos do Departamento, o que demandou um tratamento criativo e preciso das variáveis mencionadas acima, de modo a diminuir vistorias desnecessárias.

Para desenvolver uma metodologia de mapeamento e uma rotina de trabalho construídas e aperfeiçoadas ao longo do tempo, o DCFSP se organizou por meio de uma estrutura de divisão de trabalhos relativamente informal; em linhas gerais, a equipe se dividiu em três grupos, cada um responsável por diferentes etapas do fluxo de análise dos imóveis. Segue abaixo uma descrição das atividades de cada grupo:

Gestão de informações territoriais

Grupo responsável pela prospecção de imóveis para análise e cadastramento, bem como pelo monitoramento da aplicação do instrumento. De modo geral, o cadastramento consiste em um passo anterior à notificação, em que o Departamento reúne imóveis com indícios de ociosidade em listas publicadas no site da Secretaria. Essa lista pública permite o acompanhamento por toda a população dos imóveis “suspeitos” e facilitam também o acompanhamento do fluxo de trabalho. Em um primeiro momento, as bases de dados secundárias descritas abaixo foram utilizadas pelo Departamento na análise anterior ao cadastramento, sendo que a possibilidade de contratação de pesquisas sobre vacância imobiliária feita especialmente para a aplicação do PEUC foi aventada para suprir o esgotamento dessas listas.

No caso dos imóveis não utilizados, três fontes constituíram o primeiro repertório de informações que permitiram o desenvolvimento inicial do fluxograma de análise de imóveis. A primeira fonte foram os casos notórios de ociosidade, amplamente conhecidos pela população, movimentos sociais e poder público. A segunda foi um estudo encomendado⁴³ em 2009 pela Companhia Metropolitana de Habitação

⁴³ FUPAM. Estudo para implantação de unidades habitacionais no centro de São Paulo. São Paulo. 2009.

de São Paulo – Cohab e realizado pela Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente – Fupam, que indicou 220 edifícios com potencial para construção de habitação de interesse social, muitos deles não ocupados. A terceira fonte foram listagens feitas em anos anteriores de modo não sistemático pela Subprefeitura da Sé, onde há maior concentração de imóveis não ocupados. Após o esgotamento dessas primeiras fontes, um acordo firmado entre a Secretaria e concessionárias de serviços permitiu a identificação de imóveis com consumo de água e luz nulo e que sugeriam uma condição de ociosidade ou abandono. Esse acordo tem sido fundamental para alimentar as listas de imóveis cadastrados, bem como para consolidar a metodologia e o fluxo de trabalho desenvolvidos pelo departamento para essa categoria de imóveis.

Já no caso dos imóveis não edificadas e subutilizadas, cuja identificação é relativamente mais simples, listas dessas propriedades foram fornecidas pela Secretaria Municipal de Finanças.⁴⁴ Foram cruzados os dados de área construída e de área total constantes no Cadastro Territorial e Predial, de Conservação e Limpeza – TPCL – nome dado à base de dados do IPTU – para determinar se o coeficiente de aproveitamento do imóvel atinge o mínimo determinado pelo PDE. O Departamento tem solicitado essas listas de imóveis de modo paulatino, de acordo com a priorização de áreas feita pela equipe de gestão de informações territoriais.

Análise edilícia

Grupo responsável pelas vistorias dos imóveis cadastrados para determinar, caso a caso, a efetiva condição de ociosidade, o que pode incluir também a eventual consulta a outros bancos de dados possíveis para determinar o tempo de ociosidade do imóvel. Sua rotina consiste em um minucioso trabalho de campo por parte dos funcionários que desenvolvem uma leitura particular dos imóveis e do território da cidade. Critérios para verificação da ociosidade consistem em vidros quebrados, relatos de abandono de vizinhos, tapumes e outros. No caso dos imóveis não edificadas e subutilizadas, a verificação inicial é simples e pode ser feita por uma única visita e por imagens de satélite. Antes que o imóvel seja encaminhado para notificação, uma verificação a outros bancos de dados da Prefeitura é feita para assegurar que essas propriedades não tenham projetos de edificação ou parcelamento já apresentados ao poder público. Já no caso dos imóveis não ocupados que estejam parcialmente ocupados, a taxa de ocupação mínima de 60% determinada pela legislação é de difícil verificação; quando há dúvida, os casos são encaminhados para a equipe jurídica que pode decidir pela emissão da notificação que, mais tarde, poderá ser impugnada caso seja provada a utilização do imóvel nos termos da

⁴⁴ Atual Secretaria Municipal de Fazenda.

legislação. O aspecto mais importante dessa etapa é o reconhecimento paulatino do território feito pelos agentes, que identificam muitos casos de ociosidade não pelas informações de fontes secundárias fornecidas pela equipe de gestão de informações territoriais, mas pelo reconhecimento visual fortuito durante vistorias a outros imóveis ou até mesmo durante deslocamentos dos agentes em seu tempo livre ou a caminho da Secretaria.

Análise jurídica

A equipe responsável por essa última etapa recebe os processos administrativos abertos pelas etapas anteriores com todas as informações recolhidas para uma tomada de decisão acerca da notificação do proprietário ou proprietária. Esse grupo está em contato direto com os cartórios de registros, consultando e solicitando a averbação das matrículas dos imóveis e lidando com todas as dificuldades frequentemente interpostas pelo cartório à efetiva notificação do proprietário ou proprietária. Além disso, a equipe também trabalha com o controle e análise dos pedidos de impugnação das notificações. Um desafio considerável para essa equipe é a entrega da notificação ao proprietário ou proprietária, que deve ser feita pessoalmente por um funcionário da Secretaria antes da averbação da matrícula do imóvel, caso o proprietário ou proprietária resida no município. Essa importante etapa demanda uma grande mobilização de tempo e recursos financeiros e humanos, uma vez que, entre outros problemas, é comum haver vários titulares do imóvel que nem sempre podem ser facilmente localizados.

* * *

Antes de avançar para a problematização das estruturas de conhecimento do território do município, é importante reconhecer que não foi apenas a criatividade e necessidades cotidianas da equipe que deram origem a esse sofisticado aparato de fiscalização. O desenvolvimento dessa metodologia de trabalho é baseado também nas contribuições de outros municípios da região que iniciaram a implementação da legislação antes do município de São Paulo, a saber Santo André e São Bernardo do Campo. Membros da atual equipe do DCFSP atuaram de modo pioneiro nesses municípios, o que garantiu a transposição, ao longo do tempo e das fronteiras municipais, de competências técnicas e políticas essenciais para o aperfeiçoamento dos processos de regulamentação legislativa, implementação e monitoramento. No caso de São Paulo, a maior inovação em termos metodológicos foi aquela desenvolvida para a identificação dos imóveis não utilizados; um dos focos da experiência paulistana, essa tipologia não foi objeto na experiência de Santo André e ocupou lugar secundário em São Bernardo do Campo, onde apenas os casos de notória ociosidade dos imóveis não utilizados foram enquadrados pelo PEUC.

De um modo geral, a metodologia desenvolvida em São Paulo necessita de constante aperfeiçoamento para lidar com as inúmeras lacunas da deficiente infraestrutura institucional de conhecimento do território do município. Como apontam Negreiros e Santos:

As dificuldades de aplicabilidade [dos instrumentos] estão associadas ao insuficiente aparato institucional de gestão urbana. De modo geral, o poder público local conta com uma incipiente organização técnica para efetivar as regras urbanísticas estabelecidas, o que resulta na dificuldade de entendimento dos objetivos do conjunto das normas urbanísticas, na dificuldade de monitoramento do crescimento urbano de acordo com essas normas e na debilidade em fiscalizar sua aplicação. Essa conjuntura de fatores, a outros mais perversos, provoca a existência de uma cidade irregular ou ilegal, tornando a norma urbanística inócua a despeito de sua função de orientar a organização dos espaços urbanos.⁴⁵

Apesar das valiosas contribuições das experiências prévias de municípios vizinhos, São Paulo também tem lidado com as insuficiências da sua própria infraestrutura de conhecimento do território, especialmente aquelas relacionadas à defasagem das bases cadastrais municipais. Isso é verdadeiro mesmo nos casos dos imóveis subutilizados e não edificadas, que, em teoria, são os de mais fácil identificação. A pesquisa mostrou que frequentemente há discrepâncias entre a realidade e as informações de área construída constantes no cadastro TPCL. Muitas vezes um levantamento preliminar mostra o não cumprimento da função social da propriedade, mas uma vistoria no local revela, por exemplo, um caso de construção irregular. Assim, muitos imóveis subutilizados e não edificadas encontram-se irregulares e são encaminhados para a secretaria municipal responsável pelo licenciamento ou para a Subprefeitura, para que receba as sanções correspondentes. Desse modo, a própria aplicação do PEUC permite à administração municipal atualizar seus aparatos de mapeamento do território, o que é bastante positivo.

Esse aspecto evidencia que a dualidade presente nos trabalhos que sugerem uma divisão das cidades brasileiras entre “cidade real” e “cidade formal” não deve ser confundida com outra dualidade, a centro-periferia. Em sua atuação, o agente público descortina aspectos que permanecem ignorados pelos cadastros do poder público – que não acompanham o dinamismo do território – de porções já bem conhecidas e consolidadas da cidade, justamente aquelas foram escolhidas como prioritárias para aplicação do PEUC. Nessas áreas, são inúmeros os imóveis

⁴⁵ SILVA, Tatiana Monteiro Costa E; LOPES, Marcel Alexandre. A difícil implementação dos instrumentos urbanísticos quando da revisão da legislação do uso e ocupação do solo urbano. *Anais do V congresso brasileiro de direito urbanístico*: Manaus 2008: o direito urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – balanço e perspectivas / [organizado por] Nelson Saule Júnior et al., Porto alegre, p. 143, nov. 2009.

plenamente utilizados que cumprem sua função social, porém de forma irregular. Portanto, a implementação do PEUC tem contribuído para o reconhecimento e ação do poder público sobre as discrepâncias entre a cidade real e a cidade formal nas áreas centrais, onde abundam exemplos de contravenções urbanísticas que lesam as capacidades de arrecadação do município.

Além dessas discrepâncias que dificultam a verificação da situação de descumprimento da lei por um imóvel, são recorrentes as incongruências cadastrais que dificultam a adequada emissão da notificação, passo central para o bom funcionamento da política. Tais dificuldades são resultantes 1) de incorreções de cadastro do TPCL e 2) da defasagem da própria plataforma que hospeda o sistema desse cadastro, de modo que nem sempre é fácil esclarecer definitivamente a identidade dos proprietários e proprietárias do imóvel. Com relação à segunda dificuldade, como o propósito principal do TPCL é tributário, a figura do sujeito passivo – a forma tributária que identifica o(a) contribuinte responsável pelo pagamento do IPTU – nem sempre está atualizada. Além disso, as informações sobre o sujeito passivo nem sempre estão acompanhadas de informações completas sobre a titularidade do imóvel, necessárias para emitir a notificação e posterior averbação no cartório; isso se dá tanto por desatualização do cadastro, como por limitações da plataforma que hospeda o TPCL. Isso foi parcialmente solucionado com a assinatura de um acordo de cooperação entre a Secretaria e a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo – ARISP em 2014, facilitando a consulta das matrículas dos imóveis e permitindo uma identificação mais ágil de todos os titulares. Entretanto, o número de averbações de matrículas, passo essencial para evitar fraudes na transmissão de imóveis notificados, segue baixo e reflete as dificuldades do poder público em atender as exigências dos cartórios.⁴⁶

Tais defasagens, incorreções e limitações da infraestrutura de dados e de conhecimento do território pelo município são históricas e criam constrangimentos

⁴⁶ A legislação exige que a notificação deve ser averbada na matrícula do imóvel em até 60 dias da emissão da notificação. A presente pesquisa não averiguou as causas específicas dessa falta, porém o não cumprimento pelo poder público pode criar uma debilidade séria para o instrumento. Denaldi aponta que, no caso de Santo André, observou-se a mesma dificuldade em elevar a taxa de notificações averbadas frente ao universo de imóveis notificados. No caso daquele município, são listados as seguintes exigências registrais impostas à administração municipal pelos cartórios: “i. quando o imóvel for de propriedade de pessoa jurídica, o preposto deve ser o gerente geral na organização; ii. desvinculação do atual notificado, que registrou o cancelamento da incorporação e do compromisso de compra e venda do imóvel; iii. quando há mais de um titular do domínio do imóvel, todos devem ser notificados; iv. existência de título prenotado por arrematação judicial, que impede outro registro; necessidade de confirmação judicial para averbação; v. o compromissário também deve ser notificado; vi. na notificação por edital, deve constar a data e o jornal onde foi publicado; vii. não se constatou prova de três tentativas de notificação presencial; viii. a matrícula do imóvel havia sido desmembrada; ix. notificação em nome do proprietário, assinada (preposto) pelo inventariante.”. DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Série pensando o direito, Ministério das Cidades e Secretaria de Assuntos Legislativos, Brasília, n. 56, p. 14, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/pod_56_web1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

não apenas para a implementação do PEUC, mas para as políticas tributária e de planejamento territorial do município. Relatos dos servidores concursados de diversas secretarias mostraram que inúmeras foram as tentativas frustradas ao longo dos anos de melhorar a infraestrutura de informação por meio de uma integração de diferentes sistemas e bases cadastrais das diversas Secretarias Municipais, criando uma espécie de cadastro multifinalitário. Porém, a falta de liderança, coordenação e recursos – e, em última instância, prioridade política – foram apontados como empecilhos históricos que hoje se refletem nas dificuldades metodológicas para implementação do PEUC. Blachut, Chrzanowski e Saastamoinen⁴⁷ apontam que cadastros de terras podem ter três funções: fiscal, legal/comercial e de planejamento, sendo que a última ganha cada dia mais centralidade nos cadastros de muitos países. Entretanto, os municípios no Brasil estão longe de desenvolver conjuntamente essas três operações cadastrais, e São Paulo não é uma exceção. O cadastro TPCL possui funções fiscais e os cartórios de registro de imóveis desempenham privadamente as funções legais/comerciais, às quais nem sempre é fácil o acesso por parte do Poder Executivo. Já uma base de dados mais abrangente com informações relevantes para o planejamento urbanístico ainda é inexistente na cidade, de modo que muitas informações relevantes para o planejamento territorial estão dispersas e contemplam apenas iniciativas setoriais de algumas secretarias. Ainda que os custos de integração desses sistemas sejam vistos como uma barreira, é sabido que a falta de informações cadastrais é prejudicial para o orçamento público,⁴⁸ uma vez que isso reduz as capacidades de planejamento e arrecadação, resultando tanto em desperdício de recursos do tesouro municipal, como em redução da capacidade de investimento do município.

Ao observar a realidade fundiária urbana no Brasil, o brasileiro James Holston observa que aquilo que parece “confuso, vago ou disfuncional”,⁴⁹ em realidade pode esconder algo cuidadosamente construído para servir a propósitos ocultos. A surpreendente falta de aparatos de informação para a gestão do território urbano pode, à primeira vista, parecer resultado de anos de má gestão do espaço. Contudo, ela revela, se não uma intenção clara, uma realidade conveniente para aqueles que de fato controlam o solo urbano. Essa realidade é o produto de um processo histórico que consolidou uma relação de ausência completa de intervenção do poder público na propriedade, mesmo para fins cadastrais e de controle, consistindo situação oposta à própria ideia de planejamento urbano. Essa deficiência, além de

⁴⁷ BLACHUT, Teodor J.; CHRZANOWSKI, Adam; SAASTAMOINEN, Jouko H. Cartografía y levantamientos urbanos. México, DF: Dirección General de Geografía del Territorio Nacional, 1980.

⁴⁸ LOCH, Carlos. Cadastro técnico multifinalitário: instrumento de política fiscal e urbana. In: ERBA, D.; OLIVEIRA, F.; LIMA J.(Org.). *Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana*. Rio de Janeiro, 2005.

⁴⁹ HOLSTON, James. The misrule of law: land and usurpation in Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, v. 33, n. 04, p. 695, 1991.

minar as capacidades administrativas e financeiras do município, também permite a proliferação de práticas que estejam em desacordo com a ordem urbanística e que beneficiam os detentores da terra urbana nas áreas de alta demanda habitacional. Por outro lado, a pesquisa mostrou que essa falta de conhecimento do território, até mesmo da localização das terras públicas do próprio município, contrasta com aquele de outros entes, como o setor privado e movimentos sociais, que conhecem bem os imóveis ociosos da cidade e desenvolvem suas estratégias de mercado ou de luta política com base nesse conhecimento não cadastral. Assim, o PEUC consiste em um dos poucos casos de política de planejamento urbano e territorial que se estende para a rotina da execução da política tributária do município, evidenciando as dificuldades enfrentadas por políticas de natureza urbanística e social que dependam do conhecimento dos cadastros fiscais da Prefeitura.

4.3 A implementação do instrumento como técnica urbanística e estratégia política

A trajetória de implementação do PEUC e demais instrumentos no município de São Paulo descrita anteriormente não foi fruto de uma operacionalização automática ou condicionada somente às restrições de recursos do poder municipal: ela seguiu uma estratégia consciente do contexto político que antecipou riscos e incorporou mecanismos de blindagem de longo prazo. A pesquisa mostrou que o processo de regulamentação teve, em alguma medida, relativo apoio de atores políticos dos mais diversos espectros dentro da Câmara Municipal, do setor privado, dos movimentos sociais, da academia e da própria administração. Contudo, vale ressaltar que o receio da repetição da experiência de Santo André⁵⁰ levou os gestores municipais a criar uma estratégia de implementação que não foi necessariamente a mais “eficiente” – entendida como a transformação do maior número de propriedades ociosas em propriedades utilizadas, no menor tempo – mas que foi entendida como a mais segura e resiliente frente a possíveis investidas de grupos de interesse de dentro e fora da administração municipal. Ademais, o simples abandono da política pela gestão municipal, ainda que esteja ancorada em sólido arcabouço legal, contaria, em última instância, com respaldo da Constituição de 1988.⁵¹ Como evidenciou a demora de 25 anos até a primeira regulamentação dos instrumentos, a decisão sobre

⁵⁰ DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Série pensando o direito, Ministério das Cidades e Secretaria de Assuntos Legislativos, Brasília, n. 56, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/pod_56_web1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

⁵¹ Art. 182. §4º “É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento [...]”. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988 (grifo nosso).

a aplicação das normas urbanísticas é uma decisão de natureza tão ou mais política do que técnica, de modo que sua continuidade demanda apoio político no futuro. Serão exploradas aqui três estratégias principais, deliberadamente traçadas pelos operadores da política.

A primeira estratégia foi calcada na decisão por um uso parcimonioso do instrumento, em detrimento de seu uso ostensivo, com o objetivo de diminuir a escala e número de possíveis conflitos com proprietários e proprietárias, afastando controvérsias que poderiam ser levantadas pela mídia e pelo judiciário. A pesquisa revelou uma disputa em torno dessa decisão, uma vez que alguns dos agentes mais próximos do processo de formulação da política sugeriram que, diante da precariedade e lacunas dos aparatos de informações territoriais do poder público, os gestores poderiam recorrer à emissão de notificações em escala massiva de todos os imóveis que apresentassem indícios iniciais de ociosidade (como apontados pelas fontes de dados secundárias exploradas acima), de modo a provocar os proprietários e proprietárias a apresentar informações sobre a utilização da propriedade por meio de pedidos de impugnação da notificação. Em teoria, essa estratégia prescindiria de uma metodologia de vistorias tão minuciosa na fase inicial de cadastramento. Contudo, entre colocar o ônus da comprovação do cumprimento da função social sobre os proprietários e proprietárias, o que traria rapidamente um grande volume de informações territoriais ao poder municipal e até mesmo resultados mais céleres e significativos para a cidade, e desenvolver uma metodologia própria de mapeamento dos imóveis ociosos, a segunda estratégia foi adotada. Houve o entendimento que a escolha de realizar um trabalho ativo e criterioso de vistorias e diligências evitaria uma possível judicialização, bem como desgaste promovido pelos meios de comunicação,⁵² o que poderia inviabilizar o instrumento em sua gênese. É importante enfatizar que uma estratégia mais agressiva poderia ser feita em conformidade com o decreto regulamentador, porém, o DCFSP tem contado com a impugnação como método de depurar dúvidas sobre o imóvel apenas como último recurso.

A pesquisa mostrou que, por meio dessa estratégia deliberada, os gestores entendem o instrumento não apenas como um mecanismo de política urbana, mas

⁵² No final de 2013, o prefeito Fernando Haddad propôs um reajuste das alíquotas do IPTU aliado a uma atualização da planta genérica de valores do município, de modo a estabelecer uma taxa mais progressiva que incidisse mais sobre os imóveis das regiões mais ricas e das regiões que tiveram maior valorização nos anos anteriores. A medida teve uma repercussão bastante negativa na mídia, sendo barrada liminarmente na justiça estadual por ação do Ministério Público. O caso se arrastou e chegou à Suprema Corte por iniciativa da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), onde foi definitivamente barrada. À época, o prefeito afirmou que “a casa grande não deixa a desigualdade ser reduzida na cidade”, em uma referência de grande repercussão à FIESP. A pesquisa revelou que o desgaste na mídia e no judiciário dessa experiência que se arrastou por quase mais de um ano afetou a estratégia de implementação do PEUC, que anteviu questionamentos da mídia e do judiciário a qualquer medida que pudesse ser entendida ou divulgada como um aumento do imposto. VALOR ECONÔMICO. PSDB e Fiesp vão recorrer de decisão da Justiça que aumenta IPTU em SP. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3794980/psdb-e-fiesp-vao-recorrer-de-decisao-da-justica-que-aumenta-iptu-em-sp>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

também como agente pedagógico em uma batalha simbólica contra um entendimento de cidade e de propriedade presente nos tribunais, nas escolas de direito e na sociedade, ainda centrado em uma concepção liberal do direito a dispor da propriedade privada como algo inalienável. Desse modo, antes mesmo de implementar os instrumentos pura e simplesmente por se tratarem de norma constitucional, o foco adotado em produzir resultados concretos concentrando-se em casos notórios de abandono e especulação busca mobilizar apoio da opinião pública e demonstrar a força dos instrumentos. Se por um lado, é importante o reconhecimento dos agentes do planejamento urbano dos conflitos e interesses que cercam a detenção do solo urbano nas áreas mais equipadas da cidade; por outro lado, a estratégia adotada aposta em alguma medida na postergação do enfrentamento desses conflitos eminentemente políticos para um momento em que, se espera, o próprio instrumento tenha demonstrado à sociedade seu mérito técnico calcado na eficiência em adereçar os problemas que propõe remediar. Essa estratégia sacrifica de certo modo a capacidade transformadora do PEUC no curto prazo, uma vez que a meta de cadastramento de 2 mil imóveis até 2016 é tímida frente às necessidades que constituem a tragédia habitacional na cidade. Contudo, ainda que seja importante problematizar os ônus dessa estratégia, é importante reconhecer seu mérito de longo prazo.

A segunda estratégia que ficou clara na pesquisa foi a construção de capacidades institucionais de conhecimento do território, de monitoramento e de armazenamento de informações voltadas à transparência, ao controle social da aplicação dos instrumentos de indução da função social da propriedade e da sua apropriação pela sociedade civil. Um exemplo de construção de capacidades institucionais em curso é a iniciativa de elaboração de uma plataforma eletrônica para hospedar um Sistema de Controle da Função Social da Propriedade, um cadastro que deverá armazenar todos os dados dos imóveis, bem como facilitar o fluxo de análise dos agentes operadores do instrumento. Ainda que a iniciativa não coloque fim à sistemática falta de integração de informações cadastrais e territoriais da administração municipal, sem dúvida permitirá que se combata a perda sistemática de informações sobre a cidade que tem gerado as dificuldades abordadas anteriormente. Outro exemplo dessa estratégia foi a exigência da publicação na Internet das listas de imóveis cadastrados e notificados – ausente da “lei do PEUC” de 2010, mas incorporada ao PDE de 2014 – de modo a possibilitar uma apropriação da política por parte dos movimentos sociais e da sociedade como um todo e permitindo que qualquer mudança ou interrupção do ritmo de trabalho do Departamento fiquem explícitas para que sejam questionadas e interpeladas publicamente. Essa proteção da legislação por parte de uma estratégia de abertura e transparência que estimule o controle social vai além das exigências legais mínimas de operação dos instrumentos,

consistindo em uma estratégia política dos agentes do Departamento para assegurar sua continuidade, a despeito de possíveis mudanças de gestão e de orientação política da administração municipal.

A última estratégia abordada, um desdobramento da anterior, consiste na construção de mecanismos que permitam a apropriação dos instrumentos pela sociedade civil e por toda a administração municipal, indo além do simples monitoramento dos resultados gerados dentro do DCFSP. Essa estratégia também busca a redução dos altos custos operacionais característicos de uma implementação centralizada em uma equipe com recursos escassos, o que conta também para sua sustentabilidade operacional no longo prazo. Um dos exemplos é a proposta de sistematização de meios que facilitem a indicação de casos de imóveis ociosos pela população, previstos também no decreto regulamentador, e que têm grande potencial para facilitar o mapeamento principalmente de imóveis não ocupados. Atualmente, o Mapa Colaborativo da Função Social da Propriedade⁵³ permite que habitantes denunciem imóveis suspeitos de não cumprir com sua função social. A produção de material gráfico público na plataforma Gestão Urbana, que orienta de modo didático acerca do instrumento e dos critérios da legislação, também permite informar e capacitar a população sobre os instrumentos, auxiliando a estratégia de promover sua apropriação pela sociedade civil. Por fim, outro exemplo que ilustra essa estratégia é a proposta de descentralização da aplicação dos instrumentos por meio da capacitação de agentes das subprefeituras, algo que pode tornar mais eficaz e rápida sua aplicação, bem como contornar as limitações de recursos humanos do Departamento. Discute-se descentralizar alguns passos da aplicação dos instrumentos, tais como a vistoria e notificação, visto que 83% de todos os proprietários e proprietárias vivem em apenas quatro subprefeituras ou prefeituras regionais,⁵⁴ não coincidentemente as mais ricas da cidade e que são melhor equipadas em termos de recursos financeiros e humanos.

As descrições das estratégias acima não resumem todo o panorama tático dos gestores durante todo o processo de implementação do PEUC – da regulamentação ao desenvolvimento das metodologias de aplicação – mas foram as que mais estiveram em evidência durante a pesquisa. Ficou demonstrado que contextos e preocupações de ordem política são levados em conta pelo gestor e planejador urbano na aplicação dos instrumentos urbanísticos, em um exercício muitas vezes mais político do que técnico.

⁵³ GESTÃO URBANA SP. Mapa colaborativo da função social da propriedade. Disponível em: <<http://mapacolaborativo.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/funcao-social/>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

⁵⁴ SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Relatório anual de 2016 e plano de trabalho de 2017. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/relatorio_cmpu_dcfsp.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

5 Considerações finais

A experiência de implementação do PEUC em São Paulo tem mostrado que, além da faceta técnica que deve estar presente na aplicação de instrumentos urbanísticos disponíveis ao contexto em que se inserem, a escolha de que meios utilizar para efetivamente adotar princípios basilares presentes na Constituição e no Estatuto da Cidade obedece a uma lógica eminentemente estratégica e política. No caso particular do PEUC, a pesquisa demonstrou que a operacionalização do instrumento tem apostado em uma estratégia tripla: a parcimônia, o fomento ao controle social e o incentivo à apropriação do instrumento além do DCFSP. Estudos de implementação de políticas públicas confirmam que as etapas de formulação e implementação são intimamente conectadas e isso não é diferente no caso dos instrumentos urbanísticos. Ainda que legitimados pelo ordenamento jurídico, a aplicação dos instrumentos urbanísticos está longe de ser um exercício burocrático e técnico.

Um recente estudo da Transparência Internacional no Brasil sobre casos de grande corrupção e o mercado imobiliário em São Paulo, nos mesmos moldes daquela feita em Londres citada na introdução deste artigo, sugere um novo caminho de aplicação do instrumento. O estudo exploratório encontrou 3.452 imóveis pertencentes a 236 empresas ligadas a paraísos fiscais e jurisdições *offshore*, um total de R\$8,6 bilhões e 53 milhões de metros quadrados.⁵⁵ Não é possível afirmar categoricamente que a aquisição desses imóveis seja fruto de operações de lavagem de dinheiro ou grande corrupção – uma vez que, para tanto, é necessária uma investigação criteriosa de suas complexas estruturas societárias e beneficiário final por profissionais do direito penal, comercial e administrativo. Contudo, de uma perspectiva urbanística, é importante averiguar se essas propriedades, que possuem valor médio de R\$2,5 milhões, cumprem efetivamente sua função social. Localizadas nas regiões mais ricas da cidade, essas propriedades encontram-se atualmente fora das zonas prioritárias de aplicação do PEUC e, portanto, imunes à atuação do DCFSP. A perspectiva de investigação desse tipo de propriedade pode gerar uma nova fronteira de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade.

Por fim, como apontado na seção 3.1, o PEUC e demais instrumentos indutores da função social da propriedade podem estimular o uso e ocupação da propriedade urbana, mas mesmo quando combinadas a outros instrumentos urbanísticos – como as ZEIS, as Operações Urbanas Consorciadas e o consórcio de interesse social – ainda dependem de recursos públicos ou do mercado imobiliário para efetivamente aumentar o estoque de moradia da cidade. Em um contexto de crise econômica e

⁵⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. São Paulo: a corrupção mora ao lado? Empresas offshore e o setor imobiliário na maior cidade do Hemisfério Sul. Disponível em: <<http://quemmoraaolado.org/qmal/docs/sp%20a%20corrup%3%87%3%83o%20mora%20ao%20lado.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

fiscal nos municípios brasileiros, em que a política habitacional federal e municipal mingua, esses instrumentos são suficientes para adereçar a grave situação urbana descrita na introdução deste artigo? Caso a consolidação dos instrumentos se verifique no futuro, novas pesquisas devem estabelecer metodologias de mensuração do seu impacto no mercado de terras e moradia urbanas, de modo a verificar seu potencial e seus limites na missão de trazer dignidade a milhões de habitantes de São Paulo que hoje vivem em zonas de risco ambiental e longe das principais oportunidades geradas pelo desenvolvimento urbano.

Challenges for the Social Function of Urban Property: Implementation of the Planning Instrument “Compulsory Plot Parcelling, Construction and Use” in the Municipality of São Paulo

Abstract: This research intends to shed light on the process of enforcement of a planning instrument in São Paulo. This instrument has been employed by a policy that aims at reducing property vacancy in a city where housing deficit has been persisting for decades. The historical urbanisation pattern in São Paulo has pushed the low-income population to inadequate living conditions, while the areas with the best urban infrastructure remains with high levels of property vacancy. This research shows that the urban planner needs to cautiously take into account resources constraints, political relations, the media and the courts, in the simple act of applying the law.

Keywords: Social Function of Property; Compulsory Plot Parcelling, Construction and Use; Progressive Urban Land and Building Tax; Vacant Properties.

Referências

- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. O estatuto da cidade comentado. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/ca_images/puliccompletaport_alt.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- BLACHUT, Teodor J.; CHRZANOWSKI, Adam; SAASTAMOINEN, Jouko H. *Cartografía y levantamientos urbanos*. México, DF: Dirección General de Geografía del Territorio Nacional, 1980.
- BOMFIM, Valéria Cusinato. *Os espaços edificados vazios na área central da cidade de São Paulo e a dinâmica urbana*. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- BRASIL. Congresso Nacional. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 10 abr. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- IBGE. *Censo 2010*. Glossário. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- DENALDI, Rosana. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação*. Série pensando o direito, Ministério das Cidades e Secretaria de Assuntos Legislativos, Brasília, n. 56, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/pod_56_web1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

- FUPAM. Estudo para implantação de unidades habitacionais no centro de São Paulo. São Paulo. 2009.
- FURTADO, Bernardo Alves; NETO, Vicente Correia Lima; KRAUSE, Cleandro. Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Nota técnica, Brasília, v. 00, n. 1, mai. 2013. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/pdfs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- GESTÃO URBANA SP. Mapa colaborativo da função social da propriedade. Disponível em: <<http://mapacolaborativo.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/funcao-social/>>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- GESTÃO URBANA SP. Monitoramento e avaliação da implementação do plano diretor estratégico. Disponível em: <<http://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- HALL, Peter. *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the Twentieth Century*. 3 ed. Oxford: Wiley, 2002.
- HOLSTON, James. The misuse of law: land and usurpation in Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, v. 33, n. 04, 1991.
- IBGE. Censo demográfico 2010, indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_domicilios_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- LOCH, Carlos. Cadastro técnico multifinalitário: instrumento de política fiscal e urbana. In: ERBA, D.; OLIVEIRA, F.; LIMA J. (Org.). *Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana*: Rio de Janeiro, 2005.
- MACEDO, Joseli. Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities. *Land Use Policy*, v. 25, n. 2, 2008.
- MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. O estatuto da cidade comentado, 2010. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/ca_images/puliccompletaport_alt.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- MIRROW, Matthew. Origins of the social function of property in Chile. *Fordham Law Review*, v. 80, n. 3, 2011.
- NADALIN, Vanessa Gapriotti; BALBIM, Renato. Padrões espaciais da vacância residencial brasileira. *Ipea – Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo6.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2012.
- PORTAL BRASIL. Número de casas vazias supera déficit habitacional do país, indica censo 2010 (13/12/2010). Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/12/numero-de-casas-vazias-supera-deficit-habitacional-do-pais-indica-censo-2010>>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. Informes urbanos – vacância domiciliar cai 30% entre 2000 e 2010. Disponível em: <http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos/pdf/35.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- RÖDE, Philipp; KANDT, Jens; BAKER, Karl. Access to the city: transport, urban form and social exclusion in São Paulo, Mumbai and Istanbul. *LSE Cities Working Papers*, dez. 2016. Disponível em: <<https://files.lsecities.net/files/2017/04/rode-kandt-and-baker-2016-access-to-the-city-lse-working-paper.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- SECOVI. Balanço do mercado imobiliário – 2010. Disponível em: <<http://balanco.secovi.com.br/2010/index.php>>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- SECOVI. Parcelamento e edificação compulsórios: um bom instrumento se bem aplicado – 01/07/2010. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/noticias/parcelamento-e-edificacao-compulsorios-um-bom-instrumento-se-bem-aplicado/340/>>. Acessado em 10 abr. 2017.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Relatório anual de 2016 e plano de trabalho de 2017. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/relatorio_cmpu_dcfsp.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO. Cartilha “Função Social da Propriedade – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios em São Paulo”. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO. Lista de móveis notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/tab_dcfsp_notificados_20170331.xls>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 29, de 2009. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/listatextointegral.action?id=238787&norma=259697>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SILVA, Tatiana Monteiro Costa E; LOPES, Marcel Alexandre. A difícil implementação dos instrumentos urbanísticos quando da revisão da legislação do uso e ocupação do solo urbano. *Anais do V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO* – Manaus 2008: o direito urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – balanço e perspectivas / [organizado por] Nelson Saule Júnior et al., Porto alegre, nov. 2009.

THE GUARDIAN. London mayor launches unprecedented inquiry into foreign property ownership – 30/09/2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/cities/2016/sep/29/london-mayor-sadiq-khan-inquiry-foreign-property-ownership>>. Acessado em 10 abr. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. London Property: A top destination for money launderers – Uncovering the truth using comprehensive data analysis. Dez. 2016. Disponível em: <<http://www.transparency.org.uk/publications/london-property-tr-ti-uk/>>. Acessado em 10 abr. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. São Paulo: a corrupção mora ao lado? Empresas *offshore* e o setor imobiliário na maior cidade do Hemisfério Sul. Disponível em: <<http://quemmoraao lado.org/qmal/docs/sp%20a%20corrup%c3%87%c3%83o%20mora%20ao%20lado.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PAULA, Jônatas Ribeiro de. Desafios da função social da propriedade urbana: a implementação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios no município de São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico* – RBDU, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 155-190, jan./jun. 2017.
